



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

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de mayo de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Medio de control de nulidad
Expediente: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Actor: 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 / Concede suspensión provisional / Niega medida cautelar de suspensión de la tarjeta de profesional de abogado del título de la referencia

Auto que resuelve solicitud de medida cautelar¹

El Despacho procede a resolver la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del artículo 1° de la Resolución núm. R-179 de 3 de marzo de 2019², del Acta de grado núm. 16 de 15 de marzo de 2019-0209347³, y del Diploma núm. 399-19 de la misma fecha, mediante los cuales se confiere el título de abogado a la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz⁴**, y también emitirá un pronunciamiento en relación con la “*petición especial*” orientada a suspender provisionalmente la Tarjeta Profesional de Abogado No. 327802 otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura a la señora Salazar Muñoz.

1 Cuaderno de medida cautelar sube a Despacho el 24 de enero de 2022.

2 “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) (...)

ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ CC. (...) de Popayán [...]

3 El acto en cita señala:

[...] En Popayán, capital del departamento del Cauca, República de Colombia, a las 2 pm del día viernes quince (15) de marzo de dos mil diecinueve (2019) y en cumplimiento de la Resolución R-179 del 7 de marzo de 2019, expedida por la rectoría del Alma Máter, 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 Encargada, una vez instalada la Ceremonia, lee 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 ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ CC XXX de Popayán.

El diploma acredita su idoneidad ejercer la profesión de abogado

Se registra en el libro de Diplomas N° 083, Folio N° 399; Diploma N°. 399-19 [...].

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

El citado documento fue suscrito el 15 de marzo de 2019 por Laura Ismena Castellanos Vivas, en su calidad de Secretaria General de la Universidad del Cauca.

4 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 ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ (...) ha cumplido con todos los requisitos legales y estatutarios le otorga el título de ABOGADA con todos los derechos, privilegios y dignidades que lo facultan para el ejercicio profesional. Popayán 13 de octubre de 2017. Registrado en el libro de Diplomas N° 083, Folio N° 399, Diploma N°. 399-19 [...]



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

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:

«[...] 3.1. Declárese la nulidad parcial del artículo primero de la Resolución No. R-179 de 7 de marzo de 2019, en concreto del aparte que confiere a la señora **ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ**, identificada con la cédula de ciudadanía No. (...) expedida en Popayán - Cauca, el título de abogada.

4.2. Declárese la nulidad del Acta de Grado No. 16 del 15 de marzo de 2019-029347 y Diploma No. 399-19 del 15 de marzo de 2019, actos administrativos con los cuales la Universidad del Cauca materializa parcialmente lo dispuesto en el artículo primero de la Resolución N° R-179 del 7 de marzo de 2019 y otorga el título de Abogada, a la señora **ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ** identificada con la cédula de ciudadanía No (...) expedida en Popayán – Cauca.

4.3. Como consecuencia de las anteriores declaraciones se ordene la cancelación de la Tarjeta Profesional de Abogado N°. 327802, otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura a la señora **ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ**, identificada con la cédula de ciudadanía No (...) expedida en Popayán – Cauca [...].».

2. Este Despacho, mediante Auto de 3 de diciembre de 2021, admitió la demanda de nulidad interpuesta en contra de la Resolución R-179 de 7 de marzo de 2019, del Acta de grado núm. 16 de 15 de marzo de 2019-029347 y del Diploma núm. 399-19 de la misma fecha, previas las siguientes consideraciones:

«[...] 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.

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.

[...]

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



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

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

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 Cauca⁵ 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) [...]»⁶.

3.2. Dichos requisitos aparecen contemplados expresamente en el artículo 2° del Acuerdo Académico N° 014 de 2004⁷, en los artículos 6° y 8° del Acuerdo Académico N° 02 de 2011⁸, el Acuerdo Académico 015 de 2011 y en el artículo 3° del Acuerdo Académico N° 039 de 2018⁹.

3.3. Ahora bien, la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz** se matriculó al programa de Derecho en el primer periodo académico del año 2010, época en la que el Acuerdo Académico N° 014 de 2004 regulaba ese plan curricular¹⁰.

3.4. La parte actora, al hacer referencia a la situación académica del señor **Andrea Carolina Salazar Muñoz** y a la presentación y aprobación de los mencionados exámenes preparatorios, se pronunció en los siguientes términos:

«[...] el plan curricular y requisitos de grado que debía cumplir eran aquellos regulados y/o definidos por el Acuerdo Académico N.º 014

⁵ Esta institución es un ente universitario autónomo del orden nacional vinculado al Ministerio de Educación Nacional

⁶ Ibídem.

⁷ 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.

⁸ARTICULO 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."

⁹ ARTÍCULO TERCERO: El plan de estudios del programa de Derecho, quedará así:

(...)

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

¹⁰ Artículo segundo, 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: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

de 2004, norma que, en su artículo segundo, literal a) dispuso que, ***para optar al título de abogado además de cursar y aprobar las actividades curriculares del plan de estudios los estudiantes deberán presentar y aprobar los exámenes preparatorios.***

4.11. Los exámenes preparatorios que conforme a la normatividad interna de mi representada, deben presentar y aprobar quienes aspiren a obtener el título de abogado, son: a. Derecho Laboral – Laboral. b. Derecho Penal – Penal. c. Derecho Privado I – Familia. d. Derecho Privado II – Bienes, Obligaciones y Contratos. e. Derecho Privado III – Procesal Civil. f. Derecho Público I – Constitucional. g. Derecho Público II – Administrativo.

4.12. A inicios del primer semestre del año 2019 y luego de haber cursado y aprobado todas las asignaturas que hacen parte del respectivo plan curricular y, aparentemente habiendo cumplido los requisitos de grado que exigía el Acuerdo Académico N° 014 de 2004 en su artículo segundo, la señora ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ inició los trámites administrativos para obtener el título de Abogada y ser incluido en la ceremonia de grado que se realizó por el Alma Mater el día 15 de marzo de 2019, para ello la señora SALAZAR MUÑOZ, solicitó a mi representada se le expidiera el respectivo paz y salvo académico.

4.13. 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 la señora ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ, había cumplido con todos los requisitos académicos que el Acuerdo Académico N° 014 de 2004, exige para el otorgamiento del título de Abogada y procedió a expedir a favor de la señora SALAZAR MUÑOZ, el Paz y Salvo Académico sin número de fecha 12 de febrero de 2019.

4.14. Dentro de la oportunidad otorgada por la Secretaría General de la Universidad del Cauca, la señora ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ, presentó la documentación exigida para el otorgamiento del título de abogada.

4.15. El Rector de la Universidad del Cauca a través de la Resolución N°. R-179 del 7 de marzo de 2019 (parcial), “Por la cual se confieren unos títulos académicos a estudiantes de pregrado” confirió a la señora ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ el título de abogada. [...]».

3.5. La Universidad del Cauca, en ceremonia colectiva de 15 de marzo de 2019, otorgó el título de abogada a la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz**.

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.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

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 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 la señora Andrea Carolina Salazar Muñoz no cuenta con soporte físico de aprobación del examen preparatorio de Derecho Administrativo.

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 administrativos que a continuación se relacionan:

«[...]

- a) Resolución N°. R-179 del 7 de marzo de 2019 (parcial).
- b) Acta de Grado N° 16 del 15 de marzo de 2019 – 029347.
- c) Diploma N°. 399-19 del 15 de marzo de 2019.

[...]»¹¹.

5. Igualmente, elevó una “*petición especial*”, consistente en suspender provisionalmente «[...] la **Tarjeta Profesional de Abogado N°. 327802**, otorgada por el Honorable Consejo Superior de la Judicatura a la señora **ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ** [...]».

6. Como fundamento de la cautela indicó que los actos demandados transgreden el artículo 2° del Acuerdo Académico No. 014 de 2004, así como el Acuerdo Académico 001 de 2014.

7. Afirmó que la Universidad del Cauca confirió el título de la referencia, tras considerar que la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz** cumplía con todos los requisitos legales y reglamentarios exigibles para el efecto. Sin embargo, luego de revisar los soportes académicos se verificó que la citada ciudadana 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 del examen preparatorio de Derecho Administrativo.

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

¹¹ Folio 1 solicitud de medida cautelar, expediente digital.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

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, aun cuando esa exigencia dejó de ser un requisito legal.

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 [...]».

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. El Secretario de la Sección Primera de esta Corporación, mediante el informe secretarial que obra en el índice 13 del aplicativo SAMAI pone de presente que «[...] NOTIFICADO Y EJECUTORIADO EL AUTO QUE ANTECEDE (ÍNDICE NÚM. 5). DURANTE EL TRASLADO DE LA SOLICITUD DE **MEDIDA CAUTELAR, NO HUBO MANIFESTACIÓN** [...]».

III. CONSIDERACIONES

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

13. 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**”.

14. 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.

15. 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



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

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.¹²

16. 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.

17. 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*”¹³. 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)

18. 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 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** [...]»¹⁴ (negritas fuera del texto)

19. 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

¹² Artículo 230 del CPACA

¹³ Artículo 229 del CPACA

¹⁴ Providencia de 17 de marzo de 2015, Expediente núm. 2014-03799, Consejera ponente: doctora Sandra Lisset Ibarra Vélez.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

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 [...]»¹⁵ (negrillas fuera del texto)

20. 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

21. En el marco de las diversas medidas cautelares, instauradas en el nuevo proceso contencioso administrativo¹⁶, se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos prevista en el artículo 238 de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231¹⁷ y siguientes del CPACA.

15 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

16 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 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.

17 «[...] 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:



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

22. 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».¹⁸

23. 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 infringidas¹⁹.

24. 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.

25. 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*”²⁰.

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 [...]».

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

19 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).

20 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



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

III.3. Del caso concreto

26. 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-179 de 7 de marzo de 2019 (parcial), del Acta de grado núm. 16 de 15 de marzo de 2019-029347 y del Diploma núm. 399-19 de la misma fecha que confirió el título de abogada a la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz**. Igualmente, solicitó adoptar una medida cautelar especial orientada a suspender la tarjeta profesional de abogado de la misma persona.

27. Como fundamento de la petición, la parte demandante explicó que los actos enjuiciados transgreden el artículo 2° del Acuerdo Académico N° 02 de 2011, así como el artículo 2° del Acuerdo 001 de 2014.

28. La Universidad del Cauca indicó que, para optar por el título de abogado(a) 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 el artículo 2° del Acuerdo Académico N° 014 de 2014.

29. Sin embargo, los hechos aducidos en el acápite de antecedentes permiten evidenciar que la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz** únicamente presentó y aprobó seis (6) de esos exámenes preparatorios y, por ende, dicha estudiante incumplió con los presupuestos institucionales previstos para obtener el título de abogada.

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

31. Ahora bien, para determinar la procedencia de la solicitud cautelar, 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.

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". (Negrillas fuera del texto).



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

III.3.1. La autonomía universitaria en el proceso de formación de abogados

32. 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»*.

33. 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 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»*²¹.

34. 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 [...].»

35. 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°²² de la Ley 30 de 1992²³, junto con los 21 deberes de los abogados regulados en

²¹ Ver sentencia C-328 de 2015.

²² 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



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

el artículo 28 de la Ley 1123 de 2007²⁴, implican una mayor exigencia en términos de calidad en estos programas académicos²⁵.

36. 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 estatutos²⁶.

37. 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;

j. Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país.

23 Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior

24 Por la cual se establece el código disciplinario del abogado.

25 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 (...)

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. [...]

26 Ver Sentencia C-337 de 1996



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

- 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. [...]»

38. 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.

39. 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 1996²⁷ estudió las fronteras que no pueden quebrantar las universidades en dicha materia, a partir de las siguientes subreglas:

«[...] 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.²⁸

b) La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado.²⁹

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.³⁰

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.³¹

e) El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, siempre y cuando no invada ni anule su núcleo.³²

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.³³

g) Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables,

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

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

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

30 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.

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

32 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.

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



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

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.³⁴

h) Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento, esto es corresponden a la autonomía universitaria.³⁵

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.³⁶ [...]»³⁷.

40. 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.

41. 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. [...]».

42. 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.

43. 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.

34 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.

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

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

37 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: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

44. 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.

45. 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.

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

47. En este orden de ideas, y en cuanto atañe a las exigencias previstas por el legislador y 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 1999³⁸ había eliminado la aprobación de los exámenes preparatorios como requisito legal, en los siguientes términos:

«[...] **Artículo 1o.** Derógase el Título Primero de la Parte Quinta de la Ley 446 de 1998, relativa al Servicio Legal Popular.

Artículo 2o. <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 [...]**».

48. 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 pénsum 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. [...]

49. 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 2001³⁹ **la Corte Constitucional aclaró que las**

³⁸ "Por la cual se deroga el Título I de la Parte Quinta de la Ley 446 de 1998",
³⁹ Magistrado Álvaro Tafur Galvis



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

universidades, en ejercicio de su autonomía, podían prever requisitos académicos más exigentes que los previstos por el legislador.

50. 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).

51. Tal postura fue ratificada por la misma Corte Constitucional en la sentencia de unificación SU-783 de 11 de septiembre de 2003⁴⁰, 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 profesionales de óptimas calidades en virtud del riesgo social que implica el ejercicio de profesiones como la abogacía [...].

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 [...].

40 Magistrado Marco Gerardo Monroy Cabra



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

[...] 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 [...].»

52. 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 pènsun 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”^{41/42} [...].»

53. 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**

41 Ver sentencia T-515 de 1999,

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



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

preparatorios como una exigencia previa a la obtención del título de abogado, así como el dominio de un idioma extranjero.

III.3.2. Del cargo de transgresión del ordenamiento superior

54. Tal y como se indicó en el apartado III.3. de esta providencia, la Universidad del Cauca considera que la Resolución núm. R-179 de 7 de marzo de 2019, el Acta de grado núm. 16 de 15 de marzo de 2019-029347 y el Diploma núm. 399-19 de la misma fecha, desconocen lo dispuesto en el artículos 2° del Acuerdo Académico N° 014 de 2004, *“por el cual se modifica parcialmente el plan de estudios del Programa de Derecho y Ciencias Políticas y Sociales, establecido en el acuerdo 009 de 2003”* y el artículo 2° del Acuerdo 01 de 2014 *“por el cual se adopta el reglamento de Preparatorios del Plan de Estudios del Programa de Derecho”* y, por ende, solicita la suspensión provisional de aquellos actos administrativos, así como de la tarjeta profesional de abogado No. 327802 otorgado por el Consejo Superior de la Judicatura a la misma persona.

55. Como fundamento de la petición, el ente universitario explica que confirió el título de abogado a la ciudadana **Andrea Carolina Salazar Muñoz**, sin que dicha estudiante cumpliera con los requisitos académicos exigibles para tal efecto, en tanto que únicamente aprobó seis de los siete exámenes preparatorios obligatorios.

56. Respecto de las normas que se señalan como transgredidas, esto es, i) el Acuerdo Académico 014 de 2004, 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, y ii) el Acuerdo académico 001 de 2014, que fija los parámetros para la presentación de los preparatorios.

57. Cabe anotar que dicho programa obtuvo su registro calificado mediante Resolución 10682 del 22 de noviembre de 2011.

58. Según el artículo segundo del Acuerdo 014 de 2004, resulta obligatoria la presentación y aprobación de exámenes preparatorios como un requisito tendiente a obtener el título de abogado.

59. La norma en comento textualmente determinaba lo siguiente:

«[...] **ARTICULO SEGUNDO:** Para optar al Título de Abogado, el estudiante deberá, además de cursar y aprobar las asignaturas del plan de estudios, cumplir los siguientes requisitos de grado:

a. Realizar la presentación de los exámenes preparatorios;



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

- b. Presentar un trabajo de investigación o realizar una P´racitca Socila denominada “judicatura”.
- c. Presentar examen de suficiencia en idioma extranjero.
 [...]».

60. En el plenario también está acreditado que la señora Andrea Carolina Salazar Muñoz se matriculó al programa de Derecho en el primer período académico del año 2010 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 citado Acuerdo 014 de 2004, era el consistente en **presentar y aprobar los exámenes preparatorios**.

61. Precisamente, la certificación - paz y salvo, expedida a solicitud del alumno el 12 de febrero de 2019, acredita que el tercero con interés estaba matriculado en el programa de Derecho. El referido documento certifica lo siguiente:

«[...] Que la estudiante ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ, con CC No. [...] y código académico [...] del programa de Derecho de la Universidad del Cauca CURSO Y APROBÓ su plan de estudios en su proceso de formación, iniciando desde el primer período de 2010 y hasta el primer período de 2016. Culminó el 18 de junio de 2016.

Acreditó la práctica jurídica según la Resolución No. 9372 del 14 de diciembre de 2018 emanada del Consejo Superior de la Judicatura Unidad de Registro de Abogados con la cual compensa la presentación de trabajo de grado o monografía, 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 **Abogada** [...]»

62. En el expediente 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 documental⁴³.

63. Dado lo anterior, debe ponerse de relieve que, a través de la Resolución R-695 de 2019⁴⁴, 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

⁴³ Folios 127 y ss ibidem.

⁴⁴ 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: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

cargo la tarea de verificar el cumplimiento de aquellas obligaciones desde el año 2015.

64. 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.

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. [...]»

65. 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.

66. 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. (...)



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

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

67. 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. [...]

68. Cabe resaltar que el artículo 2º de la Resolución No. R-695 de 30 de julio de 2019, fue modificado por la Resolución No. 0028 de 2020, en los siguientes términos:

«[...]**1. OBJETIVOS:**

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

b) Verificar, a través de las distintas fuentes de información, **el cumplimiento de los requisitos de grado y registros de calificaciones de los programas académicos de pregrado de la Universidad del Cauca [...]**». (resalta el Despacho)

69. En relación con la labor investigativa adelantada por este equipo de trabajo, en el documento denominado “*INFORME SOBRE LA VERIFICACIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE GRADO (PREPARATORIOS)*”, se señala lo siguiente:

«[...] Pare el caso concreto el informe se rinde respecto de la situación del (la) señor(a) **SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA**, cédula de ciudadanía No. [...]

IV. CONCLUSIONES

1. El señor(a) **SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA**, cédula de ciudadanía No [...] y código estudiantil No. [...], presenta ocho (8) registros de preparatorios (doble registro del preparatorio de Derecho Laboral), de los cuales una vez verificadas las diferentes fuentes de información (registro informático y soportes físicos) se estableció que seis (6) de ellos cuentan con soporte documental en la historia académica:

Preparatorio Procesal Civil
Preparatorio Derecho de Familia
Preparatorio Bienes, Obligaciones y Contratos
Preparatorio Derecho Constitucional
Preparatorio Derecho Penal
Preparatorio Derecho Laboral (doble registro)



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

2. El preparatorio de Derecho Administrativo, registrado el 17 de mayo de 2017 en estado de aprobado en el periodo académico 2017.1, carece 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.

Tabla resumen numerales 1 y 2 Señor (a) SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA

PERIODO ACADÉMICO	APELLIDOS/NOMBRES	MATERIA	MODALIDAD	FECHA DE PRESENTACIÓN	CALIFICACIÓN	FECHA	USUARIO
2015.2	SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA	Preparatorio Procesal Civil	ESCRITO	13/08/2015	3,6	08/10/15	CLAUDIAPARRA
2016.2	SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA	Preparatorio de Familia	DIPLOMA DO	5/05/2016	3,4	31/10/16	CLAUDIAPARRA
2017.1	SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA	Preparatorio Derecho Administrativo			X	17/05/17	GLORIABELCAZAR
2015.1	SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA	Preparatorio Bienes, Obligaciones y Contratos	DIPLOMA DO	23/05/2015	3,2	08/10/15	CLAUDIAPARRA
2016.1	SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA	Preparatorio Derecho Constitucional	ORAL	10/03/2016	3	22/09/16	CLAUDIAPARRA
2016.2	SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA	Preparatorio Derecho Penal	ORAL	20/10/2016	4,5	28/12/16	MVALENCIA
2015.2	SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA	Preparatorio Derecho Laboral	ESCRITO	13/10/2015	4,5	29/06/16	CLAUDIAPARRA
2016.2	SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA	Preparatorio Derecho Laboral	ESCRITO	13/10/2015	4,5	28/12/16	MVALENCIA

3. 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, la señora SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA efectuó ocho (8) pagos por concepto de preparatorios, seis (6) asociados a preparatorios aprobados y dos (2) a preparatorios perdidos.

Tabla pago derechos pecuniarios exámenes preparatorios SALAZAR MUÑOZ ANDREA CAROLINA

NUMERO DE RECIBO	FECHA	VALOR PAGADO	DETALLE	NOTA PREPARATORIO
20392223	27-nov.-2014	\$ 31.000,00	PREPARATORIO LABORAL	PERDIDO (2,3) 02/12/2014
21766257	21-may.-2015	\$ 32.000,00	BIENES	APROBADO (3,2) 23/05/2015
23630815	12-ago.-2015	\$ 32.000,00	PROCESAL CIVIL	APROBADO (3,6) 13/08/2015
23929337	8-oct.-2015	\$ 32.000,00	LABORAL	APROBADO (4,5) 13/10/2015
24345261	7-mar.-2016	\$ 34.000,00	CONSTITUCIONAL	APROBADO (3,0) 10/03/2016
24407761	30-mar.-2016	\$ 34.000,00	PREPARATORIO ADMINSITRATIVO	ADTIVO PERDIDO (2,3) 07/04/2016
24502647	5-may.-2016	\$ 34.000,00	EXAMEN PREPARATORIO FAMILIA	FAMILIA APROBADO (3,4) 05/05/2016
25176861	18-oct.-2016	\$ 34.000,00	PENAL	APROBADO (4,5) 20/10/2016

Conforme a lo anterior:



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

3.1 El preparatorio de Derecho Administrativo, aparece registrado como aprobado en 2017.1; sin embargo, fue presentado y reprobado por el estudiante en una (1) oportunidades así:

- 07 de abril de 2016, calificación dos punto tres (2.3) no aprobado.

Entre la fecha de presentación del preparatorio Derecho Administrativo y la fecha del registro de aprobación inconsistente en SIMCA (17 de mayo de 2017), no se encontraron pagos ni soportes que acrediten su presentación y nota aprobatoria.

[...]».

70. El informe en comento fue suscrito el 23 de abril de 2021 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 Derecho Ciencias Políticas y Sociales; por la señora Lucia 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.

71. En ese orden, es claro que la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz** solo aprobó seis (6) de los siete exámenes (7) que debía superar. Concretamente, no aprobó el preparatorio de Derecho Administrativo.

III.3.3. Conclusiones sobre la solicitud cautelar de suspensión provisional

72. En los capítulos anteriores el Despacho recopiló una serie de pruebas documentales, en virtud de las cuales es posible concluir *prima facie* que: i) la ciudadana **Andrea Carolina Salazar Muñoz** se matriculó al programa de Derecho reglado a través del Acuerdo 014 de 2004; ii) el artículo 2º de dicho Acuerdo prevé como requisito para obtener el título de abogado la aprobación de los exámenes preparatorios, y iii) el referido estudiante únicamente supero satisfactoriamente 6 de los 7 exámenes exigidos.

73. También cabe resaltar que el ejercicio de la abogacía es un asunto 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.

74. 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.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

75. 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-179 de 7 de marzo 2019, Acta de grado No 16 de 15 de marzo de 2019-029347, y Diploma No. 399-19 de la misma fecha) **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**.

76. En esa medida, la Sala Unitaria decretará **la suspensión provisional del artículo 1° (parcial) de la Resolución R-179 de 7 de marzo de 2019, del Acta de grado No 16 de 15 de marzo de 2019-029347 y del Diploma No. 399-19 de la misma fecha conferido al tercero con interés**.

VII.3.4. De la solicitud especial de suspensión de la Tarjeta Profesional de Abogado No. 327802

77. El apoderado judicial de la Universidad del Cauca también solicitó como *“petición especial”* la suspensión de la tarjeta profesional de abogado No. 327802 conferida a la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz**.

78. 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 invocó las normas presuntamente vulneradas con expedición de la citada tarjeta.

79. 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.

80. Los artículos 229 y 231 del CPACA 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.

81. 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-179 de 7 de marzo de 2019, del Acta de grado núm. 16 de 15 de marzo de 2019-029347, y del Diploma núm. 399-19 de la misma fecha, el Consejo Superior de la Judicatura deberá evaluar si, respecto del trámite de inscripción de la tarjeta profesional de abogada de la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz**, opera o no el fenómeno de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

82. 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.

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 [...]»

83. 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 transcrita 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.



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
 Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
 Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

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 [...]»⁴⁵.

84. 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.

85. Por lo anteriormente expuesto, la medida cautelar incoada por la Universidad del Cauca será decretada parcialmente, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive 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 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 abogada de la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz** .

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

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECRETAR la suspensión provisional del artículo 1° de la Resolución núm. R-179 de 7 de marzo de 2019, en el aparte que señala: «**ANDREA CAROLINA SALAZAR MUÑOZ CC. (...) de Popayán**»⁴⁶.

SEGUNDO: DECRETAR la suspensión provisional del Acta de grado núm. 16, suscrita el 15 de marzo de 2019-029347 por Laura Ismenia Castellanos Vivas, en su calidad de Secretaria General de la Universidad del Cauca; y del Diploma «*registrado en el libro Diplomas N 083, folio 399, Diploma. 399-19*», que confiere el título de abogada a la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz**, suscrito por el rector de la Universidad del Cauca, la decana de la Facultad de Derecho, Ciencias Jurídicas y Sociales y la Secretaria General de dicho ente educativo.

TERCERO: NEGAR la medida cautelar de suspensión de la tarjeta profesional de abogado del título de la referencia.

45 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.

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



Radicación: 11001-03-24-000-2021-00593-00
Demandante: Universidad del Cauca - UNICAUCA
Demandado: Universidad del Cauca - UNICAUCA

CUARTO: Por la Secretaria de la Sección Primera 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 abogada de la señora **Andrea Carolina Salazar Muñoz**.

QUINTO: Efectuar las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Consejero Ponente en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.

P (10-17)