



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., 10 DE MAYO DE 2021

Referencia: Medio de control de nulidad
Expediente: 11001-0324-000-2020-00248-00
Actor: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Tema: Autonomía universitaria en el proceso de formación de abogados / Entidades competentes en cuanto a la definición de requisitos de grado del programa académico de derecho de la Universidad del Cauca / Requisitos exigibles para la titulación del programa de derecho cursado / Accede suspensión provisional / Niega medida cautelar de suspensión de la actuación administrativa de la tarjeta de profesional de abogado del título de la referencia.

Auto que resuelve solicitud de medida cautelar

El Despacho procede a resolver la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del artículo 1° -parcial- de la Resolución R 437 de 21 de mayo de 2018¹, del Acta de grado núm. 29 de 15 de junio de 2018², del Diploma núm. 891-18 de 15 de junio de 2018 que confiere el título de abogado al señor **Leonardo Fabio Cardona Zapata**³, y del documento paz y salvo de 24 de abril de 2018. También se pronunciará en relación con la medida cautelar anticipativa orientada a

¹ “Por la cual se confieren unos títulos académicos a estudiantes de pregrado y posgrado”.

[...] El aparte del artículo acusado del acto acusado señala:

ARTÍCULO PRIMERO: La Universidad del Cauca en nombre de la República de Colombia y por autorización del Ministerio de Educación Nacional, en atención a que las y los graduandos cumplieron con los requisitos de Ley y los reglamentarios de la Institución, les confiere el título de:

(...)

FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLITICAS (sic) Y SOCIALES (...)

ABOGADA (O) (...)

LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA CC. (...) de Manizales [...]

² El acto en cita señala:

[...] En Popayán, capital del departamento del Cauca, República de Colombia, a las 2:00 pm del día viernes 15 de junio de 2018 y en cumplimiento de la Resolución R437 del 21 de mayo de 2018, expedida por la rectoría del alma mater, se realizó un acto solemne de grado en el Paraninfo Francisco José de Caldas para la entrega de títulos conferidos por la Universidad del Cauca. La Secretaría general una vez instalada la ceremonia, de la resolución afirmando que el graduando **ha cursado y aprobado el plan de estudios con la intensidad horaria requerida y cumple con los requisitos legales y reglamentarios**. el Rector le toma el juramento y **le otorga título de abogado a Leonardo Fabio Cardona Zapata CC (...)** de Manizales.

El diploma acredita su idoneidad ejercer la profesión de abogado.

Se registra en el libro de Diplomas N 082, folio 891, Diploma. 891-18. (...)

Para constancia se expide la presente acta de grado [...].

El citado documento fue suscrito el 15 de junio de 2018 por Laura Ismenia Castellano Vivas, en su calidad de Secretaria General de la Universidad del Cauca.

³ El acto en cita señala:

[...] La Universidad del Cauca en nombre de la República de Colombia y por autorización del Ministerio educación nacional, en la atención a que **Leonardo Fabio Cardona Zapata (...)** **cumplió con todos los requisitos legales y estatutarios le otorga el título de abogado con todos los derechos, privilegios y dignidades que lo facultan para el ejercicio profesional. Popayán 15 de junio de 2018. Registrado en el libro de Diplomas N 082, folio 891, Diploma. 891-18 [...]**

El citado documento fue suscrito por Diago Franco (rector de la Universidad del Cauca), Gabriela Ramírez Zuluaga (decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Jurídicas y Sociales) y Laura Ismenia (Secretaria General).



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

suspender la actuación administrativa tendiente a la expedición de la tarjeta profesional de abogado de la misma persona.

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. La **Universidad del Cauca**, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, presentó demanda ante esta Corporación, tendiente a obtener las siguientes declaratorias y condenas:

[...] 4.1. Declárase la nulidad del acto administrativo Paz y Salvo académico Sin Nro. de fecha 24 de abril de 2018, con el cual el Consejo de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Cauca otorga paz y salvo académico a la parte demandada señor (a) LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, por haber cursado y aprobado todas la asignaturas y requisitos académicos que integran el Plan de Estudios del Programa de Derecho.

4.2. Declárase la nulidad parcial del artículo primero de la Resolución No. R 437 de fecha 21 de mayo de 2018 (parcial), en concreto del aparte que confiere al (la) señor (a) LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, identificado con la cédula de ciudadanía No. [...] expedida en Manizales (Caldas), el título de Abogado (a).

4.3. Declárese la nulidad del Acta de grado No. 29 de fecha 15 de Junio de 2018 y Diploma No. 891-18 de fecha 15 de Junio de 2018, actos administrativos con los cuales la Universidad del Cauca materializa parcialmente lo dispuesto en el artículo primero de Resolución No. R 437 de fecha 21 de mayo de 2018 y otorga el título de Abogado (a), al (la) señor (a) LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA identificado con la cédula de ciudadanía N° [...] expedida en Manizales (Caldas).

4.4. Se ordene la cancelación del registro y/o tarjeta profesional de Abogado (a) del (la) señor (a) LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, identificado (a) con la cédula de ciudadanía [...] expedida en Manizales (Caldas), si ya hubiese iniciado el trámite respectivo o ya hubiere obtenido la tarjeta profesional de Abogado (a).) [...]».

2. Este Despacho, mediante Auto de 1° de septiembre de 2020, admitió la demanda de nulidad interpuesta en contra de la Resolución No. R-437 de 21 de mayo de 2018, del Acta de grado No. 29 de 15 de junio de 2018 y del Diploma No. 891-18 de 15 de junio de 2018, previas las siguientes consideraciones:

[...] 7.- desde el punto de vista de su contenido, tanto la resolución a través de la cual la institución educativa confiere los títulos académicos, como el acta de grado y el diploma, son actos que tienen efectos de carácter particular, por cuanto a través de los mismos se crea una situación jurídica para quien obtuvo el título de profesional.

8.- Ahora bien, tal como se desarrollará a continuación, aunque la regla general es que los actos administrativos de contenido particular deban ser demandados a través del medio de control de nulidad y restableciendo del derecho, lo cierto es que, como acontece en el presente asunto, excepcionalmente, estos pueden ser cuestionados en ejercicio del medio de control de nulidad cuando con ocasión de sus efectos se produzcan consecuencias jurídicas que atenten contra el orden público y social [...]».

10.- Lo anterior permite inferir que el ejercicio profesional del derecho es un asunto de interés relevante para la comunidad en general, ya que afecta de manera grave y evidente el orden público y social y, por tanto, resulta posible estudiar la legalidad del



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

acto administrativo acusado a través del procedimiento previsto en el numeral 3° del artículo 137 del CPACA. [...]».

11.- Por otra parte, y dado que en la demanda se persigue la nulidad de los siguientes actos: i) Paz y salvo académico, ii) Resolución No. R-437 de 21 de mayo de 2018, iii) Acta de grado No. 29 de 15 de junio de 2018 y iv) Diploma No. 891-18 de 15 de junio de 2018; para el Despacho resulta importante precisar que los paz y salvos académicos no son actos enjuiciables ante la jurisdicción contencioso administrativa, dado que corresponden a meros trámites institucionales que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular y concreta; de allí que la demanda no será admitida en relación con los mismos.

12.- En consecuencia, y por ajustarse a lo previsto en los artículos 162 a 166 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, se admite la demanda de nulidad presentada por la Universidad del Cauca, actuando a través de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA, únicamente en relación con los siguientes actos administrativos: i) Resolución No. R 437 de 21 de mayo de 2018, ii) Acta de grado No. 29 de 15 de junio de 2018 y iii) Diploma No. 891-18 de 15 de junio de 2018. [...].

I.2. Los hechos

3. Los principales hechos de la demanda, en síntesis, son los siguientes:

3.1. El plan de estudios del programa de derecho de la Universidad del Cauca⁴ prevé como requisitos para optar por el título de abogado(a) los consistentes en: (i) la presentación de la prueba de suficiencia en idioma extranjero (PSI), y (ii) la presentación y aprobación de los siguientes exámenes preparatorios:

[...] a) Preparatorios Derecho Público: Derecho Constitucional; Derecho Administrativo.

b) Preparatorio Derecho Penal.

c) Preparatorio Derecho de Laboral.

d) Preparatorio Derecho Privado: Derecho de Familia; Derecho Civil Bienes, Obligaciones y Contratos; Derecho Procesal Civil.

Además de lo anterior deberán también presentar la prueba de suficiencia en idioma extranjero (PSI) [...].⁵

3.2. Dichos requisitos aparecen contemplados expresamente en el artículo 2° del Acuerdo Académico N° 014 de 2004⁶, en los artículos 6° y 8° del Acuerdo Académico N° 02 de 2011⁷ y en el artículo 3° del Acuerdo Académico N° 039 de 2018⁸.

⁴ Esta institución es un ente universitario autónomo del orden nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional

⁵ Ibídem.

⁶ Artículo 2. Los créditos asignados a una actividad académica corresponden a la medida del trabajo desarrollado por el estudiante durante la realización de la misma para alcanzar los objetivos previstos dentro de un programa académico y se expresa en números enteros.

⁷ARTICULO SEXTO-Adoptar el siguiente plan de estudios del Programa de Derecho:

REQUISITOS DE GRADO	PREPARATORIOS	
---------------------	---------------	--

Artículo octavo, literal a) "para optar al título de Abogado (a) además de cursar y aprobar las actividades curriculares del plan de estudios los estudiantes deberán presentar y aprobar los exámenes preparatorios."

⁸ ARTÍCULO TERCERO: El plan de estudios del programa de Derecho, quedará así:

(...)

REQUISITOS DE GRADO	PREPARATORIOS	
---------------------	---------------	--



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

3.3. Ahora bien, el señor **Leonardo Fabio Cardona Zapata** se matriculó al programa de Derecho en el primer periodo académico del año 2012, época en la que el Acuerdo Académico N° 002 de 2011 regulaba ese plan curricular⁹.

3.4. La parte actora, al hacer referencia a la situación académica del señor **Leonardo Fabio Cardona Zapata** y a la presentación y aprobación de los mencionados exámenes preparatorios por parte de dicho estudiante, se pronunció en los siguientes términos:

[...] 5.9. Frente a las asignaturas cursadas durante el programa debe decirse que El (la) señor (a) LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, una vez cursadas las asignaturas correspondientes, conforme a lo señalado en el hecho anterior, inició la presentación de los exámenes preparatorios que el Alma Mater estableció como requisito de grado para el otorgamiento del título de Abogado, siendo los únicos exámenes preparatorios presentados por demandado, los correspondientes a Derecho Laboral aprobado con nota de 4.0 y el preparatorio de Derecho de Bienes, Obligaciones y Contratos el cual no aprobó con nota 2.3, los cuales fueron presentados en las fechas marzo 15 de 2017 y abril 06 de 2017 respectivamente, según consta en las actas de presentación de los exámenes preparatorios de esas fechas y que reposan en el expediente de la historia académica del Programa de Derecho del referido señor y como lo dejó en evidencia el comité de seguimiento de exámenes preparatorios en informe que se anexa a la presente demanda. Sin embargo en el Sistema Integrado de Matrícula y Control Académico SIMCA 2.0 se realizaron siete (07) registros de preparatorios con nota de aprobado. Mas el registro de la prueba de suficiencia en idioma extranjero (PSI) también como aprobado. [...]

5.11. En concordancia con el hecho anterior el Consejo de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, con base a la información registrada en el Sistema Integrado de Matrícula y Control Académico "SIMCA", se convenció que el señor LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, había cumplido con todos los requisitos académicos que el Acuerdo Académico N° 02 de 2011, exige para el otorgamiento del título de Abogado (a) y procedió a expedir a favor del (la) señor (a) LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, el Paz y Salvo académico Sin Nro. de fecha 24 de abril de 2018.

5.12. Dentro de la oportunidad otorgada por la Secretaría General de la Universidad del Cauca, el señor LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, presentó la documentación exigida para el otorgamiento del título de Abogado, a fin de ser incluido en la ceremonia de grado colectiva que se realizó el día 15 de Junio de 2018.

5.13. En atención a lo señalado al hecho anterior el Rector de la Universidad del Cauca incluyó al señor LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, en la Resolución No. R 437 de fecha 21 de mayo de 2018, "Por la cual se confieren unos títulos académicos a estudiantes de pregrado y posgrado" como una de las personas a las que se le conferiría el título de Abogado [...].

3.5. La Universidad del Cauca, en ceremonia colectiva de 15 de junio de 2018, otorgó el título de abogado al señor Leonardo Fabio Cardona Zapata.

3.6. Los días 19 de mayo de 2019 y 11 de julio de 2019, el ente universitario conoció denuncias por presuntas irregularidades en el registro de los exámenes preparatorios. La primera fue anónima y la segunda interpuesta por el profesor Milton Javier López.

3.7. Mediante Resolución R-695 de 30 de julio de 2019, se conformó un equipo de seguimiento y apoyo a la mejora de los procedimientos académicos administrativos de registros de exámenes preparatorios del Programa de derecho de la Universidad del

⁹ Artículo octavo, literal a) "para optar al título de Abogado (a) además de cursar y aprobar las actividades curriculares del plan de estudios los estudiantes deberán presentar y aprobar los exámenes preparatorios."



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

Cauca, el cual tenía a su cargo la tarea de verificar el cumplimiento de aquellas obligaciones desde el año 2015.

3.8. De la comparación realizada por el mencionado equipo entre el Sistema Integrado de Matrícula y Control Académico – SIMCA, y los soportes físicos que reposan en cada historia académica de estudiantes, egresados y graduados del programa de Derecho, se encontró que el señor Leonardo Fabio Cardona Zapata no cuenta con soporte físico de aprobación de los exámenes preparatorios de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho de Familia, Derecho Civil, Derecho Procesal Civil y Bienes, Obligaciones y Contratos.

I.3. De la solicitud de medida cautelar

4. La Universidad del Cauca, por medio de apoderado judicial y en cuaderno separado, solicitó «*se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de los actos siguientes administrativos:*

1. *Paz y Salvo Sin Nro. De fecha 24 de abril de 2018*
2. *Resolución No. R 437 de fecha 21 de mayo de 2018 (parcial)*
3. *Acta de Grado No. 29 de fecha 15 de junio de 2018*
Diploma No. 891-18 (sic) de fecha 15 de junio de 2018 [...]»¹⁰.

5. Igualmente, requirió la adopción de una medida cautelar anticipativa consistente en oficiar al Consejo Superior de la Judicatura para que suspenda los trámites de otorgamiento de la tarjeta profesional de abogado del señor **Leonardo Fabio Cardona Zapata**, o que suspenda en sí misma la tarjeta, si ya fue otorgada.

6. Como fundamento de la cautela indicó que los actos demandados transgreden los artículos 6° y 8° del Acuerdo Académico N° 02 de 2011¹¹.

7. Afirmó que la Universidad del Cauca confirió el título de la referencia, tras considerar que el señor **Leonardo Fabio Cardona Zapata** cumplía con todos los requisitos legales y reglamentarios exigibles para el efecto. Sin embargo, luego de revisar los soportes académicos se verificó que el citado ciudadano no presentó ni aprobó todos exámenes preparatorios exigidos.

8. Informó, en este mismo sentido, que no existe ni pago, ni acta que acrediten la presentación y aprobación de los exámenes preparatorios de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho de Familia, Derecho Civil, Derecho Procesal Civil y Bienes, Obligaciones y Contratos.

9. Además, aclaró que el artículo 69 de la Constitución Política de 1991, la Ley 30 de 1992, y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, protegen el derecho a la autonomía universitaria en virtud del cual esos centros educativos pueden exigir la aprobación de exámenes preparatorios como criterio previo para la obtención del título de abogado(a), aun cuando esa exigencia dejó de ser un requisito legal.

¹⁰ Folio 1 del cuaderno de medida cautelar.

¹¹ “Por medio del cual se adopta la reforma curricular del Programa de Derecho que ofrece la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales”



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

10. Finalmente, solicitó «que se tengan como pruebas las aportadas con la demanda de la cual hace parte integral este escrito de solicitud de medidas cautelares»¹².

II.- TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

11. De la solicitud de medida cautelar se corrió traslado al tercero con interés en las resultas del proceso, para que en el término de cinco (5) días, se pronunciara sobre ella, de conformidad con lo establecido en el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA.

12. Mediante mensaje electrónico de 11 de septiembre de 2020, el apoderado judicial del señor **Leonardo Fabio Cardona Zapata** contestó la solicitud cautelar en los siguientes términos:

*[...] no se deduce que exista de parte de mi representado o de la expedición de los actos administrativos demandados una violación a normas de carácter superior, pues tal y como presenta el asunto la señora apoderada de la parte demandante se manifiesta y se afirma que **no se han encontrado soportes físicos en relación con la presentación de un serie de examen (sic) preparatorio de la carrera de derecho que cursó y aprobó el señor LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, (...) como ha ocurrido con un grupo considerable de estudiantes y egresados de acuerdo al grupo de demandas presentadas por el ente universitario autónomo, aspecto que como tal, no deja en evidencia la existencia de una causal de nulidad, sino por el contrario una serie de irregularidades administrativas en lo atinente a los mecanismos y protocolos que deben ceñirse a la hora de realizar las evaluaciones en esa clase de exámenes y así mismo al momento de efectuar la calificación y sistematización de la referida evaluación.***

*Del texto de la demanda y de la solicitud de la medida cautelar se entiende que para el ente universitario que comparece como demandante, previo estudio realizado por un "Equipo de Seguimiento", del cual no se ha demostrado su carácter permanente, vinculante y competente para adelantar investigaciones administrativas, disciplinarias o sancionatorias, se concluyó que mi representado, entre otros estudiantes, no cumplen con los requisitos para obtener el título, **aspecto que corresponde a una simple afirmación efectuada por un equipo que no tiene vínculo jurídico con mi representado y creado por la Universidad para que llegara a esas conclusiones, sin que en ninguna etapa de la elaboración de dicho informe se haya contado con la participación de los estudiantes afectados con la medida administrativa surtida por la UNIVERSIDAD DEL CAUCA a quienes ya se les ha creado una situación particular y concreta que hoy a través de mecanismos controvertidos y contrarios al ordenamiento jurídico se pretenden desconocer.***

En el análisis efectuado sobre las presuntas normas objeto de vulneración por parte del conjunto de actos acusados no se evidencia hasta el momento ni siquiera prueba sumaria acerca de dicha afectación, por el contrario (...) se causaría un gran perjuicio a los interesados en las resultas del proceso, en el entendido que de manera discrecional se estaría desconociendo una prerrogativa de carácter sustancial ya reconocida por el ente público autónomo, bajo la premisa de "defender normas de orden público".

Contrario a lo expuesto por el demandante en el escrito de la demanda y la solicitud de medida cautelar, lo que se debe salvaguardar para el presente caso es el principio constitucional de la buena fe creadora de derecho, el cual hasta el momento cuenta con un ingrediente fundamental como lo es la creación de una situación particular y concreta en favor de mi representado (...) quien ya se encuentra graduado del programa de derecho [...]

¹² Folio 2 anverso del cuaderno de medidas cautelares.



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

13. También adujo que el Consejo de Estado no es el organismo competente para pronunciarse sobre la existencia o no de los exámenes preparatorios, puesto que «*dicha clase de actos de contenido meramente académico sólo es pasible de juzgamiento por la autoridad académica que tiene competencia para proferirlos, y en ese sentido debe decirse que la existencia o no de los exámenes preparatorios no es un asunto de estudio por parte del Consejo de Estado ni tampoco de un equipo de seguimiento creado por el ente universitario autónomo, sino debe ser objeto de investigación de carácter disciplinario de control interno de la Universidad con el previo cumplimiento de las garantías propias de dichas actuaciones*».

14. De otro lado, al referirse a los fundamentos de la demanda, indicó que:

*[...] Nótese honorable Consejero de Estado que en la estructuración de la fundamentación en derecho de las normas violadas y el concepto de su violación simplemente se enuncian artículos de la actual carta política y de la Ley 1437 de 2011, sin establecer una argumentación sólida sobre la cual se funde la solicitud de la cautela y además de ello se relaciona con una serie de pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional que se refieren a la existencia o no de los exámenes preparatorios como requisitos de grado, aspecto que no se controvierte hasta el momento en el análisis del proceso, pues del estudio de la solicitud y de las pruebas aportadas al expediente no se puede inferir la vulneración de disposición normativa alguna, máxime cuando dentro del plenario no se afirma o se sostiene que mi representado haya adelantado o realizado gestión o actuación irregular alguna en relación con la obtención de las calificaciones relacionadas con sus preparatorios, simplemente se adelanta en su criterio el demandante a afirmar que las pruebas consistentes en exámenes preparatorios no se han realizado, lo que corresponde a una situación académica propia del poder con el que cuenta el ente universitario autónomo para revisar la presentación o no del **ACTO ACADÉMICO**, que corresponde al examen preparatorio, y en ese sentido no le es dable, en sede de acción de nulidad simple cuestionar una serie de actos particulares y concretos con los cuales se reconoció la existencia de la presentación de una serie de exámenes que previamente verificó y calificó personal propio y empleados de la **UNIVERSIDAD DEL CAUCA**, y que fueron el sustento para otorgar una calificación con la cual se entendieron aprobados los mismos.*

*En este sentido el Honorable Consejo de Estado ha reconocido la potestad que tienen las universidades para que en ejercicio del poder académico con el que cuentan puedan investigar la existencia o no del acto académico mediante el cual se consideró haber entregado una calificación irregular como lo señala la parte demandante y en ese sentido, brilla por su ausencia la actuación disciplinaria o académica propiamente dicha que corresponde adelantar al ente universitario con plena participación de los estudiantes como es el caso del señor **LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA**, en la cual se determine la existencia o no de la presentación del examen como se precisa en el texto de la demanda, ya que el asunto sobre la existencia o no de la evaluación no deviene de la simple afirmación sino que le compete haberlo demostrado o determinado a través del mecanismo correspondiente que le concede la **CONSTITUCIÓN POLÍTICA**, al ente universitario y que no es otro más que la alegada **AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**. [...]*

15. También se refirió a la titularidad de los derechos concedidos en los actos demandados para indicar que:

*[...] En este asunto cobra relevancia de vital trascendencia, el hecho que precisamente no es la **UNIVERSIDAD DEL CAUCA**, la entidad que detenta un derecho de contenido particular y concreto, sino que al contrario quien detenta la titularidad es mi representado, a quien debió surtirle el trámite previsto en el artículo 97 del CPACA, procedimiento que brilla por su ausencia y no puede desconocerse muy a pesar de los argumentos expuestos por la apoderada de la entidad. [...]*



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

16. Además, anotó que:

[...] En este aspecto es pertinente reiterar que no obra más allá del informe presentado por el "Equipo de Seguimiento" designado por la Universidad del Cauca, el cual no es vinculante para con mi representado, prueba o argumento que permita establecer las causales de nulidad alegadas, ya que es solo hasta este escenario en el cual se permite participar al señor LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA, ya en el marco de una actuación judicial que no se compadece con las oportunidades que pudo determinar el procedimiento administrativo general y especial a cargo de la universidad, esta resulta abiertamente prejuiciosa y contrario a la lealtad que deben gobernar las actuaciones de la Administración Pública en el cumplimiento de lo establecido en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011. [...]

17. En síntesis, consideró que adoptar la medida cautelar solicitada sería «desproporcional», al ser «contraria al postulado del debido proceso», lo que causaría perjuicios irremediables a su representados.

18. El 8 de septiembre de 2020¹³, el ciudadano **Álvaro Mejía Arias** intervino en calidad de coadyuvante de los estudiantes egresados de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la mencionada Universidad.

19. En primer lugar, opinó que la presente situación fáctica es consecuencia de un problema interno que afronta la Universidad del Cauca de corrupción y de acoso sexual en la relación docente-estudiante. En cuanto a la solicitud de suspensión provisional, expresamente alegó lo siguiente:

[...] La resolución rectoral que autorizó los grados de los estudiantes, el acta de grado y el título de abogado se expidieron legalmente porque cada uno de los estudiantes aprobó el plan de estudios y realizó la monografía o la judicatura para cumplir la primera modalidad de trabajo de grado vigente en la Universidad del Cauca, y especialmente en la Facultad de Derecho Ciencias Políticas y Sociales.

Según el Estatuto Académico de la Universidad del Cauca o Acuerdo 036 del Consejo Superior de 2011, en la Universidad del Cauca sólo existen dos requisitos de grado, a saber: 1) aprobación de plan de estudios o pensum académico y 2) trabajo de grado. El Acuerdo del Consejo Superior 027 de 2012 reglamentó el trabajo de grado en los pregrados creando seis modalidades. El artículo 2 define las modalidades de grado como las distintas opciones académicas, de calidad y rigor equivalente, que ofrece la universidad del Cauca a los estudiantes de nivel profesional para optar al título. Las modalidades en su orden son: 1) trabajo de investigación; 2) práctica profesional; 3) estudios de profundización; 4) exámenes preparatorios; 5) actividad proyectual y 6) concierto de grado. El artículo 4 delegó en los Consejos de Facultad la definición de cada modalidad de grado para cada programa de acuerdo con sus características y particularidades; establecer las condiciones, requisitos, procedimientos y términos que reglamenten cada modalidad de trabajo de grado, sin perjuicio de las generalidades establecidas en el Acuerdo 027 citado. También se estableció que en todas las modalidades deberá existir un proyecto, plan de trabajo o programa en el cual quedé expreso el cronograma de actividades a desarrollar y el presupuesto. El artículo 9 estableció que en todas las modalidades de trabajo de grado corresponde al Consejo de Facultad aprobar la propuesta de trabajo de grado, es decir si el estudiante escoge trabajo de investigación o práctica profesional o profundización o preparatorios o actividad proyectual o concierto de grado. En el Acuerdo 027 no se consagró obligación alguna de presentar para su aprobación más de una modalidad de grado, lo que

¹³ Folio 12



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

implica que las Facultades no pueden exigir a ningún estudiante la aprobación de más de una modalidad para cumplir el requisito de grado denominado trabajo de grado. Una interpretación del Acuerdo citado como la alegada por el Rector de la Universidad del Cauca para el caso de los estudiantes de la facultad de derecho contraría los Estatutos Universitarios y violaría el derecho a la igualdad y el debido proceso de los egresados demandados, porque se llegaría al absurdo de que sólo los estudiantes de derecho tendrían que presentar más de una propuesta de modalidad de trabajo de grado, como por ejemplo: trabajo de investigación, práctica profesional, estudios de profundización y por último, la cuarta modalidad denominada exámenes preparatorios.

El Acuerdo del Consejo Superior 068 de 1998 reglamentó el sistema de investigaciones de la Universidad del Cauca. Este Acuerdo reglamentó los trabajos de investigación que deben realizar los estudiantes de la universidad. El Acuerdo de Facultad de Derecho 001 de 1999 reglamentó el Centro de Investigaciones Socio - Jurídicas y Políticas de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Este Acuerdo de Facultad reglamentó la modalidad de trabajo de grado trabajo de investigación. El parágrafo 2 del artículo 13 establece que: "el trabajo de grado constituye una monografía, ensayo, seminario, monitoria, base de datos que subsume un trabajo socio - jurídico o exclusivamente jurídico de investigación dirigida y regida por el presente reglamento." El citado Acuerdo de Facultad no reglamentó las siguientes modalidades de trabajo de grado: 2) práctica profesional; 3) estudios de profundización; 4) exámenes preparatorios; 5) actividad proyectual y 6) concierto de grado.

Los Acuerdos 036. 0105, 027, 068 del Consejo Superior citados se expidieron en cumplimiento de las competencias y funciones consagradas en el artículo 65 de la ley 30 de 1992 y en las competencias y funciones del Consejo Superior Universitario consagradas en el artículo 13 numeral 4 del Estatuto General: "Expedir o modificar los Estatutos y Reglamentos de la Institución." Ningún otro elemento universitario, como el Consejo Académico o el Consejo de Facultad de Derecho tiene competencia para crear o modificar requisitos de grado (subrayas fuera de texto).

*El Consejo Académico no era el elemento universitario competente para aprobar el pensum del programa de derecho mediante el Acuerdo 002 de 17 de febrero de 2011. Este Acuerdo Académico revestía una importancia capital toda vez que era la ocasión para que el Consejo de la Facultad de Derecho en coordinación con el Consejo Académico propusiera la reforma curricular que pusiera al día el pensum del programa con la reforma aprobada con la expedición del Acuerdo 036 de 2011 o Estatuto Académico. El Acuerdo 02 de 2011 contiene la adopción de las cuatro dimensiones curriculares, el sistema de créditos académicos, la forma de evaluar el idioma extranjero, la actividad física formativa y los requisitos de grado. Estos últimos debían reglamentarse teniendo en cuenta la norma superior, es decir el Estatuto Académico y el Acuerdo 027 de 2012, que reglamentó el trabajo de grado creando seis modalidades [...]*¹⁴ (subrayas fuera de texto).

«[...] la reforma curricular contenida en el Acuerdo 002 de 2011 debía ser aprobada por el Consejo Superior y no por el Consejo Académico.

*(...) el requisito de grado exámenes preparatorios debe inaplicarse y por lo tanto no exigirse ni verificarse para efectos de estudiar la legalidad de los tres actos administrativos mediante los cuales se otorgó el título de abogado a los egresados demandados en el medio de control de nulidad. Resalto, que de los requisitos del artículo 8 citado sólo uno el literal b) presentar y sustentar un trabajo de investigación se encuentra consagrado en el Acuerdo 036 de 2011 del Consejo Superior y además reglamentado por el Acuerdo del Consejo Superior 027 de 2012 y por Acuerdo del Consejo de Facultad de Derecho. Sobre este particular remito a la excepción de ilegalidad sustentada más adelante [...]*¹⁵(subrayas fuera de texto).

¹⁴ Folio 17 del cuaderno de medida cautelar.

¹⁵ Folio 17 anverso del cuaderno de medida cautelar.



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

III. CONSIDERACIONES

III.1. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

20. 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”***.

21. En esta última disposición (art. 229) se indica 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.

22. 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 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.¹⁶

23. 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.

24. En cuanto a los **criterios de aplicación** que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, como ya se anunció, éste cuenta con un amplio margen de discrecionalidad, si se atiende a la redacción de la norma que señala que *“podrá decretar las que considere necesarias”*¹⁷. No obstante lo anterior, a voces del artículo 229 del CPACA, su decisión estará sujeta a lo *regulado* en dicho Estatuto, previsión que apunta a un criterio de proporcionalidad, si se armoniza con lo dispuesto en el artículo 231 *ídem*, según el cual para que la medida sea procedente el demandante debe presentar *“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”* (Resaltado fuera del texto).

25. Sobre este asunto, en particular, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de esta Corporación, en providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799, Consejera Ponente: Sandra Lisset Ibarra Vélez), señaló:

[...] La doctrina también se ha ocupado de estudiar, en general, los criterios que deben tenerse en cuenta para el decreto de medidas cautelares, los cuales se sintetizan en el

¹⁶ Artículo 230 del CPACA

¹⁷ Artículo 229 del CPACA



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

fumus boni iuris y **periculum in mora**. El primero, o apariencia de buen derecho, se configura cuando el Juez encuentra, luego de una apreciación provisional con base en un conocimiento sumario y juicios de verosimilitud o probabilidad, la **posible existencia de un derecho**. El segundo, o perjuicio de la mora, exige la comprobación de **un daño ante el transcurso del tiempo y la no satisfacción de un derecho** [...] ¹⁸ (Negrillas fuera del texto).

26. Por su parte, la Sección Tercera, mediante auto de 13 de mayo de 2015 (Expediente núm. 2015-00022, Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa), sostuvo lo siguiente:

[...] Lo anterior quiere significar que el marco de discrecionalidad del Juez no debe entenderse como de arbitrariedad, razón por la cual le es exigible a éste la adopción de una decisión judicial suficientemente motivada, conforme a los materiales jurídicos vigentes y de acuerdo a la realidad fáctica que la hagan comprensible intersubjetivamente para cualquiera de los sujetos protagonistas del proceso y, además, que en ella se refleje la pretensión de justicia, razón por la cual es dable entender que **en el escenario de las medidas cautelares**, el Juez se enfrenta a la exposición de un razonamiento en donde, **además de verificar los elementos tradicionales de procedencia de toda cautela, es decir el fumus boni iuris y el periculum in mora, debe proceder a un estudio de ponderación y sus sub principios integradores de idoneidad, necesidad y proporcionalidad** stricto sensu, ya que se trata, antes que nada, de un ejercicio de razonabilidad [...] ¹⁹ (Negrillas no son del texto)

27. 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.

III.2. La medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo acusado

28. En el marco de las diversas medidas cautelares, instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo²⁰, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los

¹⁸ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.

¹⁹ Sobre la aplicación de la **proporcionalidad**, la misma providencia indicó: "(...) Se ha sostenido en anteriores ocasiones: (...) Allí donde el Juez Administrativo no esté gobernado por reglas, lo más posible es que la actuación se soporte en principios o mandatos de optimización, luego la proporcionalidad y ponderación no son metodologías extrañas en la solución de conflictos y en la reconducción de la actividad de la jurisdicción contencioso administrativa al cumplimiento material de los postulados del Estado social de derecho. En todo caso, la proporcionalidad y la ponderación no representan ni la limitación, ni el adelgazamiento de los poderes del juez administrativo, sino que permiten potenciar la racionalidad y la argumentación como sustento de toda decisión judicial. Cabe, entonces, examinar cómo se sujeta la actividad discrecional del juez administrativo a las reglas de la ponderación, como expresión más depurada del principio de proporcionalidad" // En consecuencia, la observancia de este razonamiento tripartito conlleva a sostener que en la determinación de una medida cautelar, que no es más que la adopción de una medida de protección a un derecho en el marco de un proceso judicial, el Juez debe tener en cuenta valoraciones de orden fáctico referidas a una estimación de los medios de acción a ser seleccionados, cuestión que implica i) que la medida decretada sea adecuada para hacer frente a la situación de amenaza del derecho del afectado (idoneidad); ii) que, habida cuenta que se trata de una decisión que se adopta al inicio del proceso judicial o, inclusive, sin que exista un proceso formalmente establecido, la medida adoptada sea la menos lesiva o invasora respecto del marco competencial propio de la administración pública (necesidad) y, por último, es necesario iii) llevar a cabo un razonamiento eminentemente jurídico de ponderación, en virtud del cual se debe determinar de manera doble el grado de afectación o no satisfacción de cada uno de los principios contrapuestos

²⁰ El artículo 230 del CPACA. señala que el Juez puede decretar, cuando haya lugar a ello, "*una o varias de las siguientes*" cautelares: ordenar que se mantenga una situación, o se restablezca el estado de cosas anterior a la



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231²¹ y siguientes del CPACA.

29. Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, 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».²²

30. De otra parte, es preciso resaltar que 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 infringidas²³.

conducta “*vulnerante o amenazante*”, cuando fuere posible (numeral 1); suspender un procedimiento o actuación administrativa, incluso de carácter contractual, dentro de ciertas condiciones (numeral 2); suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (numeral 3); ordenar que se adopte una decisión, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos; (numeral 5) Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

²¹ «[...] **Artículo 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares.** Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos. En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

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

²² Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²³ Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo CPACA, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), en la cual se puntualizó: “*Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una tutela judicial efectiva, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional. Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una manifiesta infracción, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el surgimiento en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva.*” (Resaltado es del texto).



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

III.3. La medida cautelar de suspensión de un trámite administrativo

31. El artículo 230 de la Ley 1437 consagra la figura de la suspensión de un procedimiento o actuación administrativa, en su numeral 2°, en los siguientes términos:

[...] **ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas: [...]

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida [...]

32. Entre las características principales de esta cautela es importante destacar que la misma busca de forma, temporal y accesoria, que procedimientos o trámites administrativos contrarios al ordenamiento jurídico culminen antes de la decisión del juez contencioso administrativo que pone fin al proceso.

33. Dada las repercusiones de este tipo de medida cautelar, el legislador condicionó la adopción a la inexistencia de otro medio que permita superar o conjurar la situación. Y, también le exige al fallador que, en caso de decretar la medida, indique las condiciones que debe observar el ente demandado para reanudar la actuación objeto de cautela.

34. De conformidad con lo establecido en el artículo 231 del CPACA, la suspensión del trámite debe estar sustentada en dos pilares fundamentales, a saber: el *periculum in mora* y el *fumus boni iuris*. Así el demandante debe acreditar en esta etapa inicial el peligro que representa la decisión de no adoptar la medida y la apariencia del buen derecho de su solicitud.

35. Finalmente, es importante resaltar que la decisión que resuelve la solicitud cautelar, de ningún modo implica **prejuzgamiento**, teniendo en cuenta que, como lo ha precisado la Jurisprudencia de esta Sala, que se trata de “*mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto*”²⁴.

²⁴ Así lo sostuvo la Sala en la providencia de 11 de marzo de 2014 (Expediente núm. 2013 00503. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala), al expresar que: “Con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los Jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la Jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 del C.P.A.C.A. expresamente dispone que ‘[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento’. De lo que se trata, entonces, con esta norma, es de brindar a los Jueces ‘la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite’ []. Una suerte de presunción iure et de iure, sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. // La Jurisprudencia ya ha ido señalado que este enunciado debe ser visto como un **límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o ‘prejuzgamiento’ de la causa [].** La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar, garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia”. (Negritillas fuera del texto).



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

III.4. Del caso concreto

36. En el asunto *sub examine*, la Universidad del Cauca deprecó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del artículo 1° de la Resolución No. R 437 de 21 de mayo de 2018 (parcial), del Acta de grado núm. 29 de 15 de junio de 2018, del Diploma No. 891-18 de 15 de junio de 2018 que confirió el título de abogado al señor Leonardo Fabio Cardona Zapata, y del documento paz y salvo de 24 de abril de 2018. Igualmente, solicitó adoptar la medida cautelar anticipativa orientada a suspender la actuación administrativa tendiente a la expedición de la tarjeta profesional de abogado de la misma persona.

37. Como fundamento de la petición, la parte demandante explicó que los actos enjuiciados transgreden los artículos 6° y 8° del Acuerdo Académico N° 02 de 2011.

38. La Universidad del Cauca indicó que, para optar por el título de abogado en el programa académico de derecho, es necesario aprobar los exámenes preparatorios de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho de Laboral, Derecho de Familia, Derecho Civil – Bienes, Obligaciones y Contratos y Derecho Procesal Civil, conforme a lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del Acuerdo Académico N° 02 de 17 de febrero de 2011.

39. Sin embargo, los hechos aducidos en el acápite de antecedentes permiten evidenciar que el señor Leonardo Fabio Cardona Zapata únicamente presentó y aprobó 1 de esos exámenes preparatorios y, por ende, dicho estudiante incumplió con los presupuestos institucionales previstos para obtener el título de abogado.

40. A lo anterior agregó que, en virtud del derecho a la autonomía universitaria, los requisitos previstos en el plan curricular son de obligatorio cumplimiento.

41. Ahora bien, para determinar la procedencia de la solicitud cautelar y abordar los reparos propuestos por el tercero con interés en las resultas del proceso, este Despacho considera pertinente estudiar, de manera preliminar, el contexto jurídico y jurisprudencial del derecho a la autonomía universitaria en el proceso de formación de abogados en Colombia.

III.4.1. La autonomía universitaria en el proceso de formación de abogados

42. El artículo 26 de la Constitución Política prevé que *«las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social»*. Adicionalmente, señala que *«la ley podrá exigir títulos de idoneidad»* y que *«las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones»*.

43. En este contexto constitucional, es importante resaltar que el ejercicio del derecho (bien sea a través de la asesoría legal, el litigio, la práctica judicial o notarial, o la cátedra universitaria) es de aquellos oficios objeto de control y regulación por parte del Estado. La labor del jurista *«se encuentra íntimamente ligada a la búsqueda de un orden justo y al*



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

logro de la convivencia pacífica, en razón a que el abogado es, en gran medida, un vínculo necesario para que el ciudadano acceda a la administración de justicia»²⁵.

44. Por eso, quienes ejercen la profesión de abogado, están llamados a cumplir los fines previstos en los artículos 1° y 2° del Decreto 196 de 1971, normas que son del siguiente tenor:

*[...] Artículo 1. La abogacía tiene como función social la de **colaborar con las autoridades en la conservación y perfeccionamiento del orden jurídico del país, y en la realización de una recta y cumplida administración de justicia.***

*Art. 2. La principal misión del abogado es **defender en justicia los derechos de la sociedad y de los particulares.** También es misión suya **asesorar, patrocinar y asistir a las personas** en la ordenación- y desenvolvimiento de sus relaciones jurídicas [...]*

45. Es en virtud de la función social propia de la abogacía que el derecho a la autonomía universitaria está acompañado de importantes y trascendentales responsabilidades y deberes respecto de la formación de los juristas. Precisamente, los objetivos de la educación superior y de sus instituciones, previstos en el artículo 6°²⁶ de la Ley 30 de 1992²⁷, junto con los 21 deberes de los abogados regulados en el artículo 28 de la Ley 1123 de 2007²⁸, implican una mayor exigencia en términos de calidad en estos programas académicos²⁹.

²⁵ Ver sentencia C-328 de 2015.

²⁶ **Artículo 6°** Son objetivos de la educación superior y de sus instituciones:

- a. Profundizar en la formación integral de los colombianos, dentro de las modalidades y calidades de la educación superior, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país;
- b. Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país;
- c. Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución;
- d. Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional;
- e. Actuar armónicamente entre sí y con las demás estructuras educativas y formativas;
- f. Contribuir al desarrollo de los niveles educativos que le preceden para facilitar el logro de sus correspondientes fines;
- g. Promover la unidad nacional, la descentralización, la integración regional, y la cooperación interinstitucional con miras a que las diversas zonas del país dispongan de los recursos humanos y de las tecnologías apropiadas que les permitan atender adecuadamente sus necesidades;
- h. Promover la formación y consolidación de comunidades académicas y la articulación con sus homólogas a nivel internacional;
- i. Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica, y
- j. Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país.

²⁷ **Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior**

²⁸ **Por la cual se establece el código disciplinario del abogado.**

²⁹ Artículo 28. Deberes profesionales del abogado. Son deberes del abogado:

1. Observar la Constitución Política y la ley.
2. Defender y promocionar los Derechos Humanos, entendidos como la unidad integral de derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales y de derechos colectivos, conforme a las normas constitucionales y a los tratados internacionales ratificados por Colombia.
3. Conocer, promover y respetar las normas consagradas en este código.
4. Actualizar los conocimientos inherentes al ejercicio de la profesión.
5. Conservar y defender la dignidad y el decoro de la profesión.
6. Colaborar leal y legalmente en la recta y cumplida realización de la justicia y los fines del Estado.
7. Observar y exigir mesura, seriedad, ponderación y respeto en sus relaciones con los servidores públicos, colaboradores y auxiliares de la justicia, la contraparte, abogados y demás personas que intervengan en los asuntos de su profesión.
8. Obrar con lealtad y honradez en sus relaciones profesionales. (...)
9. Guardar el secreto profesional, incluso después de cesar la prestación de sus servicios.
10. Atender con celosa diligencia sus encargos profesionales (...)



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

46. Cabe recordar que el artículo 69 de la Constitución Política confirió a las instituciones que prestan servicios educativos de nivel universitario una protección constitucional en materia de funcionamiento, la cual les permite auto organizarse a través de sus propias directivas, y autorregularse en el marco de sus estatutos³⁰.

47. En cumplimiento del aludido mandato constitucional, los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992 señalan lo siguiente:

*[...] La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente Ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, **crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.***

Artículo 29. *La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos:*

- a. Darse y modificar sus estatutos;*
- b. Designar sus autoridades académicas y administrativas;*
- c. Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos;***
- d. Definir y organizar sus labores formativas, **académicas**, docentes, científicas, culturales y de extensión;*
- e. Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que sus alumnos;*
- f. Adoptar el régimen de alumnos y docentes, y*
- g. Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional. [...]*

48. De acuerdo con lo expuesto, estos entes universitarios, para su cabal desarrollo, son libres de definir el contenido académico, la orientación ideológica, los objetivos y las estrategias administrativas y financieras de dirección y organización.

49. Sin embargo, tal autonomía no es absoluta, pues encuentra sus límites en el orden público, el interés general y el bien común. Sobre este punto, la Corte Constitucional en la sentencia T-180 de 1996³¹ estudió las fronteras que no pueden quebrantar las universidades en dicha materia, a partir de las siguientes subreglas:

11. Proceder con lealtad y honradez en sus relaciones con los colegas.
12. Mantener en todo momento su independencia profesional, de tal forma que las opiniones políticas propias o ajenas, así como las filosóficas o religiosas no interfieran en ningún momento en el ejercicio de la profesión, en la cual sólo deberá atender a la Constitución, la ley y los principios que la orientan.
13. Prevenir litigios innecesarios, inocuos o fraudulentos y facilitar los mecanismos de solución alternativa de conflictos.
14. Respetar y cumplir las disposiciones legales que establecen las incompatibilidades para el ejercicio de la profesión.
15. Tener un domicilio profesional conocido, registrado y actualizado (...)
16. Abstenerse de incurrir en actuaciones temerarias de acuerdo con la ley.
17. Exhortar a los testigos a declarar con veracidad los hechos de su conocimiento.
18. Informar con veracidad a su cliente sobre las siguientes situaciones: (...)
19. Renunciar o sustituir los poderes, encargos o mandatos que le hayan sido confiados, en aquellos eventos donde se le haya impuesto pena o sanción que resulte incompatible con el ejercicio de la profesión.
20. Abstenerse de aceptar poder en un asunto hasta tanto no se haya obtenido el correspondiente paz y salvo de honorarios de quien venía atendiéndolo, salvo causa justificada.
21. Aceptar y desempeñar las designaciones como defensor de oficio. [...]

³⁰ Ver Sentencia C-337 de 1996

³¹ Corte Constitucional, Sentencia T-180 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

[...] a) La discrecionalidad universitaria, propia de su autonomía, no es absoluta, como quiera que se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común.³²

b) La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado.³³

c) El ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto por el pluralismo ideológico, demuestran que los centros superiores tienen libertad para determinar sus normas internas, a través de los estatutos, las cuales no podrán ser contrarias a la ley ni a la Constitución.³⁴

d) Los estatutos se acogen voluntariamente por quienes desean estudiar en el centro educativo superior, pero una vez aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. El reglamento concreta la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior.³⁵

e) El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, siempre y cuando no invada ni anule su núcleo.³⁶

f) La autonomía universitaria es un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para el funcionamiento adecuado de la institución. Es complejo, como quiera que involucra otros derechos de las personas.³⁷

g) Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales y en especial el derecho a la igualdad. Por ende, la admisión debe corresponder a criterios objetivos de mérito académico individual.³⁸

h) Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento, esto es corresponden a la autonomía universitaria.³⁹

i) Las sanciones académicas hacen parte de la autonomía universitaria. Sin embargo, son de naturaleza reglada, como quiera que las conductas que originan la sanción deben estar previamente determinadas en el reglamento. Así mismo, la imposición de sanciones está sometida a la aplicación del debido proceso y del derecho de defensa.⁴⁰
[...]⁴¹

50. En suma, el alcance de la autonomía universitaria de los centros de educación superior se concreta en su reglamento, el cual no puede desconocer lo dispuesto en la Constitución, ni mucho menos transgredir los derechos fundamentales de los destinatarios.

³² Sentencias T-492 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-649 de 1998 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³³ Sentencia C-194 de 1994 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-547 de 1994

³⁴ Sentencias T-123 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-172 de 1993 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-506 de 1993 M.P. Jorge Arango Mejía, T-515 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁵ Sentencia C-547 de 1994 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-237 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

³⁶ Por lo tanto, existe control estricto sobre la ley que limita la autonomía universitaria. Sentencias T-02 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-299 de 1994 M.P. Antonio Barrera Carbonell, C-06 de 1996 y C-053 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.

³⁷ Sentencias T-574 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, T-513 de 1997 M.P. Jorge Arango Mejía.

³⁸ Sentencias T-187 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-02 de 1994 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, T-286 de 1995 M.P. Jorge Arango Mejía, T-774 de 1998 M.P. Alfredo Beltrán Sierra, T-798 de 1998 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-019 de 1999 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³⁹ Sentencia T-061 de 1995 M.P. Hernando Herrera Vergara, T-515 de 1995 y T-196 de 1996 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁴⁰ Sentencia T-237 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-184 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencia T-310 de 1999 (MP Alejandro Martínez Caballero). Esta decisión ha sido reiterada, entre otros casos, en las sentencias T-974 de 1999 (MP Álvaro Tafur Galvis) y la sentencia T-1317 de 2001 (MP Rodrigo Uprimny Yepes [e]).



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

51. Ahora bien, el artículo 3° del Decreto 196 de 1971 define al abogado como aquel que «*obtiene el correspondiente título universitario de conformidad con las exigencias académicas y legales*». Respecto del concepto de «título», el artículo 24 de la Ley 30 explica lo siguiente:

*[...] Artículo 24. El título, es el reconocimiento expreso de carácter académico, otorgado a una persona natural, **a la culminación de un programa**, por haber adquirido un saber determinado en una institución de educación superior. Tal reconocimiento se hará constar en un diploma.*

El otorgamiento de títulos en la educación superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel de conformidad con la presente ley.
 [...]

52. Como puede observarse el título de abogado(a) es aquel conferido a quienes culminaron el programa de Derecho cumpliendo las exigencias académicas y legales exigidas para tal efecto.

53. Los entes universitarios, en este contexto, se convierten en el primer rasero para que la ciudadanía pueda contar con servicios profesionales con altos estándares de calidad, puesto que, al conferir un título, el centro universitario certifica que formó a un **servidor de la justicia** capaz de promover acciones individuales y colectivas que respeten la ética y el fin social de su labor.

54. Es innegable que el comportamiento público y privado del jurista influye en el adecuado funcionamiento del Estado Social de Derecho. Existe un vínculo entre la ética, la abogacía y la justicia, el cual debe fortalecerse durante el periodo de formación académica.

55. Los centros universitarios no solo están llamados a educar a los profesionales del Derecho en conocimientos técnicos-normativos, ya que su deber formativo también está asociado a la capacitación integral del estudiante en valores y en principios éticos que le permitan, en su ejercicio profesional, la adopción de decisiones justas y acordes con el ordenamiento jurídico.

56. Bajo este marco, los programas de derecho deben impulsar y desarrollar aptitudes y actitudes en sus alumnos que garanticen el adecuado cumplimiento de los deberes y las obligaciones propias de quienes desempeñaran esta noble profesión.

57. En este orden de ideas, y en cuanto atañe a las exigencias previstas por el legislador que se encontraban vigentes al momento de la titulación del tercero con interés en las resultas del proceso, valga poner de relieve que la Ley 552 de 30 de diciembre de 1999⁴² había eliminado la aprobación de los exámenes preparatorios como requisito legal, en los siguientes términos:

[...] Artículo 10. Derógase el Título Primero de la Parte Quinta de la Ley 446 de 1998, relativa al Servicio Legal Popular.

Artículo 20. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> El estudiante que haya terminado las materias del pénsum académico ~~antes de la entrada en vigencia de la presente ley,~~ elegirá entre la elaboración y sustentación de la monografía jurídica o la realización de la judicatura [...].

⁴² "Por la cual se deroga el Título I de la Parte Quinta de la Ley 446 de 1998",



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

58. El texto derogado de la Ley 446 de 1998 señalaba que:

[...] *ARTICULO 149. El servicio legal popular es un servicio social de carácter obligatorio para optar al título profesional de Abogado, en los términos y durante el tiempo señalado en la presente ley.*

*Este servicio deberá cumplirse de manera concurrente con la terminación y aprobación de las materias del pènsun académico, **la presentación y aprobación de los exámenes preparatorios** y la elaboración y sustentación de la monografía de acuerdo con la ley. Los requisitos legales en ningún caso serán susceptibles de omisión, homologación, ni sustitución. [...]*

59. Como se puede apreciar, la Ley 552 de 1999 disminuyó las condiciones legales mínimas de obligatorio cumplimiento que deben acatar los entes universitarios al conferir un título ante la culminación del programa de Derecho. Sin embargo, en la sentencia C-1053 de 2001⁴³ **la Corte Constitucional aclaró que las universidades, en ejercicio de su autonomía, podían prever requisitos académicos más exigentes que los previstos por el legislador.**

60. Sobre la facultad discrecional de la universidad para exigir la presentación de exámenes preparatorios como requisito para optar al título de abogado, el máximo Tribunal constitucional indicó lo siguiente:

[...] La expresión "*antes de la entrada en vigencia de la presente ley*", contenida en el artículo 2º de la Ley 552 de 1999 debe ser excluida del ordenamiento jurídico, porque, aunque no impone los exámenes preparatorios, solo para algunos – debido a que este requisito fue derogado al dejar sin vigencia el artículo 149 de la Ley 446 de 1998, como quedó explicado [...]

No obstante, cabe precisar que los establecimientos educativos que imparten formación a quienes aspiran a obtener el título de abogado, pueden exigir los exámenes preparatorios u otros requisitos distintos a los vigentes para otorgar el título de abogado de acuerdo con sus planes de estudios, con miras al cumplimiento de los objetivos y propósitos de los mismos, en ejercicio de la autonomía universitaria que les reconoce artículo 69 constitucional. (subrayas y negrillas fuera de texto).

61. Tal postura fue ratificada por la misma Corte Constitucional en la sentencia de unificación SU-783 de 11 de septiembre de 2003⁴⁴, con apoyo en las siguientes consideraciones:

[...] la Corte considera que las universidades, orientadas por el propósito de garantizar una óptima calidad de formación de sus egresados, pueden exigir exámenes preparatorios, diferentes tipos de pruebas de conocimiento, la realización de cursos especiales para la profundización en determinados temas [...], como requisito de grado, siempre y cuando sean razonables y respeten la Constitución Política. Esta interpretación no es nueva, sino que está explícita en la sentencia C-505 de 2001, la cual produce efectos erga omnes desde la fecha en la que fue proferida [...]

«[...] Esta potestad encuentra su sustento directo en la autonomía que la Constitución les reconoce y en el deber institucional que la misma les impone, lo cual es concordante con la función social que conlleva la educación. En efecto, no sólo es deber de las instituciones educativas graduar estudiantes, sino brindar a la sociedad

⁴³ Magistrado Álvaro Tafur Galvis

⁴⁴ Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

profesionales de óptimas calidades en virtud del riesgo social que implica el ejercicio de profesiones como la abogacía [...]» (subrayas fuera de texto).

«[...] Se hace necesario reiterar que las universidades, en ejercicio de su autonomía constitucionalmente garantizada no sólo pueden imponer exámenes preparatorios, sino diferentes tipos de pruebas de conocimiento, la realización de cursos especiales para la profundización en determinados temas, o –como ya lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corporación antes citada- la demostración satisfactoria del dominio de un idioma, siempre y cuando sean razonables y respeten la Constitución Política. Estos requisitos impuestos por las universidades para la obtención del grado académico deben cobijar por igual a todos los estudiantes de la institución [...]».

«[...] **3. La sentencia C-1053 de 2001 avaló de manera clara y expresa la posibilidad de que las universidades fijaran exámenes preparatorios como requisito para obtener el título de abogado**

«[...] De lo transcrito se puede afirmar que las universidades pueden incluir en sus planes de estudio los exámenes preparatorios y de ser esto así estas pruebas se hacen obligatorias para obtener el grado.

No obstante, para precisar lo determinado por la Corte, la Sala considera necesario, primero, fijar el alcance de la expresión planes de estudio y, segundo, clarificar si lo expuesto en la sentencia con respecto a la facultad de incluir los preparatorios como requisito de grado es o no vinculante [...]».

«[...] la Sala estima que lo señalado por la Corte sí es vinculante en la medida en que aclara que el alcance de la norma bajo estudio que fija unos requisitos para obtener el título de abogado no excluye la exigencia de otros requisitos para obtener tal título. A este argumento se añade que la Corte, dentro del cumplimiento de sus funciones, fija con criterio de autoridad el alcance de las disposiciones constitucionales. Al señalar que las universidades pueden exigir preparatorios en el ejercicio de la autonomía universitaria, consagrada en el artículo 69 de la Constitución, la Corte fijó la validez constitucional de esta forma de ejercer tal facultad como doctrina constitucional que, ante la inexistencia de otra fuente aplicable, resulta vinculante. Esto limita cualquier otra interpretación de su legitimidad.

Por otro lado, la Sala considera necesario indicar que el hecho de que una norma señale una obligación a un sujeto no implica que prohíba que otra norma señale más obligaciones al mismo sujeto, a menos que la competencia para establecer estas obligaciones esté radicada exclusivamente en quien fijó la primera obligación. De la existencia de una norma que establece mandato sólo se deriva la imposibilidad de existencia simultánea de una norma que prohíba lo prescrito. En esa medida, del hecho de que el legislador haya establecido que para obtener el título de abogado se requería terminar materias y escoger entre la presentación de monografía o judicatura, no se sigue necesariamente que esté prohibido que las universidades exijan exámenes preparatorios para obtener el título de abogado [...]

62. En esta misma línea de argumentación, la Corte Constitucional, de manera complementaria, señaló lo siguiente:

[...] la regulación de las condiciones para que se confiera el título académico a quienes terminan las materias del pónsum académico propias de la carrera de derecho, es una función que incumbe de manera directa a las instituciones universitarias, quienes están llamadas a “[D]eterminar el nivel de exigencia de sus estudiantes y en razón a esto puede determinar sobre cuáles parámetros, estarán diseñados los sistemas de evaluación académica”^{45/46}. [...]

⁴⁵ Ver sentencia T-515 de 1999,

⁴⁶ En sentencia T-1138 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis.



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

63. De acuerdo con los criterios jurisprudenciales transcritos, se tiene que **en Colombia las universidades están facultadas para incluir en el programa académico de derecho el requisito de cursar y aprobar los exámenes preparatorios como una exigencia previa a la obtención del título de abogado.**

III.4.2. Del cargo de transgresión del ordenamiento superior

64. Tal y como se indicó en el apartado III.4. de esta providencia, la Universidad del Cauca considera que la Resolución núm. R 437 de 21 de mayo de 2018, el Acta de grado núm. 29 de 15 de junio de 2018, el Diploma núm. 891-18 de 15 de junio de 2018, y el documento paz y salvo de 24 de abril de 2018, desconocen lo dispuesto en los artículos 6° y 8° del Acuerdo Académico N° 02 de 2011, *“por el cual se adopta la reforma curricular del Programa de Derecho que ofrece la facultad de Derecho, Ciencias políticas y Sociales”* y, por ende, solicita la suspensión provisional de aquellos actos administrativos.

65. Como fundamento de la petición, el ente universitario explica que confirió el título de abogado al ciudadano Leonardo Fabio Cardona Zapata, sin que dicho estudiante cumpliera con los requisitos académicos exigibles para tal efecto, en tanto que únicamente aprobó uno de los siete exámenes preparatorios obligatorios.

66. Respecto de la norma que se señala como transgredida, esto es, el Acuerdo Académico 02, importa resaltar que ese precepto compila los componentes del currículo del programa de derecho impartido por la Universidad del Cauca. Aquel acto administrativo desarrolla la malla curricular bajo la modalidad de créditos y fija las actividades curriculares obligatorias y electivas que los alumnos deben aprobar para obtener el título de abogado.

67. Tal actualización de los componentes curriculares se soportó en la propuesta avalada por el Consejo de la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales en las sesiones de 16 de diciembre de 2010 y 8 de febrero de 2011, que posteriormente fue aprobada por el Consejo Académico de la Universidad del Cauca, en ejercicio de la competencia prevista en el artículo 44 del Acuerdo 036 de 2011, que es del siguiente tenor:

[...]ARTÍCULO 44. Etapa de aprobación (...)

Corresponde al Consejo Académico recomendar la creación o aprobar las reformas a los programas de acuerdo con las políticas institucionales y del orden nacional en materia de educación superior.

La creación y autorización del funcionamiento de los programas conducentes a título es competencia del Consejo Superior, previo concepto del Consejo Académico. [...]

68. Cabe anotar que dicho programa obtuvo su registro calificado mediante Resolución 10682 del 22 de noviembre de 2011 y, por ende, el coadyuvante del tercero con interés se equivoca cuando afirma que el Consejo Académico carecía de competencia para aprobar aquella reforma, pues confunde la función del Consejo Superior de crear o autorizar el funcionamiento de los programas nuevos, con la función del Consejo Académico de aprobar las reformas curriculares de los programas existentes.



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

69. Según el artículo séptimo del Acuerdo 02 de 2011, «*la reforma académica adoptada mediante el presente acuerdo rige para los estudiantes que se matriculen por primera vez o reingresen al programa de Derecho en el segundo periodo académico de 2011*».

70. Por su parte, los artículos sexto y octavo del Acuerdo 02 desarrollaron los pronunciamientos de la Corte Constitucional, previamente enunciados en el presente proveído (sentencias C-1053 de 2001 y SU-783 de 2003), que contemplan la libertad de los entes universitarios de exigir, a través de su normativa interna, la presentación y aprobación de exámenes preparatorios como un requisito tendiente a obtener el título de abogado.

71. Las normas en comento textualmente determinaron lo siguiente:

[...] **ARTICULO SEXTO**-Adoptar el siguiente plan de estudios del Programa de Derecho: (...)

REQUISITOS DE GRADO	PREPARATORIOS				
	TOTALES	218	164		

[...] **ARTÍCULO OCTAVO**- Para optar al título de abogado, además de cursar y aprobar las actividades curriculares del plan de estudios los estudiantes deberán:

- a. Presentar y aprobar los exámenes preparatorios;
- b. Presentar y sustentar un trabajo de investigación o hacer una práctica en la judicatura;
- c. Presentar y aprobar el examen de suficiencia en idioma extranjero y
- d. Cursar y aprobar la actividad física formativa. [...].

72. En el plenario también está acreditado que el señor Leonardo Fabio Cardona Zapata se matriculó al programa de Derecho en el primer periodo académico del año 2012 y, en consecuencia, uno de los requisitos esenciales para optar al título de abogado, de conformidad con la normativa interna de ese centro educativo, contenida en el Acuerdo 002 de 2011, era el consistente en **presentar y aprobar los exámenes preparatorios**.

73. Precisamente, la certificación - paz y salvo, expedida a solicitud del alumno el 24 de abril de 2018, acredita que el tercero con interés estaba matriculado en el programa de Derecho (regular) con registro calificado otorgado por el Ministerio de Educación Nacional mediante Resolución 10682 del 22 de noviembre de 2011.

74. El referido documento certifica lo siguiente:

[...]

Que, **Leonardo Fabio Cardona Zapata**, identificado con cédula de ciudadanía número 75.100.563 y código estudiantil 1007121673, cursó y aprobó en esta Facultad todas las asignaturas y requisitos académicos que integran el plan de estudios del Programa de Derecho, durante los periodos académicos comprendidos entre el primer periodo de 2013 y hasta el segundo periodo de 2017.

Sustentó y aprobó trabajo de grado, titulado: "*Alcance de los derechos sindicales desde la perspectiva de los derechos humanos y su titularidad en cabeza de personas jurídicas de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*", cumpliendo de esta forma con todos y cada uno de los requisitos que establecen los reglamentos de la Universidad del Cauca para optar por el título de **Abogado**.

Aprobación programa de Derecho: resolución No 10682 del 22 de noviembre de 2011.
 Código SNIES 233.

[...]



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

75. También se demostró en el plenario, a través del “*informe sobre la verificación del cumplimiento de los requisitos de grado (preparatorios)*”⁴⁷ y de los registros de calificación de preparatorios obrantes en el sistema SIMCA 2.0⁴⁸, que el estudiante Leonardo Fabio Cardona Zapata aprobó los siguientes exámenes preparatorios antes de su graduación:

- **Preparatorio Derecho de Público:**
 - a) Derecho Constitucional
 - b) Derecho Administrativo
- **Preparatorio Derecho Penal**
- **Preparatorio Derecho de Laboral**
- **Preparatorio Derecho Privado:**
 - a) Derecho de Familia
 - b) Derecho Civil – Bienes, Obligaciones y Contratos y
 - c) Derecho Procesal Civil

76. En el expediente igualmente obra prueba del registro erróneo que reposa en el Sistema Integrado de Registro y Control Académico – SIMCA respecto de la aprobación de los exámenes preparatorios del programa de Derecho por parte de algunos de sus estudiantes y egresados. También reposa la denuncia penal que el 20 de junio de 2019 elevó el rector del ente universitario José Luis Diago Franco, ante la Fiscalía General de la Nación, en virtud del «*fenómeno de corrupción que afecta los principios propios de la función pública y los valores que así mismo la garantizan y permiten su permanencia, así como la transparencia y probidad (irreprochabilidad) que ha de primar en la función pública*», derivado del presunto fraude documental⁴⁹.

77. Debe ponerse de relieve que, a través de la Resolución R-695 de 2019⁵⁰, el Rector de la Universidad del Cauca conformó un equipo de seguimiento y apoyo a la mejora de los procedimientos académicos administrativos de registros de exámenes preparatorios del programa de derecho, el cual tenía a su cargo la tarea de verificar el cumplimiento de aquellas obligaciones desde el año 2015.

78. La parte considerativa del acto administrativo en mención precisa lo siguiente:

[...] A través de diversos medios se ha informado a la Institución sobre presuntos registros fraudulentos en las calificaciones de los exámenes preparatorios, que son requisito de grado del programa de Derecho administrado por la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

Desde los ámbitos que le corresponden, la Universidad avocó internamente el conocimiento de los asuntos denunciados y adelanta la verificación administrativa y técnica de los registros de preparatorios, articulando con su trabajo, la cooperación de entidades y organismos externos funcionalmente competentes, desde la perspectiva de los diversos campos de la administración pública.

⁴⁷ Folio 95 y ss del documento adjunto a la actuación denominada “expediente digital”.

⁴⁸ Folios 80 y ss ibidem.

⁴⁹ Folios 113 y ss ibidem.

⁵⁰ Uno de los objetivos de la creación del equipo conformado en virtud de la Resolución R-695 de 2019 era el de “*verificar a través de las diferentes fuentes de información las fases de inscripción, calificación y registro de exámenes preparatorios e identificar las situaciones irregulares presentadas*”.



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

El Ministerio de Educación Nacional practicó visita de inspección y vigilancia, quien recomendó como medida de mejoramiento, la formalización del equipo conformado para el seguimiento y mejora de los procedimientos de registros académico administrativos ya mencionados.

Es deber de la Universidad atender a la política estatal de prevención a los actos de corrupción, procurando transparencia en la función administrativa y efectividad del servicio frente a sus grupos de valor.

Es necesario formalizar la estructura funcional responsable del seguimiento e impulso a la mejora de los procedimientos, relacionados con los exámenes preparatorios del programa de Derecho. [...]

79. El citado equipo estaba conformado por la directora del Centro de Posgrados, por el Decano de la Facultad de Ingeniería Electrónica y Telecomunicaciones, por la decana Ad-hoc de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, por el responsable de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, y por el jefe de la Oficina de Control Interno.

80. Los objetivos de ese equipo de trabajo, conforme lo señala el artículo 2° de la Resolución R-695 fueron, entre otros, los siguientes:

[...] Verificar a través de las distintas fuentes de información las fases de inscripción calificación y registro exámenes preparatorios e identificar las situaciones irregulares presentadas.

Obtener la información confiable que conduzca la determinación de responsabilidades en la ejecución de presuntas actuaciones anómalas.

Conceptuar sobre las consecuencias que acarrearán las situaciones encontradas y recomendar ante las instancias universitarias el impulso de acciones que correspondan a ellos en los ámbitos académico administrativo disciplinario y penal. (...)

Preparar los informes que soliciten o deban enviarse a los organismos de inspección vigilancia y control. [...]

81. Las fuentes de consulta eran las siguientes:

[...]

- Base de datos de soporte SIMCA
- Base de datos de soporte SQUID
- Datos de solicitud de inscripción para presentar el examen preparatorio
- Archivos documentales físicos y digitales de la división de admisiones registro y control académico y la Facultad de Derecho Ciencias Políticas y sociales. [...]

82. En relación con la labor investigativa adelantada por este equipo de trabajo, el documento denominado “informe sobre la verificación del cumplimiento de los requisitos de grado (preparatorios)”, señala para el caso concreto que:

[...] I. Fuentes de información

Para efectos de verificación del cumplimiento de los requisitos de grado preparatorios fueron consultados:

- a) Archivo plano contentivo de los registros de calificación de preparatorios en SIMCA 2.0 (Sistema Integrado de Matrícula y Control Académico)



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

- b) Reporte de pagos por concepto de preparatorios entregado por la división de gestión financiera, sistema de recaudos SQUID
- c) Documentos que conforman la historia académica de la estudiante administrada por DARCA División de Admisiones Registro y Control Académico.
- d) Archivo de gestión de DARCA.
- e) documentos facilitados por la Fiscalía General de la Nación Seccional del Cauca, cuya fuente originaria corresponde a los archivos de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y sociales de la Universidad del Cauca.
- f) Documentos remitidos por la Facultad de Derecho Ciencias Políticas y sociales a través de la decana Ad Hoc.

II. Método de verificación aplicado

PRIMERA ETAPA

parte de confrontar la información registrada sobre los preparatorios y los resultados de sus evaluaciones en el Sistema Integrado de Matrícula y Control Académico SIMCA 2.0, con los documentos derivados de todas las fuentes de información consultadas.

[Imagen ilustrativa del archivo Excel en el que se muestra el resultado de la confrontación de los registros en SIMCA y las fuentes documentales "Informe sobre el cumplimiento de requisitos de grado"]

APellidosNOMBRES	TIPONOTA	MATERIA	MODALIDAD	FECHA DE PRESENTACIÓN	CALIFICACIÓN	SIN SOPORTE EN HOJA FÍSICA
XXX	NORMAL	Preparatorio Derecho Laboral	ESCRITO	5/10/2016	4,4	
XXX	NORMAL	Preparatorio Bienes, Obligaciones y Contratos				X
XXX	NORMAL	Preparatorio Derecho Administrativo				X
XXX	NORMAL	Preparatorio Derecho Penal				X
XXX	NORMAL	Preparatorio Procesal Civil	ESCRITO	30/05/2018	3	
XXX	NORMAL	Preparatorio Procesal Civil	ESCRITO	30/05/2018	3	
XXX	NORMAL	Preparatorio Derecho Constitucional	DIPLOMADO	10/03/2016	3	
XXX	NORMAL	Preparatorio de Familia	ESCRITO	8/03/2017	3	

VERIFICACIÓN MANUAL DE CONFRONTACIÓN CON HOJA DE VIDA

Se construyó una tabla con los datos de:

Período, nota, programa, código, identificación, apellidos nombres, tipo nota, materia, modalidad, fecha de presentación, calificación, sin soporte hoja física, acta, OIDE materia, estado, nota, fecha nota, usuario (que realiza el registro), observaciones, OID estudiante, proceso, entre otros.

SEGUNDA ETAPA

Con fundamento en el acuerdo 002 de 1994 y reglamentos internos que establecen el pago de derechos pecuniarios, se obtuvo el reporte de la división de gestión financiera como administradora del sistema de recaudos SQUID, lo que permitió establecer una línea de tiempo para determinar la probabilidad de presentación de cada uno de los exámenes preparatorios.

Con ello se asoció cada pago a las actas de los preparatorios que se registran en la historia académica como perdidos, aprobados o no presentados. en los casos de pago sin relacionar, se procedió a la búsqueda de documentos del archivo de gestión de la división de admisiones, registro y control DARCA, y los que reposan en la Fiscalía y la Facultad de Derecho Ciencias Políticas y sociales.

El cruce de información arroja el resultado final de la verificación de los requisitos de grado preparatorios.



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

III. Estudiante auditado

La auditoría adelantada con el fin de verificar el cumplimiento de los requisitos para obtener el título de abogado se realizó respecto de graduados, egresados y estudiantes del programa de pregrado en Derecho, contrastando los registros del Sistema Integrado de Matricula y Control Académico SIMCA con los soportes documentales, elaborando el presente documento en aquellos casos en los que se encontró inconsistencias en el cumplimiento de los requisitos para obtener el título de abogado.

Para el caso en concreto el informe se rinde respecto de la situación del señor **CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO**, cédula de ciudadanía No.xxx.

IV. Conclusiones

1. El señor **CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO**, cédula de ciudadanía No xxx y código estudiantil xxx, presenta siete (7) registros de preparatorios con nota aprobado (A) en SIMCA 2.0, de los cuales una vez verificadas las diferentes fuentes de información (registro informático y soportes físicos) se estableció que uno (1) de ellos cuenta con soporte documental en la historia académica:

Preparatorio Derecho laboral

2. Los preparatorios de **derecho penal y derecho de familia**, registrados el 31 de octubre de 2017 estado de aprobados en el periodo académico 2017.2; y los **preparatorios de Derecho Administrativo, Benes contratos y obligaciones, derecho constitucional y derecho procesal civil**, registrados el 6 de septiembre 2017 estado de aprobados en los periodos académicos 2017.1, 2016.2, 2016.2 y 2017.1, respectivamente **carecen de evidencia física o documental en la hoja de vida o historia académica del estudiante**, esta última condición se indica con una X en la columna "Sin soporte en hoja física". Hecho del que se deriva la imposibilidad de registrar información relacionada con la "modalidad" que refiere a la forma de presentación del preparatorio que puede ser escrito u oral; "fecha de presentación" que alude al día, mes y año de presentación del examen preparatorio; "calificación" que detalla la nota cualitativa o cuantitativa que el estudiante obtuvo en el examen preparatorio.

PERIODO_N O T A	IDENTIFICAC I O N	APELLIDOSNOMB R E S	MATERIA	MODALID A D	FECHA DE P R E S E N T A C I O N	CALIFICAC I O N	SIN S O P O R T E E N H O J A F I S I C A	FECHAN O T A	USUARIO
2017.2	75100563	CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO	Preparatorio Derecho Penal				X	31/10/17	GLORIABELALCAZ AR
2017.1	75100563	CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO	Preparatorio Derecho Administrativo				X	06/09/17	GLORIABELALCAZ AR
2016.2	75100563	CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO	Preparatorio Bienes, Obligaciones y Contratos				X	06/09/17	GLORIABELALCAZ AR
2016.2	75100563	CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO	Preparatorio Derecho Constitucional				X	06/09/17	GLORIABELALCAZ AR
2017.1	75100563	CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO	Preparatorio Procesal Civil				X	06/09/17	GLORIABELALCAZ AR
2017.2	75100563	CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO	Preparatorio de Familia				X	31/10/17	GLORIABELALCAZ AR
2017.1	75100563	CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO	Preparatorio Derecho Laboral	ESCRITO	15/03/2017	4		06/09/17	GLORIABELALCAZ AR

Fuente Simca, construcción propia

4. Según reporte generado desde el Sistema de Recaudos de la Universidad del Cauca – SQUID, que da cuenta de los pagos realizados a la Universidad entre el primer periodo académico de 2011 y el primer periodo académico de 2019, el estudiante **CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO** efectuó tres (3) pagos por concepto de preparatorio, uno (1) asociado a preparatorios aprobados, uno (1) a preparatorio perdido, y un (02) pago no asociados a un acta de presentación de preparatorios. Tabla pago derechos pecuniario exámenes preparatorios **CARDONA ZAPATA LEONARDO FABIO**



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

ID FACTURA	FECHA	VALOR FACTURA	DETADELLE	NOTA PREPARATORIO
25151108	10-oct.-2016	\$ 34.000,00	PROCESAL CIVIL	
25778789	1-mar.-2017	\$ 37.000,00	EXAMEN PREPARATORIO	LABORAL APROBADO 4,0-15/03/2017
25837810	30-mar.-2017	\$ 37.000,00	EXAMEN PREPARATORIO	BIENES PERDIDO 2,3- 06/04/2017

4. Conforme a lo anterior:

4.1. El preparatorio de Derecho Penal aparece registrado como aprobado en 2017.2 (con fecha de registro el 31 de octubre de 2017); sin embargo, el reporte SQUID, que da cuenta de los pagos realizados a la Universidad entre el primer periodo académico de 2011 y el primer periodo académico de 2019, no reporta pagos por ese concepto y no existe soporte documental de presentación del mismo.

4.2. El preparatorio de Derecho Administrativo aparece registrado como aprobado en 2017.1 (con fecha de registro el 6 de septiembre de 2017); sin embargo, el reporte SQUID, que da cuenta de los pagos realizados a la Universidad entre el primer periodo académico de 2011 y el primer periodo académico de 2019, no reporta pagos por ese concepto y no existe soporte documental de presentación del mismo.

4.3. El preparatorio de Derecho Bienes, Obligaciones y Contratos aparece registrado como aprobado en 2016.2 (con fecha de registro el 6 de septiembre de 2017); sin embargo, fue presentado y reprobado por el estudiante en una oportunidad así:

6 de abril de 2017 con calificación de dos punto tres (2.3) no aprobado

Esta fecha de presentación del preparatorio de bienes, obligaciones y contratos y la fecha del registro de aprobado inconsistente en SIMCA (6 de septiembre de 2017), no se encontró pagos ni soporte que acrediten su presentación y nota aprobatoria.

4.4. El preparatorio de Derecho Constitucional aparece registrado como aprobado en 2016.2 (con fecha de registro 6 de septiembre de 2017); sin embargo, el reporte SQUID, que da cuenta de los pagos realizados a la Universidad entre el primer periodo académico de 2011 y el primer periodo académico de 2019, no reporta pagos por ese concepto y no existe soporte documental de presentación del mismo.

4.5. El preparatorio de Derecho Procesal Civil aparece registrado como aprobado en 2017.1 (con fecha de registro el 6 de septiembre de 2017); sin embargo, el reporte SQUID, que da cuenta de los pagos realizados a la Universidad entre el primer periodo académico de 2011 y el primer periodo académico de 2019, no reporta pagos por ese concepto y no existe soporte documental de presentación del mismo. [...]

4.6. El preparatorio de Derecho de Familia aparece registrado como aprobado en 2017.1 (con fecha de registro el 27 de octubre de 2017); sin embargo, el reporte SQUID, que da cuenta de los pagos realizados a la Universidad entre el primer periodo académico de 2011 y el primer periodo académico de 2019, no reporta pagos por ese concepto y no existe soporte documental de presentación del mismo. [...]

83. El informe en comento fue suscrito el 26 de febrero de 2020 por la señora Martha Lucia Chaves Zúñiga, en su calidad de coordinadora de auditoría de la Resolución 695 de 2019; por la señora Claudia Noemí García Mejía, como decana Ad Hoc de la Facultad de



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

Derecho Ciencias Políticas y Sociales; por la señora Lucy amparo Guzmán Valencia, jefe oficina de control interno; y por el señor Francisco Pino Correa, en su calidad de decano de la Facultad de Ingeniería Electrónica y Telecomunicaciones.

84. En ese orden, es claro que el señor **Leonardo Fabio Cardona Zapata** solo aprobó uno de los siete preparatorios (7) que debía superar. Concretamente, no aprobó los exámenes de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho de Familia, Derecho Civil Bienes, Derecho Procesal Civil y Obligaciones y Contratos.

III.4.3. De las razones de oposición a la medida cautelar

85. El apoderado judicial del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata, a través de memorial de 11 de septiembre de 2020, esgrimió seis razones para oponerse a la procedencia de la solicitud cautelar.

86. En primer lugar, afirmó que no le competente al Consejo de Estado estudiar la legalidad de los actos académicos demandados.

87. En segundo lugar, señaló que el "*equipo de seguimiento*", conformado mediante Resolución R-695 de 2019, no es el organismo encargado de adelantar investigaciones administrativas, disciplinarias o sancionatorias por los hechos ocurridos.

88. En tercer lugar, consideró que no existe prueba sobre la configuración de una causal de nulidad, pues solamente aconteció una irregularidad administrativa en la sistematización de los resultados de los exámenes preparatorios.

89. En cuarto lugar, indicó que el caso debe resolverse a la luz del principio de buena fe, dado que, en el evento de conceder la cautela, se desconocería una prerrogativa de carácter sustancial reconocida a un particular.

90. En quinto lugar, puso de presente que la Universidad del Cauca no adelantó ningún proceso disciplinario en contra del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata para determinar si presentó o no los exámenes preparatorios faltantes y tampoco garantizó su derecho a la defensa y contradicción durante la elaboración del informe de 26 de febrero de 2020.

91. Finalmente, y en sexto lugar, reprochó a la Universidad del Cauca el hecho de no haber agotado el trámite de revocatoria directa, antes de acudir a la jurisdicción contenciosa.

92. Para abordar los citados planteamientos, la Sala unitaria examinará los cargos de forma independiente, tal y como se observa a continuación:

III.4.3.1. De la competencia del Consejo de Estado en cuanto al estudio de legalidad de los actos académicos demandados



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

93. Como ya se mencionó, el apoderado judicial del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata sostiene que los actos administrativos demandados no son pasibles de control jurisdiccional porque resuelven asuntos académicos, propios de la autonomía universitaria del centro educativo demandante⁵¹.

94. Con el propósito de solucionar el referido planteamiento, es necesario recordar el criterio jurisprudencial que pacíficamente ha sostenido esta Sección desde el año 1994 respecto del control de legalidad de las decisiones definitivas que adoptan las entidades educativas.

95. La jurisprudencia de esta Sección del Consejo de Estado ha señalado que, al momento de determinar la competencia de esta jurisdicción, es necesario diferenciar dos tipos de actos administrativos de las instituciones universitarias. La primera tipología de acto se denominó “**acto académico**” y guarda relación con aquella decisión susceptible de control judicial por estar asociada al cumplimiento de la función pública educativa. La segunda tipología corresponde a lo que se denominó como el “**acto meramente académico**”, cuyo contenido está relacionado con el funcionamiento interno de las instituciones de educación superior, acto frente al cual no puede adelantarse un estudio de legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo por tratarse del ejercicio de la autonomía universitaria.

96. Para diferenciar ambos tipos de decisiones, la Sección Primera del Consejo de Estado, en la sentencia de 16 de diciembre de 1994⁵², enunció una serie de actos no enjuiciables que «*tienen que ver con el fuero interno de las Instituciones de Educación Superior, ya que son la máxima expresión de su autonomía y forman parte del reglamento que gobierna las relaciones entre la Institución y sus educandos*», tales como «*el señalamiento del calendario académico, los planes de enseñanza e investigación, el sistema, forma y criterio de calificaciones, de exámenes y de matrículas, entre otros*».

97. La Sección Primera, en la sentencia de 17 de marzo de 2000⁵³, en este mismo sentido precisó lo siguiente:

*“[...]la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido entre actos meramente académicos, que escapan al control jurisdiccional, como sería, por ejemplo, los relacionados con una evaluación académica; y actos académicos, que tienen el carácter de administrativos, **por ser consecuencia del cumplimiento de una función administrativa -la de educación-, pues son expedidos por las instituciones de educación superior, sean públicas o privadas, en virtud de la delegación que el Estado les ha hecho de dicha función, verbigracia, el acto acusado en este proceso, a través del cual se***

⁵¹ De tal suerte que si la decisión de la institución es expedida dentro del ámbito exclusivo de la actividad académica, con abstracción total de la función administrativa, el acto es académico y no administrativo.

Esa autonomía de las instituciones de educación superior se traduce bajo las voces de los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992, en el reconocimiento de sus derechos a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.” Sentencia del 20 de enero de 2011, Rad. No.11001-03-28-000-2009-00017-00, Actor: Gerardo Nossa Montoya, M.P. Mauricio Torres Cuervo

⁵² Sentencia del 16 de diciembre de 1994, Rad No.2710, Actor: Carlos José Vásquez Villegas, M.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

⁵³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Ref No. 5583. Consejero Ponente: doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Actora Gladys maría Sierra Mendoza.



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

le impuso a la actora la sanción de interdicción académica definitiva, que le impidió continuar con la presentación de exámenes preparatorios para optar al título de abogada. (Sentencias de 16 de diciembre de 1994, Expediente núm. 2710, Consejero ponente doctor Ernesto Rafael Ariza Muñoz; y de 30 de abril de 1996, Expediente núm. 1968, Consejero ponente doctor Libardo Rodríguez Rodríguez)[...]»⁵⁴.

98. Siguiendo el mismo criterio, en las sentencias de 5 de octubre de 2009⁵⁵, de 16 de julio de 2015⁵⁶ y de 21 de abril de 2016⁵⁷, la Sala aclaró que también son actos meramente académicos los concernientes a las evaluaciones académicas y los de expulsión.

99. En virtud de este marco jurisprudencial, es dable concluir que los actos demandados en el presente medio de control claramente corresponden a aquellos que desarrollan la función administrativa educativa, puesto que van más allá del funcionamiento interno del centro universitario, en tanto materializan lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política y en el artículo 24 de la Ley 30.

100. Como se explicó en precedencia, el constituyente, en el artículo 26 superior, reconoció que el legislador puede exigir títulos de idoneidad para el desarrollo de las ocupaciones que generan riesgos sociales. Bajo este mandato, el artículo 24 de la Ley 30 determina que «*el otorgamiento de títulos en la educación superior es de competencia exclusiva de las instituciones de ese nivel (educativo)*».

101. Como la abogacía es una profesión de educación superior, la decisión que acredita el cumplimiento de los requisitos exigidos para el desarrollo de esa actividad, no solo produce efectos en la relación estudiante-universidad, sino que altera el estatus de ese ciudadano ante toda la colectividad. Lo anterior significa que ese tipo de decisiones administrativas son actos académicos pasibles de control judicial porque, evidentemente, no solo atañen al fuero interno de la autonomía universitaria.

102. Con fundamento en esta lógica, la Sección Primera del Consejo de Estado, en las sentencias de 22 de octubre de 2020⁵⁸ y de 16 de diciembre de 2020⁵⁹, se pronunció de fondo en relación con dos demandas de nulidad interpuestas en contra de las actas individuales de grado expedidas por un instituto universitario, mediante las cuales se conferían dos títulos profesionales

103. Por todo lo anteriormente expuesto, el Despacho considera que los actos objeto de enjuiciamiento en este proceso son controlables en su legalidad por parte de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, por ende, el primer reparo formulado no cuenta con vocación de prosperidad.

⁵⁴ Este criterio fue reiterado en la sentencia de esta Sección de 5 de octubre de 2009. Radicación No. 2009-01120-01(AC). Consejero Ponente: doctor Marco Antonio Velilla Moreno. Actor: Jesús Castellanos Amador.

⁵⁵ Expediente núm. 2009-01120-01, Consejero Ponente Marco Antonio Velilla Moreno

⁵⁶ Expediente núm. 2010-00564-01, Consejera Ponente María Elizabeth García González

⁵⁷ Expediente núm. 2014-00355-01, Consejera Ponente María Elizabeth García González

⁵⁸ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, Radicación número: 68001-23-31-000-2008-00475-01, Actor: INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ, Demandado: HENRY ALFONSO ROA MORALES.

⁵⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Radicación número: 68001-23-31-000-2008-00483-01, Actor: INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ- UNIPAZ, Demandado: INSTITUTO UNIVERSITARIO DE LA PAZ- UNIPAZ Y LUIS ALEJANDRO SOTOMONTE NIÑO, Referencia: ACCIÓN DE NULIDAD



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

III.4.3.2. De las competencias del equipo de seguimiento y de apoyo a la mejora de los procedimientos académicos administrativos de registros de exámenes preparatorios del Programa de Derecho de la Universidad del Cauca

104. En segundo lugar, el apoderado judicial del tercero interesado alegó que el equipo de seguimiento, conformado a través de la Resolución R-695 de 2019, no es la dependencia de la Universidad del Cauca encargada de adelantar las investigaciones administrativas, disciplinarias y sancionatorias relacionadas con los hechos objeto de la demanda y que, por ello, no es válida la prueba recaudada por el referido equipo.

105. Tal y como se explicó en el acápite III.4.2. de este proveído, el mencionado argumento tampoco está llamado a prosperar, dado que el artículo 2° de la Resolución R-695 confirió expresamente al equipo cuestionado las siguientes funciones:

[...] Verificar a través de las distintas fuentes de información las fases de inscripción calificación y registro exámenes preparatorios e identificar las situaciones irregulares presentadas.

Obtener la información confiable que conduzca la determinación de responsabilidades en la ejecución de presuntas actuaciones anómalas.

Conceptuar sobre las consecuencias que acarrearán las situaciones encontradas y recomendar ante las instancias universitarias el impulso de acciones que correspondan a ellos en los ámbitos académico administrativo disciplinario y penal. (...)

Preparar los informes que soliciten o deban enviarse a los organismos de inspección vigilancia y control. [...]

106. Como se puede apreciar, el equipo interdisciplinario integrado por la directora del Centro de Posgrados, por el Decano de la Facultad de Ingeniería Electrónica y Telecomunicaciones, por la decana Ad-hoc de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, por el responsable de la Dirección de Tecnologías de la Información y Comunicación, y por el jefe de la Oficina de Control Interno, cuenta con la función de: i) «*verificar a través de las distintas fuentes de información las fases de inscripción calificación y registro exámenes preparatorios e identificar las situaciones irregulares presentadas*», y tiene la competencia para: «*preparar los informes que soliciten o deban enviarse a los organismos de inspección vigilancia y control*».

107. Valga anotar, igualmente, que el acto administrativo que se cuestiona por la parte que se opone al decreto de la medida cautelar, esto es, la Resolución R-695 de 2019, ni siquiera fue objeto de la demanda que justifica el presente medio de control y, además, tampoco es pasible de control jurisdiccional por tratarse, esa sí, de una decisión **meramente académica**.

108. Con fundamento en estas mismas razones, esta Sección, en la sentencia de 21 de abril de 2016, al conocer de una temática similar a la ahora expuesta, consideró lo siguiente:

[...] La Sala no hará pronunciamiento alguno en relación con la falta de competencia de quienes expidieron las actas demandadas, esto es, los



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

miembros que integran el Comité de Currículo de la Maestría de Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-, toda vez que, comoquiera que se determinó que los actos académicos no son susceptibles de control jurisdiccional, no existe jurisdicción para estudiar dicho aspecto. [...]

109. En este orden, es claro que el citado reparo resulta improcedente.

III.4.3.3. De las pruebas que acreditan el desconocimiento de lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del Acuerdo 002 de 2011

110. El apoderado judicial del tercero interesado afirmó que no obra en el plenario medio demostrativo que acredite la configuración de una causal de nulidad, dado que las pruebas obrantes solo demuestran la ocurrencia de una irregularidad administrativa en la sistematización de los resultados de los exámenes preparatorios del programa de Derecho.

111. Frente a tal reparo, es necesario resaltar al oponente que la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados, en esta etapa inicial del proceso, se supedita a la «*manifiesta infracción de la norma superior*» que la Universidad del Cauca estimó infringida, es decir, los artículos 6 y 8 del Acuerdo 002 de 2011.⁶⁰

112. En el acápite III.4.2. de este proveído, la Sala Unitaria puso de relieve el acervo probatorio que demuestra el incumplimiento de los requisitos reglamentarios instituidos en la malla curricular del programa de Derecho de la Universidad del Cauca, conformado por el “*informe sobre la verificación del cumplimiento de los requisitos de grado (preparatorios)*”, por los registros de calificación de preparatorios obrantes en el sistema SIMCA 2.0 y por la carpeta de documentos del estudiante anexa a la demanda; documentos estos que acreditan la situación irregular que permitió el desconocimiento de los requisitos reglamentarios previstos para obtener el título de abogado por parte del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata.

113. En este contexto, *prima facie* se evidencia la transgresión de los artículos 6 y 8 del Acuerdo 002 de 2011.

114. Valga destacar que el Acuerdo 001 de 4 de diciembre de 2014, proferido por el Consejo de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la universidad accionante, adoptó la reglamentación de los exámenes preparatorios y precisó aspectos

⁶⁰ Vale la pena ahondar en el tema de la transición del régimen de las medidas cautelares que tuvo lugar con el nuevo CPACA, asunto explicado en la providencia de 17 de marzo de 2015 (Expediente núm. 2014-03799), en la cual se puntualizó: “*Ahora bien, centrando el estudio en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo, es notorio para la Sala que la nueva disposición, sin desconocer los rasgos característicos del acto administrativo, amplió, en pro de una tutela judicial efectiva, el ámbito de competencia que tiene el Juez de lo contencioso administrativo a la hora de definir sobre la procedencia de tal medida cautelar; y ese cambio, que se refleja en el tenor literal de la norma, consulta la intención del legislador y el entendimiento de la medida cautelar en el marco constitucional. Una interpretación del artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo teniendo en cuenta solamente la variación literal del enunciado normativo, pudo haber generado en los inicios de su aplicación la idea de que la existencia de una manifiesta infracción, a la que hacía referencia el artículo 152 del anterior Código, fue reemplazada por el surgimiento en el análisis judicial de una oposición entre el acto y las normas superiores, sin que ello comportara una diferencia material en el contenido normativo de ambas disposiciones. Sin embargo, estudiados los antecedentes de la disposición debe arribarse a una conclusión diferente, dado que, se insiste, la medida cautelar en el nuevo escenario judicial de esta Jurisdicción obedece y reclama la tutela judicial efectiva.*” (Resaltado es del texto).



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

procedimentales (físicos y tecnológicos) de obligatorio cumplimiento, los cuales permiten verificar desde diferentes mecanismos la presentación y aprobación del requisito objeto de debate.

115. Al respecto, indica el Acuerdo 001 lo siguiente:

[...] ARTÍCULO 10. Los exámenes preparatorios se deben realizar en los recintos universitarios y por profesores designados para tal efecto. No podrán realizarse exámenes preparatorios en fechas distintas de las establecidas y por fuera de los turnos adjudicados en la Secretaría General. En casos excepcionales se podrá programar el examen en otro lugar previa aprobación de la Coordinación del programa y de la Secretaría General de la Facultad.

ARTÍCULO 11. Para autorizar la presentación del preparatorio será requisito indispensable la previa cancelación de los derechos respectivos. [...]

116. También el Reglamento Estudiantil (Acuerdo No. 002 de 1988) regula lo siguiente sobre la presentación de exámenes preparatorios:

[...] 57. Los alumnos deben presentarse a todo examen en la fecha y hora fijadas. Quienes por causa justificada no pudieren presentarse, podrán solicitar examen supletorio cuando haya lugar a ello, de acuerdo con el artículo 51 del presente Reglamento.

La no presentación de un examen de acuerdo con el procedimiento anterior, será calificada con nota cero punto cero (0.0). De igual forma se calificará a quien se ausente sin causa justificada durante el desarrollo de una prueba.

58. Las notas de examen serán entregadas por el profesor en la Secretaría Académica dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha del examen. Estas notas serán publicadas. Los estudiantes, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes, podrán hacer los correspondientes reclamos y pedir correcciones. Cumplido lo anterior, el Decano podrá conceder revisión de exámenes escritos por medio de un segundo calificador, ante solicitud motivada del estudiante. En este caso se considerará como calificación del examen la nota del segundo calificador.

59. Vencido el término de publicación, las calificaciones serán registradas y no podrán ser modificadas excepto en casos de errores aritméticos o de transcripción. En este evento deberá hacerse la salvedad correspondiente, con la aclaración y la firma del Secretario Académico, previa autorización del Consejo de Facultad.

60. Tendrán nota definitiva de cero punto cero (0.0) las asignaturas matriculadas que no aparezcan calificadas o canceladas en los libros de la Facultad.

61. Para presentar exámenes de habilitación, validación, clasificación, supletorios o preparatorios es indispensable- comprobar previamente ante la Decanatura la cancelación de los derechos correspondientes [...]

117. Lo anterior significa que el sistema de registro de notas SIMCA no era el único mecanismo existente en la Universidad del Cauca para identificar la comisión de un error en la calificación de los exámenes preparatorios de los estudiantes que cursan el programa de Derecho.

118. Nótese, en este mismo sentido, que en los soportes físicos y digitales (historia académica y sistema de pagos) no existe evidencia que demuestre el pago, la presentación y/o aprobación de los exámenes preparatorios de Derecho Constitucional, Derecho



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

Administrativo, Derecho Penal, Derecho de Familia, Derecho Civil Bienes, Derecho Procesal Civil y Obligaciones y Contratos. Igualmente, los mecanismos de control existentes en materia de demostración de pago, y de constancia física de presentación y evaluación, obrantes respecto de los preparatorios aprobados, igualmente demuestran el incumplimiento del requisito académico.

119. La Sala Unitaria resalta que el equipo de seguimiento y apoyo a la mejora verificó las constancias obrantes en: i) la base de datos de soporte SQUID, ii) en la solicitud de inscripción para presentar el examen preparatorio, y iii) en los archivos documentales físicos y digitales de la División de Admisiones Registro y Control Académico y de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas; y con fundamento en esos registros elaboró la prueba que acredita la transgresión de lo dispuesto en los artículos 6 y 8 del Acuerdo 002 de 2011.

120. Así pues, el apoderado judicial del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata se equivoca cuando afirma que no existe prueba de la violación del ordenamiento jurídico por parte de los actos acusados.

III.4.3.4. Del cargo relacionado con la aplicación del principio de buena fe

121. Respecto de la petición del apoderado judicial del tercero interesado enfocada a que prime y se aplique «*el principio de la buena fe*» y, en consecuencia, se mantengan los efectos jurídicos de los actos demandados, considera la Sala Unitaria que en el caso que nos ocupa no se materializan los supuestos fácticos exigidos para la aplicación del mismo.

122. Es de resaltar que el artículo 83 de la Constitución Política señala que: «*las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas*».

123. En cuanto al contenido de este principio, la Corte Constitucional⁶¹ ha precisado lo siguiente:

[...] Principio de buena fe en las actuaciones de la administración

11. La buena fe ha pasado de ser un principio general del derecho para convertirse en un postulado constitucional (CP art. 83). Este trascendental principio exige de los particulares y de las autoridades ceñirse en sus actuaciones a una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta ("vir bonus"). (...)

12. La administración y el administrado deben adoptar un comportamiento leal en el perfeccionamiento, desarrollo y extinción de las relaciones jurídicas. Este imperativo constitucional no sólo se aplica a los contratos administrativos, sino también a aquellas actuaciones unilaterales de la administración generadoras de situaciones jurídicas subjetivas o concretas para una persona. El ámbito de aplicación de la buena fe no se limita al nacimiento de la relación jurídica, sino que despliega sus efectos en el tiempo hasta su extinción.

13. El principio de la buena fe incorpora la doctrina que proscribe el "venire contra factum proprium", según la cual a nadie le es lícito venir contra sus propios actos. La buena fe implica el deber de observar en el futuro la conducta inicialmente desplegada,

⁶¹ T-475 de 29 de julio de 1992



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

*de cuyo cumplimiento depende en gran parte la seriedad del procedimiento administrativo, la credibilidad del Estado y el efecto vinculante de sus actos para los particulares. **La revocatoria directa irregular que se manifieste en la suspensión o modificación de un acto administrativo constitutivo de situaciones jurídicas subjetivas, puede hacer patente una contradicción con el principio de buena fe y la doctrina de los actos propios, si la posterior decisión de la autoridad es contradictoria, irrazonable, desproporcionada y extemporánea o está basada en razones similares.** Este es el caso, cuando la administración, luego de conceder una licencia de funcionamiento a una persona para el ejercicio de una determinada actividad, luego, sin justificación objetiva y razonable, procede a suspender o revocar dicha autorización, con el quebrantamiento consecuente de la confianza legítima y la prohibición de "venir contra los propios actos". [...]*

124. Como puede observarse, en virtud del principio de buena fe, nadie puede contravenir válidamente sus propios actos, cuando tal comportamiento es objetivamente incompatible con su conducta precedente.

125. La buena fe está entonces relacionada con la confianza legítima que exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actos, respetar los compromisos adquiridos y garantizar la estabilidad de las situaciones jurídicas, cuando no se suscitan razones objetivas que justifiquen un cambio.

126. Siendo ello así, en principio, el Despacho considera que la solicitud cautelar que busca dejar sin efectos jurídicos el título de abogado del ciudadano Leonardo Fabio Cardona Zapata, **no contraria el principio de buena fe dado que se aprecia razonable y oportuna.**

127. Obsérvese que, cuando la universidad demandante tuvo conocimiento de los errores del registro calificativo que fundamentaron su primera decisión, así como del consecuente incumplimiento de los requisitos previstos en los artículos 6° y 9° del Acuerdo Académico N° 02 de 2011, acertadamente acudió a esta jurisdicción con el propósito de obtener el respectivo estudio de legalidad.

128. Tal cuestionamiento de la legalidad de los actos acusados se justifica si se tiene en cuenta que la decisión inicial de conferir el título posee un vicio en el consentimiento, en virtud del cual es posible contravenir el acto académico propio para garantizar el respeto del ordenamiento superior.

129. Nótese que el tercero con interés, en la oportunidad conferida para intervenir, no aportó ni solicitó la práctica de algún medio probatorio (documental, testimonial, o pericial) que permita deducir que sí aprobó los exámenes preparatorios de Derecho Constitucional, Derecho Administrativo, Derecho Penal, Derecho de Familia, Derecho Civil Bienes, Derecho Procesal Civil y Obligaciones y Contratos.

130. Es importante traer a colación que en nuestro sistema jurídico **nadie puede obtener provecho de su propia culpa** (*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*). De manera que el tercero interesado conocía los requisitos que debía acatar y su silencio no modifica las consecuencias de no haber aprobado toda la malla curricular. El error de la institución educativa al momento de verificar los registros calificativos no subsana la ausencia de los requisitos académicos que debía cumplir el señor **Leonardo Fabio Cardona Zapata** para obtener el título de abogado.



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

131. Previamente se explicó que los actos administrativos expedidos por ese ente universitario público (estatutos, reglamento estudiantil y reglamentos académicos) son vinculantes y obligatorios para todos los estudiantes matriculados en sus programas.

132. En materia de exámenes preparatorios, el capítulo VI del Reglamento Estudiantil, adoptado a través de Acuerdo No. 002 de 1988, dispone que los «*exámenes preparatorios de grado son pruebas de evaluación general de conocimiento teóricos y prácticos que exige la Universidad en algunos programas, para optar al título profesional. Se practican ante jurado y su reglamentación interna es de competencia del Consejo de Facultad u Organismo delegatario de la unidad respectiva*».

133. También señala, en su numeral 54, que «*para optar al título el estudiante debe llenar los requisitos legales estatutarios exigidos y haber aprobado, según lo dispuesto en el presente Reglamento, todas las asignaturas y actividades establecidas en el plan de estudios vigente*».

134. Se concluye, entonces, que no se materializan en el caso concreto los presupuestos fácticos exigidos para la aplicación del principio de buena fe, pues la conducta de la Universidad del Cauca se encuentra razonable y proporcional a la situación fáctica que se presenta, más aún si se tienen en cuenta los trascendentales deberes que encomienda nuestro ordenamiento jurídico a este ente universitario, así como de las obligaciones que aceptó el alumno al momento de matricularse en ese programa académico.

III.4.3.5. Del reproche por haber omitido el procedimiento sancionatorio

135. El apoderado judicial del tercero interesado puso de presente que la Universidad del Cauca no ha adelantado ningún proceso disciplinario en contra de su representado y que tampoco le garantizó su derecho a la defensa y contradicción cuando elaboró el informe de 21 de abril de 2020.

136. Cabe reiterar que esta autoridad judicial, en el acápite III.4.3.1 explicó la diferencia existente entre los actos académicos y los actos meramente académicos. Respecto de tal distinción, se observa que el procedimiento sancionatorio que propone el oponente, a diferencia de la decisión que confiere un título, es un componente propio de la autonomía universitaria, no susceptible de control judicial.

137. Claramente, la legítima expectativa del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata de culminar los requisitos que le faltan para obtener el título de abogado dependerá de los resultados del proceso disciplinario que se desarrolle en cumplimiento del procedimiento regulado en el capítulo XI del reglamento estudiantil.

138. Sin embargo, tal escenario en nada se relaciona con el hecho consistente en haber conferido un título, sin el cumplimiento de los componentes curriculares reglados por los artículos 6° y 9° del Acuerdo 02 de 2011.

139. En esta medida, el reparo relacionado con el desarrollo del procedimiento sancionatorio excede el objeto del presente debate judicial y, por ende, no puede ser objeto de pronunciamiento alguno.



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

140. Igual acontece en lo concerniente al reproche por la no vinculación del mencionado ciudadano a la investigación que culminó con el informe de 21 de abril de 2020. Esa prueba documental no se profirió en el marco de un proceso sancionatorio (interno) y, por lo tanto, su traslado y contradicción se hará en el transcurso del presente debate judicial, en las etapas establecidas por el ordenamiento jurídico, como lo es el periodo de traslado de la solicitud cautelar, oportunidad en la que el tercero no cuestionó la veracidad de los hallazgos contenidos en informe de 21 de abril de 2020, ni solicitó la práctica de pruebas con el mismo propósito.

III.4.3.6. De la inexigibilidad del trámite de revocatoria directa

141. Ahora, respecto del argumento que propone el apoderado del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata respecto del el deber de agotar el procedimiento previsto en el artículo 97 del CPACA antes de demandar la nulidad un acto propio, es importante recordar al tercero las diferencias existentes entre la revocatoria de un acto administrativo y su anulación.

142. De conformidad con el artículo 93 *ibidem*, la revocatoria directa es una figura jurídica en virtud del cual, el funcionario que profirió un acto administrativo o su superior inmediato, de oficio o a solicitud de parte, deja sin efectos una decisión que: i) se opone a la Constitución Política o a la ley; ii) no está conforme con el interés público o social o atenten contra este; o iii) causa un agravio injustificado a una persona.

143. Tal forma de auto control de la administración permite excluir del ordenamiento un acto administrativo bajo los supuestos indicados, previo consentimiento expreso y escrito del titular del derecho reconocido en esa decisión, y con plena garantía de los derechos de audiencia y defensa en los términos del artículo 97 del CPACA.

144. Por el contrario, el ejercicio de la acción de nulidad frente a los actos administrativos de contenido particular -que generan consecuencias jurídicas atentatorias del orden público y social- no requiere del consentimiento del titular y puede ejecutarse por cualquier persona natural o jurídica.

145. La pretensión de nulidad es pública y, en consecuencia, las entidades del Estado pueden activar también el aparato judicial de la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de demandar sus propios actos, cuando resulten lesivos para el ordenamiento jurídico en abstracto, sin que deban previamente agotar el procedimiento de que trata el artículo 97 del CPACA.

146. Por estas razones, el argumento relacionado con la con la aplicabilidad del artículo 93 *ibidem* tampoco cuenta con vocación de prosperidad.

III.4.4. Conclusiones sobre la solicitud cautelar de suspensión provisional

147. En los capítulos anteriores el Despacho reseñó una serie de pruebas documentales, en virtud de las cuales es posible concluir *prima facie* que: i) el ciudadano Leonardo Fabio Cardona Zapata se matriculó al programa de Derecho reglado a través del Acuerdo 002 de 2011, ii) los artículos 6 y 8 del Acuerdo 002 de 2011 prevén como requisito para obtener el



Radicación: 11001032400020200024800
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

título de abogado la aprobación de los exámenes preparatorios y, iii) el referido estudiante únicamente supero satisfactoriamente uno (1) de los siete (7) exámenes exigidos.

148. También cabe resaltar que el ejercicio de la abogacía es un tema de interés relevante para la comunidad en general, que afecta de manera grave y evidente el orden público y social en materia de justicia. De manera que son las universidades las encargadas de definir raseros para el ingreso a dicha profesión, los cuales, en el presente caso, en principio no han sido superados.

149. El comportamiento de los profesionales del Derecho afecta las relaciones sociales públicas y privadas. Por ello, antes de titular a un abogado(a), las universidades deben verificar que ese estudiante cuente con las competencias necesarias para ejercer su profesión con suficientes estándares éticos y jurídicos, en el marco de los 21 deberes - éticos- a que se refiere el artículo 28 de la Ley 1123 de 2007.

150. Significa lo anterior que **resulta procedente conceder la medida cautelar deprecada pues de la confrontación de los actos demandados** (artículo 1° (parcial) de la Resolución No. R 437 de 21 de mayo de 2018, Acta de grado No 29 de 15 de junio de 2018, y Diploma No. 891-18 de 15 de junio de 2018) **con las normas superiores invocadas como violadas y del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud, se observa**, en esta etapa inicial de la controversia, **la transgresión del ordenamiento superior.**

151. Valga aclarar que, tal y como lo reconoció el Despacho en el auto admisorio de 1° de septiembre de 2020, el documento paz y salvo de 24 de abril de 2018 no es un acto enjuiciable ante la jurisdicción contencioso-administrativa, dado que corresponde a un trámite institucional que no crea, modifica o extingue una situación jurídica particular y concreta, de allí que no es procedente la suspensión provisional de esa decisión.

152. En esa medida, la Sala Unitaria decretará exclusivamente **la suspensión provisional del artículo 1° (parcial) de la Resolución R 437 de 21 de mayo de 2018, del Acta de grado No 29 de 15 de junio de 2018, y del Diploma No. 891-18 de 15 de junio de 2018 conferido al tercero con interés.**

VII.4.5. De la solicitud de suspensión de una actuación administrativa

153. El apoderado judicial de la Universidad del Cauca también solicitó a la Corporación que ordene al Consejo Superior de la Judicatura la suspensión del trámite de otorgamiento de la tarjeta profesional de abogado del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata, o que suspenda el registro de la misma, si aquel ya fue inscrito.

154. Para resolver, el Despacho considera que la mencionada petición resulta improcedente, en tanto que, de la revisión de la misma, se advierte que la demandante omitió el cumplimiento de la carga relacionada con la debida argumentación y fundamentación de la solicitud, debido a que no aportó los elementos que permitan identificar la actuación administrativa adelantada, esto es, el número de radicación o el consecutivo del respectivo expediente administrativo.



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

155. En este mismo sentido, tampoco obra en el plenario documento alguno que permita deducir si el Consejo Superior de la Judicatura ya realizó el registro en el Sistema de Información del Registro Nacional de Abogados – SIRNA, de la tarjeta profesional de abogado otorgada al señor Leonardo Fabio Cardona Zapata.

156. En virtud de lo anterior, no es posible el decreto de la cautela en los términos solicitados por la demandante dado que, se reitera, incumplió con la carga argumentativa y probatoria que le exige el ordenamiento jurídico para su adopción y para que se pueda garantizar el adecuado ejercicio del derecho de contradicción y defensa.

157. Los artículos 229⁶² y 231 del CPACA⁶³ expresamente determinan que las diversas medidas cautelares instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo proceden previa individualización de la actuación que es objeto de reproche.

158. Ahora bien y sin perjuicio de lo anterior, el Despacho estima pertinente poner de presente que, en virtud de la suspensión provisional del artículo 1° de la Resolución núm. R 437 de 21 de mayo de 2018, del Acta de grado núm. 29 de 15 de junio de 2018, del Diploma núm. 891 de 15 de junio de 2018, el Consejo Superior de la Judicatura deberá evaluar si, respecto del trámite de inscripción de la tarjeta profesional de abogado del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata -trámite que puede estar en curso o ya culminado-, opera o no el fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.

159. Cabe resaltar que la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos guarda relación con la imposibilidad de que los mismos sean exigibles y ejecutados y, por ende, surtan efectos en derecho. Tal figura aparece regulada en el artículo 91 de Ley 1437 de 2011 en los siguientes términos:

*[...] Artículo 91. **Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo.** Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:*

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

⁶² [...] ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo [...].

⁶³ [...] ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

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

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



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.

3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.

4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.

5. Cuando pierdan vigencia [...]

160. Sobre el alcance del instituto de pérdida de fuerza ejecutoria de actos administrativos, la jurisprudencia de esta Sección se ha pronunciado en los siguientes términos:

*"[...] El **DECAIMIENTO** del acto administrativo, regulado expresamente en el artículo 66 numeral 2° del C.C.A., (hoy en día en el artículo 91 del CPACA) es una de las causas por las cuales los actos administrativos pierden su fuerza ejecutoria. Dicho fenómeno opera de manera sobreviniente y por ministerio de la ley, al desaparecer los fundamentos fácticos o jurídicos que dieron lugar a su expedición. [...]* (Paréntesis fuera de texto).

Es preciso destacar que el decaimiento, entraña en sí mismo la pérdida de los efectos vinculantes del acto administrativo y determina su inaplicación, pues es propio de dicho fenómeno que al desaparecer los fundamentos fácticos y jurídicos de la decisión administrativa, ésta pierda su fuerza ejecutoria. Dicho de otra manera, con el decaimiento se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo tanto la potestad que tiene la administración para forzar su acatamiento como el derecho del administrado de exigir su ejecución.

No sobra añadir a lo anterior, que como quiera que la norma anteriormente trascrita no hace la distinción entre actos administrativos de carácter general y particular, ha de entenderse que el decaimiento se predica de ambos, lo cual significa que los actos administrativos de contenido impersonal y abstracto así como los creadores de situación individuales y concretas, éstos dejan de producir efectos jurídicos hacia futuro.

Según el criterio de la Sala, el fenómeno del decaimiento de un acto administrativo se produce ope legis, es decir, por ministerio de la ley. Por lo anterior, no es preciso adelantar ningún trámite para que opere dicho fenómeno, más sin embargo, nada impide que en sede administrativa la autoridad competente haga una declaración sobre su ocurrencia, sin que tal manifestación constituya en sí misma una nueva manifestación de la voluntad de la Administración, pues se trata simplemente de un acto de simple constatación de un evento sobreviniente cuyos efectos están previamente determinados por el legislador [...]"⁶⁴.

161. Como se observa, con la pérdida de la fuerza ejecutoria se extinguen las obligaciones de cumplimiento y obediencia que se encuentran implícitas en el acto administrativo y desaparecen al mismo tiempo los efectos que el mismo esté produciendo.

162. Por lo anteriormente expuesto, la medida cautelar incoada por la Universidad del Cauca será decretada parcialmente, como en efecto se dispondrá en la parte resolutoria del presente proveído y, se ordenará que, por la Secretaría de la Sección Primera de esta corporación, se ponga en conocimiento de la Unidad de Registro Nacional de Abogados -URNA- del

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., tres (3) de abril de dos mil catorce (2014). Radicación núm.: 11001-03-25-000-2005-00166-01. Actor: Sindicato Nacional de Trabajadores de las Gaseosas, Refrescos y Alimentos Relacionados con la Industria –SINTIGAL- y otros.



Radicación: 11001032400020200024800
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

Consejo Superior de la Judicatura la presente providencia, para los fines que estime pertinentes, y teniendo en cuenta la eventual configuración de una de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo de inscripción de la tarjeta profesional de abogado del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata.

En mérito de lo expuesto, el Consejero de Estado de la Sección Primera de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR la suspensión provisional del artículo 1° de la Resolución núm. R 437 de 21 de mayo de 2018, en el aparte que señala: «*LEONARDO FABIO CARDONA ZAPATA CC. (...) de Manizales*»⁶⁵.

SEGUNDO: DECRETAR la suspensión provisional del Acta de grado núm. 29, suscrita el 15 de junio de 2018 por Laura Ismenia Castellano Vivas, en su calidad de Secretaria General de la Universidad del Cauca; y del Diploma «*registrado en el libro Diplomas N 082, folio 891, Diploma. 891-18*», que confiere el título de abogado al señor Leonardo Fabio Cardona Zapata, suscrito por el rector de la Universidad del Cauca, la decana de la Facultad de Derecho, Ciencias Jurídicas y Sociales y la Secretaria General.

TERCERO: NEGAR la medida cautelar anticipativa de suspensión de la actuación administrativa tendiente a obtener la tarjeta profesional de abogado del título de la referencia.

CUARTO: Por la Secretaria General de esta Corporación, **PONER EN CONOCIMIENTO** de la Unidad de Registro Nacional de Abogados -URNA- del Consejo Superior de la Judicatura la presente providencia, para los fines que estime pertinentes, teniendo en cuenta la eventual configuración de una de las causales de pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo de inscripción de la tarjeta profesional de abogado del señor Leonardo Fabio Cardona Zapata.

QUINTO: Efectuar las anotaciones secretariales de rigor.

Notifíquese y cúmplase,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
 Consejero de Estado

(P-2-22)

⁶⁵ El Despacho omite enunciar el número del documento de identidad del tercero con interés para garantizar la reserva de ese dato personal.