



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B

Bogotá D. C., seis (06) de marzo de dos mil veinticuatro (2024)

Referencia: Nulidad y restablecimiento del derecho
Radicación: 41001-23-33-000-2022-00057-01 (0351-2023)
Demandante: Nidia Guzmán Durán
Demandado: Universidad Surcolombiana
Temas: Medida cautelar de suspensión provisional

Auto interlocutorio de Sala

Asunto

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandada contra el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Huila del 9 de septiembre de 2022, por medio del cual se decretó una medida cautelar.

I.- Antecedentes

1.1.- La demanda

Nidia Guzmán Durán, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho presentó demanda a fin de obtener la nulidad de los siguientes actos administrativos proferidos por la Universidad Surcolombiana: (i) el Acta 043 del Consejo Superior Universitario del 26 de noviembre de 2021; (ii) la Resolución 018 de 2021, por la cual se tomaron determinaciones administrativas requeridas como efecto del fallo judicial proferido por la Sección Quinta del Consejo de Estado que levantó la suspensión provisional de la Resolución 020 de 2018; (iii) el Memorando 2.2. 0321 del 26 de noviembre de 2021 suscrito por Alfredo Vargas Ortiz; y (iv) el Acta 001 del Consejo Superior Universitario del 20 de enero de 2022.

A título de restablecimiento del derecho solicitó que se condenara a la Universidad Surcolombiana a que se reconociera *«que el periodo para el cual fue elegida la señora Nidia Guzmán Durán como rectora finaliza el 12 de julio de 2025, es decir, que reponga el tiempo en que dejó de ejercer dicho cargo»*.

1.2.- Fundamentos fácticos

Como hechos relevantes, se señalaron los siguientes:

A través de Resolución 20 de 2018 la Universidad Surcolombiana designó a Nidia Guzmán Durán como rectora para el periodo estatutario personal 2018-2022.

Algunos ciudadanos demandaron la nulidad de la Resolución 20 de 2018 ante el Consejo de Estado, la cual se tramitó bajo el radicado 11001032800020180062100.



Su conocimiento correspondió a la Sección Quinta, que en auto del 14 de febrero de 2019 admitió la demanda y decretó la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo censurado.

Mediante fallo de única instancia del 10 de octubre de 2019, la Sección Quinta del Consejo de Estado resolvió declarar nula la elección de Nidia Guzmán Durán y ordenó iniciar un nuevo proceso para la designación de rector en propiedad. Posteriormente, aclaró la sentencia en el sentido de precisar que los periodos de rectoría en la Universidad Surcolombiana son personales.

Nidia Guzmán Durán interpuso acción de tutela en contra del fallo de la Sección Quinta del Consejo de Estado. Esta fue seleccionada por la Corte Constitucional para revisión y, en sentencia SU-261 del 6 de agosto de 2021, se ordenó amparar los derechos fundamentales de la accionante y dejar sin efectos el fallo del Consejo de Estado del 10 de octubre de 2019, por el cual se anuló su elección como rectora del ente universitario. Asimismo, ordenó a la Sección Quinta del Consejo de Estado a proferir una nueva sentencia judicial. Por último, dispuso levantar la medida provisional decretada por la Corte Constitucional mediante auto 139 del 25 de marzo de 2021, por la cual suspendió el proceso de elección y designación de rector de la Universidad Surcolombiana para el período 2021-2025. En sustento de la decisión, la Corte evidenció que en el fallo de la Sección Quinta hubo un inadecuado juicio de adecuación de los hechos *sub examine* a la descripción normativa de prohibición del inciso segundo del artículo 126 de la Constitución. Además, porque al basar la decisión en que existió un voto presuntamente viciado que tenía la potencialidad de afectar la totalidad de la decisión, se desconoció el derecho democrático a elegir de los demás participantes ajenos al presunto evento inhabilitador. Por último, porque el Consejo de Estado argumentó la decisión de anular la designación en «*una interpretación extensiva analógica de las prohibiciones que establece el artículo 126 de la Constitución*».

La Sección Quinta del Consejo de Estado, en cumplimiento de la sentencia de unificación 261 del 6 de agosto de 2021 de la Corte Constitucional, dispuso negar las pretensiones de nulidad de la Resolución 20 de 2018 de la Universidad Surcolombiana, al no quedar demostrado el desconocimiento del artículo 126 de la Constitución, ni desvirtuada la presunción de legalidad.

El Consejo Superior Universitario, como consta en las actas demandadas, dispuso el reintegro de la demandante al cargo de rectora de la institución hasta el 3 de octubre de 2022.

La demandante señaló que la anterior decisión desconoció los estatutos de la universidad, comoquiera que el período del rector es personal, no institucional. Por lo tanto, comoquiera que solo había desempeñado el empleo durante 447 días, «*[a] reincorporarse a su cargo el 29 de noviembre de 2021, y teniendo en cuenta que le faltaban 1.321 días para completar su periodo personal de cuatro (4) años, la rectora debería ocupar tal dignidad hasta el 12 de julio de 2025*».

1.3.- Solicitud de medida cautelar

La demandante solicitó la suspensión provisional de las resoluciones acusadas porque estas desconocieron el ordenamiento jurídico superior y como consecuencia que se ordenaran las siguientes medidas preventivas:



«1. *ORDENAR a la Consejo Superior Universitario de la Universidad Surcolombiana que se abstenga de convocar a nuevas elecciones de rector hasta tanto no se resuelva la controversia.* 2. *ORDENAR al Consejo Superior Universitario de la Universidad Surcolombiana mantener en ejercicio del cargo de rectora a la señora Nidia Guzmán Durán hasta tanto no exista sentencia en firme que resuelva la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho o hasta el 12 de julio de 2025, lo que primero ocurra.»*

Los actos administrativos demandados fueron expedidos de forma irregular y con infracción de las normas en que debía fundarse, puntualmente la autonomía universitaria (arts. 69 CP y 3, 28, 29 y 57 de la Ley 30 de 1992), el derecho a ejercer cargos públicos (art. 40-7 CP), el derecho a la igualdad (art. 13 CP) y la confianza legítima (art. 83 CP); y el Estatuto General de la Universidad Surcolombiana (art. 27 del Acuerdo 075 de 1994, modificado por el Acuerdo 015 del 14 de abril de 2004).

Los actos censurados se encuentran falsamente motivados, comoquiera que su contenido no se ajustó a la realidad y tampoco a las órdenes del Consejo de Estado.

El Consejo Superior Universitario actuó sin competencia, en la medida en que los estatutos de la universidad no lo habilitaban para desconocer los derechos adquiridos de la demandante. Asimismo, actuó con desviación y abuso del poder.

Así las cosas, de no suspenderse provisionalmente los efectos de los actos administrativos censurados los de la sentencia serían nugatorios, porque ya se inició el proceso de elección del rector para el período 2022-2026.

2.- La oposición

Por medio de auto del 29 de julio de 2022¹ se ordenó correr traslado de la solicitud de suspensión provisional.

La Universidad Surcolombiana² descorrió el traslado y se opuso al decreto de la medida cautelar, así:

La solicitud es inepta porque la medida no se pidió respecto del acto administrativo que reguló la situación particular de la demandante, esto es la Resolución 020 de 2018 por la cual se efectuó su nombramiento, la cual fija la fecha final de su período, ni de la Resolución 018 de 2021 que se censuró en el *sub lite*.

El auto que fijó el final de período no ha sido anulado, por lo tanto, genera efectos y conlleva la vacancia del cargo a partir del 3 de octubre de 2022. Además, la universidad no ha adelantado proceso de selección alguno para designar un nuevo rector.

Los estatutos de la universidad, contenidos en el Acuerdo 015 de 2004, establecen un período estatutario, no personal. En ese orden, es ilegal alargar el período.

¹ Índice 26 de Samai tribunales

² Índice 28 de Samai tribunales



La medida no cumple con los supuestos de procedencia previstos en el artículo 231 del CPACA. Además, es más gravoso su decreto para el interés público concederla, que negarla. Por último, no se le causaría un perjuicio irremediable, comoquiera que cuenta con el medio de control de reparación directa para lograr una indemnización por los daños causados por su separación del cargo.

3.- El auto apelado

El Tribunal Administrativo del Huila mediante auto del 9 de septiembre de 2022, resolvió decretar la medida cautelar, y ordenó *«a la Universidad Surcolombiana, a través del Consejo Superior Universitario, la obligación de no hacer, consistente en no convocar a nuevas elecciones de rector hasta tanto se resuelva el asunto de la referencia, tal como lo dispone el numeral 5° del artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y en caso de haberse convocado, entenderse suspendida la misma.»*.

Ello, bajo el entendido de que el debate gira en torno a definir si el período del rector de la Universidad Surcolombiana es personal o institucional y, por lo tanto, *«el término que el mismo deba estar en el cargo atendiendo la normatividad y jurisprudencia vigentes, deviene en un aspecto crucial para la efectividad de dicho cometido»*.

En cuanto a la solicitud relativa a que se ordene a la demandada a mantener a Nidia Guzmán Durán en el ejercicio del cargo, se señaló que no se cumplían con los requisitos para su decreto, porque ante cualquier eventualidad legal o administrativa esta podía ser separada del cargo.

Mediante auto del 22 de septiembre de 2022 el Tribunal Administrativo del Huila aclaró la medida cautelar, en el sentido de definir que no se podían fijar parámetros futuros de permanencia en un cargo de elección en una corporación. En ese sentido, modificó la orden, la cual quedó con la siguiente redacción:

*«**ORDENAR** al Consejo Superior Universitario de la Universidad Surcolombiana que se abstenga de convocar a nuevas elecciones de rector hasta tanto se resuelva el asunto de la referencia y en caso de haberse convocado, entiéndase suspendida la misma, lo que implica que la señora NIDIA GUZMÁN DURÁN, continuará desempeñando el cargo, conforme a lo indicado en el presente numeral.»*

4.- El recurso de apelación³

La demandada recurrió la decisión del *a quo*, pues, a su juicio, el tribunal incurrió en defecto procedimental absoluto al modificar vía aclaración el auto que decretó la medida cautelar, puntualmente desconoció el artículo 285 del CGP.

Así las cosas, indicó que no existe norma que establezca que al tratarse de un período individual deba modificarse la fecha de terminación de este como efecto de decisiones judiciales que hayan causado la separación del cargo.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado definió que excepcionalmente un período personal podría entenderse suspendido por una providencia que separó al servidor del cargo y luego fue dejada sin efectos, solo si

³ Recursos visibles a índices 40 y 47 de Samai tribunales



(i) todas las decisiones judiciales que separaron del cargo al funcionario hayan sido dejadas sin efectos y que el fallo de tutela haya ordenado directamente su reintegro, y (ii) el fallo que separó al servidor del cargo constituya fuerza mayor por ser imprevisible y ajeno a la conducta del servidor. No obstante, en el *sub lite* no se cumple ninguno de esos supuestos.

Además, el artículo 27 del Estatuto General de la universidad define expresamente que el período es institucional. Por lo tanto, el periodo estatutario de la rectora no podía legalmente exceder del 31 de diciembre de 2019.

La medida cautelar no cumplió con el requisito de hacer el juicio de ponderación de intereses que demostrara que sería más lesivo para el interés público no concederla que concederla, y es altamente desproporcionada.

Finalmente, el Tribunal no podía ordenar al Consejo Superior Universitario mantener en el cargo a la rectora, ni prohibirle iniciar un nuevo proceso para elegir rector, si el acto de nombramiento y los actos demandados no eran primero suspendidos.

5.- Coadyuvancias del recurso de apelación

Vladimir Salazar Arévalo y el Sindicato de Profesores de la Universidad Surcolombiana⁴ coadyuvaron el recurso de apelación interpuesto por la demandada, para lo cual argumentaron:

El período del rector es institucional de conformidad con el artículo 27 del Acuerdo 075 de 1994, Estatuto General de la Universidad Surcolombiana.

La medida cautelar extralimitó la habilitación normativa para su decreto. Además, utilizó la aclaración de providencias como medio para modificar lo ordenado en el auto del 9 de septiembre de 2022. En ese sentido, el *a quo* falló *extra petita*, comoquiera que amplió inclusive más allá de julio de 2025 la permanencia en el cargo al condicionar la medida a que haya un fallo en firme.

Además, es desproporcionada porque, de la pretensión de la actora, las elecciones en la universidad quedarán suspendidas por un total de 7 años 7 meses. De tal forma, que se desconoció no sólo la autonomía universitaria, sino el derecho de la comunidad universitaria a elegir un nuevo rector.

II. Consideraciones

6.- El problema jurídico

Se circunscribe a establecer lo siguiente:

¿Es procedente la medida cautelar consistente en ordenar a la Universidad Surcolombiana la suspensión provisional de la convocatoria a elecciones de rector hasta tanto se resuelva la controversia?

⁴ En adelante: SINPROUSCO



7.- Las medidas cautelares en la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 señala que las medidas cautelares proceden incluso antes de que se notifique el auto admisorio y en cualquier etapa del proceso para «*proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*».

En atención al artículo 230 *ejusdem*, las medidas cautelares pueden ser preventivas, conservativas, anticipativas, o de suspensión; la competencia para dictarlas es del juez o magistrado ponente; pueden decretarse una o varias en un mismo proceso; y se previó un listado enunciativo de aquellas, entre las cuales se encuentra al tenor literal las siguientes:

- «1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 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.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
- 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer».*

Esta misma normativa, en el artículo 231, señala los requisitos para decretar las medidas cautelares. Para el caso de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado establece una diferenciación, en atención a si en la demanda se pretende únicamente la nulidad del acto administrativo para lo cual solo debe acreditarse la violación de las normas superiores, o si se pretende además de la nulidad el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios además deberán probarse estos. La norma señala expresamente lo siguiente:

«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».*

De las normas antes analizadas⁵ se desprende que los requisitos para decretar las medidas cautelares se pueden clasificar en tres categorías, a saber: (i) requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, (ii) requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y (iii) requisitos de procedencia específicos⁶. Veamos:

- ⇒ Requisitos de procedencia, generales o comunes de índole formal. En el entendido que son «*generales o comunes*» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «*índole formal*», en la medida en que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no de un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, son: (1) debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo⁷; (2) debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio⁸.
- ⇒ Requisitos de procedencia generales o comunes de índole material. En el entendido que son «*generales o comunes*» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «*índole material*», en la medida en que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, son: (1) que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia⁹; y (2) que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda¹⁰.
- ⇒ Requisitos de procedencia específicos de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo. Estos se denominan «*requisitos de procedencia específicos*» porque se exigen de manera particular para cada una de las categorías de medida cautelar enlistadas, a modo enunciativo, en el CPACA. Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado -medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda¹¹ así: (a) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto

⁵ Ley 1437 de 2011, artículos 229, 230 y 231.

⁶ Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección B, auto de 6 de abril de 2015, expediente 11001-03-25-000-2014-00942-00 (2905-2014).

⁷ Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

⁸ Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

⁹ Artículo 229 de la Ley 1437 de 2011.

¹⁰ Artículo 230 de la Ley 1437 de 2011.

¹¹ Por esta razón en el acápite de antecedentes de esta providencia se hizo alusión al medio de control ejercido por el demandante y a las pretensiones de la demanda, toda vez que el legislador en la Ley 1437 de 2011 puso estos como elementos determinantes para el tipo de requisitos que el juez debe analizar al momento resolver sobre el decreto de la medida cautelar.



demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud¹²; y (b) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, aparte de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios¹³.

⇒ Requisitos de procedencia específicos para las demás medidas cautelares diferentes de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo. Finalmente, si se pretenden otras medidas cautelares diferentes -medidas cautelares positivas¹⁴- a la de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos adicionales: (a) que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (b) que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados; (c) 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; y (d) que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios¹⁵.

Debe tenerse en cuenta que lo antes descrito corresponde a un estudio o análisis preliminar que versa sobre los planteamientos y pruebas que fundamenten la solicitud de la medida; es decir, se trata de una percepción inicial y sumaria que, por regla general, se adopta en una etapa inicial del proceso. Entonces, la decisión sobre la medida comporta un primer acercamiento al debate, en el que se realizan interpretaciones normativas y valoraciones, pero sin que ello afecte o comprometa el contenido de la sentencia que debe poner fin a la cuestión litigiosa. En efecto, el artículo 229 del CPACA dispone que la decisión sobre la medida cautelar «no implica prejuzgamiento».

Teniendo claridad en lo relacionado con las medidas cautelares en la Jurisdicción Contencioso-administrativa y su alcance en el CPACA para decretarlas, se procede a estudiar el caso concreto.

8.- Cuestión previa: La autonomía universitaria

La Constitución Política prevé en su artículo 67 que la educación es un servicio público con función social. Asimismo, que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia sobre esta. A su turno, el artículo 69 superior dicta que las universidades cuentan con autonomía universitaria, por lo cual podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

Así las cosas, la universidad Surcolombiana se dio sus estatutos a través del Acuerdo 075 de 1994, el cual en su artículo 27 previó que i) el rector será designado por el Consejo Superior Universitario; y ii) el período del cargo será de 4 años con la posibilidad de reelección no consecutiva por una sola vez.

¹² Artículo 231, inciso 1, de la Ley 1437 de 2011.

¹³ Artículo 231, inciso 2, de la Ley 1437 de 2011.

¹⁴ Ley 1437 de 2011, artículo 230, numerales 1, 2, 4 y 5.

¹⁵ Artículo 231, inciso 3, numerales 1 a 4, de la Ley 1437 de 2011.



En cuanto al proceso de designación, el artículo 29 *ibidem* establece que este se iniciará con la apertura de la inscripción ante la Secretaría General de la institución. De los inscritos, el Consejo Superior Universitario escoge 3 candidatos para conformar la terna, la cual se somete a consulta por parte de los estamentos y ganará quien obtenga la mayor votación. Para efectos de la aludida consulta están habilitados para participar los estudiantes, docentes y egresado de la universidad que se hayan inscrito previamente.

9.- Caso concreto

Nidia Guzmán Durán solicitó que se suspendiera provisionalmente el proceso de selección adelantado por la Universidad Surcolombiana para designar un nuevo rector hasta tanto no se defina la controversia.

Ahora bien, al efectuar un análisis inicial del caso, advierte la Sala que la medida cautelar adoptada por el tribunal es desproporcionada, en tanto desconoce no sólo que los períodos del rector de la universidad duran 4 años, sino también que el proceso de selección no puede suspenderse indefinidamente.

En efecto, el *a quo* dispuso ordenar al Consejo Superior Universitario abstenerse convocar nuevas elecciones «*hasta tanto se resuelva el asunto de la referencia*» y, en caso de que ya se hubiese convocado, suspenderlo. Esto, bajo el entendido de que la demandante continuaría en el empleo. Así las cosas, en la práctica la orden del tribunal lo que logra es mantener a Nidia Guzmán Durán en el cargo de forma indefinida.

Ello, en la medida en que los procesos judiciales, por regla general, no tienen una duración establecida, comoquiera que existen factores que influyen en esta, verbigracia la complejidad del asunto, la interposición de recursos contra las decisiones y el recaudo probatorio; así como el exceso de carga laboral o congestión judicial y la presentación de circunstancias imprevisibles o ineludibles que impiden la resolución de la controversia¹⁶.

Por lo tanto, el supeditar la duración de la suspensión del proceso de selección para rector de la Universidad Surcolombiana hasta que se defina la controversia, desborda la proporcionalidad de esta.

Al respecto, destaca la Sala que un análisis *ab initio* de las normas superiores y de los actos administrativos demandados no permite evidenciar *prima facie* que estos hayan sido desconocidos por la demandada. En efecto, el Estatuto General de la universidad es claro en señalar que el período del rector será de 4 años, los cuales, en el caso de la actora se cumplían el 3 de octubre de 2022. Además, se tiene que la Sección Quinta del Consejo de Estado en el fallo del 18 de noviembre de 2021 no se pronunció sobre los efectos de la decisión en lo referente al período como rectora de la hoy demandante.

En ese orden, se tiene que, si bien lo que se discute en el *sub lite* es si el período como rectora de la demandante es personal o institucional, por ende, definir si este culminaba el 3 de octubre del 2022 o el 12 de julio de 2025; este análisis

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia SU-179 de 2021



requiere de un estudio profundo ajeno a esta etapa cautelar y por lo tanto no será objeto de estudio en esta providencia.

No obstante, para la Sala la circunstancia descrita no justifica que, como medida cautelar, la demandante ostente la dignidad de rectora hasta que esta jurisdicción defina el fondo del sub iudice, como lo ordenó el Tribunal Administrativo del Huila en la providencia apelada.

Además, es de tener en cuenta, que Nidia Guzmán Durán ha desempeñado el cargo durante 968 días, esto es aproximadamente 2 años y 8 meses, que comprenden el período laborado del 4 de octubre de 2018 al 21 de febrero de 2019¹⁷, y del 29 de noviembre de 2021 al 6 de marzo de 2024¹⁸ (fecha de esta providencia), como se muestra en el siguiente cuadro:

| Acto administrativo / sentencia / Demanda | Decisión | Períodos de desempeño del cargo |
|---|--|--|
| Resolución 020 del 4 de octubre de 2018 del CSU de la Universidad Surcolombiana | Designó a Nidia Guzmán Durán como rectora para el período del 4 de octubre de 2018 al 3 de octubre de 2022. | Del 4 de octubre de 2018 al 21 de febrero de 2019 |
| Auto del 14 de febrero de 2019 de la Sección Quinta del Consejo de Estado | Decretó la suspensión provisional de la Resolución 020 del 4 de octubre de 2018, lo cual se ejecutó el 21 de febrero de 2019. | A partir del 21 de febrero de 2019 estuvo por fuera del ejercicio del empleo |
| Sentencia del 10 de octubre de 2019 de la Sección Quinta del Consejo de Estado | Anuló la Resolución 020 del 4 de octubre de 2018 | No desempeñó el cargo |
| Auto aclaratorio del 23 de octubre de 2019 de la Sección Quinta del Consejo de Estado | Aclaró la sentencia en el sentido de indicar que la Universidad Surcolombiana debía iniciar un nuevo proceso para la designación del rector en propiedad. | No desempeñó el cargo |
| Sentencia SU-261 de 2021 de la Corte Constitucional | Dejó sin efectos la sentencia del 10 de octubre de 2019 proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado y su auto aclaratorio del 23 de octubre de esa nulidad. Ordenó a la Sección Quinta del Consejo de Estado proferir una nueva sentencia. | No desempeñó el cargo |
| Sentencia del 18 de noviembre de 2021 de la Sección Quinta del Consejo de Estado | En cumplimiento de lo ordenado en la sentencia SU-261 de 2021 de la Corte Constitucional se levantó la suspensión provisional de los efectos de la Resolución 020 del 4 de octubre de 2018 del CSU de la Universidad Surcolombiana y se negaron las pretensiones de nulidad respecto de ese acto administrativo. | No desempeñó el cargo |
| Resolución 018 del 26 de noviembre de | Se ordenó la reanudación del ejercicio del cargo de Rector de la Universidad | La demandante se reincorporó el 29 de |

¹⁷ Lo cual suma 139 días

¹⁸ Lo cual suma 829 días



| | | |
|---|--|--|
| 2021 del CSU de la Universidad Surcolombiana | Surcolombiana de Nidia Guzmán Durán, a partir del 29 de noviembre de 2021, en cumplimiento de la Resolución 020 de 2018 | noviembre de 2021 |
| Auto del 9 de septiembre de 2022 del Tribunal Administrativo del Huila. | Ordenó al CSU de la Universidad Surcolombiana, como medida cautelar, abstenerse de convocar a nuevas elecciones de rector hasta tanto se resuelva el asunto de la referencia y en caso de haberse convocado, suspender el proceso. | La demandante seguía desempeñando el empleo |
| Auto aclaratorio del 22 de septiembre de 2022 del Tribunal Administrativo del Huila | Se aclaró la parte resolutive del auto del 9 de septiembre de 2022 y se modificó la redacción de su parte resolutive, así: « <i>ORDENAR al Consejo Superior Universitario de la Universidad Surcolombiana que se abstenga de convocar a nuevas elecciones de rector hasta tanto se resuelva el asunto de la referencia y en caso de haberse convocado, entiéndase suspendida la misma, lo que implica que la señora NIDIA GUZMÁN DURÁN, continuará desempeñando el cargo, conforme a lo indicado en el presente numeral</i> ». | En ejercicio de sus funciones |
| Auto del 26 de octubre de 2022 del Tribunal Administrativo del Huila | Se concedió el recurso de apelación interpuesto por la Universidad Surcolombiana en contra del auto del 9 de septiembre de 2022, que resolvió la medida cautelar, y se ordenó la remisión del proceso al Consejo de Estado | La demandante desempeña el cargo actualmente |

De acuerdo con lo expuesto, de aceptarse que el período del rector de la USCO es personal, como lo sostiene la parte demandante *-asunto que se define al resolver el fondo del asunto-*, la accionante culminaría su periodo el 6 de junio de 2025. Por lo tanto, su permanencia en la rectoría no podría superar ese tiempo.

En tal virtud, se modificará la medida cautelar decretada por el Tribunal Administrativo del Huila en primera instancia, en el sentido de ordenar al Consejo Superior Universitario de la Universidad Surcolombiana que se abstenga de designar rector hasta el 6 de julio de 2025, fecha en la que vencerían los 4 años de periodo rectoral de la actora, si se aceptara la hipótesis que este es personal, lo cual *-insiste la Sala-*, se definirá al resolver el fondo del asunto.

Lo anterior no obsta para que la Universidad Surcolombiana, en aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, de manera previsiva adelante los trámites y actuaciones administrativas necesarias para desarrollar el proceso de escogencia del nuevo rector, solo que *-se reitera-*, no podrá designarse el reemplazo de la demandante hasta la fecha señalada.

En armonía con lo dispuesto por el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, la decisión que en esta providencia se adopta sobre la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados, no implica prejuzgamiento.



En mérito de lo expuesto, la Sala

Resuelve:

Primero: Confirmar parcialmente el auto proferido por el Tribunal Administrativo del Huila el 9 de septiembre de 2022, que decretó una medida cautelar.

Segundo: Modificar la orden de cautela emitida por el Tribunal Administrativo del Huila en primera instancia, en el sentido de ordenar al Consejo Superior Universitario de la Universidad Surcolombiana que se abstenga de designar rector hasta el 6 de julio de 2025, fecha en la que vencerían los 4 años de periodo rectoral de la actora, si se aceptara la hipótesis que este es personal, lo cual - *insiste la Sala*-, se definirá al resolver el fondo del asunto.

Tercero: Lo anterior no obsta para que la Universidad Surcolombiana, en aplicación de los principios de eficiencia, eficacia y celeridad, de manera previsiva adelante los trámites y actuaciones administrativas necesarias para desarrollar el proceso de escogencia del nuevo rector.

Cuarto: Devuélvase el expediente al tribunal de origen, previas las anotaciones en el aplicativo Samai.

Quinto: Notifíquese y cúmplase.

JUAN ENRIQUE BEDOYA ESCOBAR
Firmado electrónicamente

CÉSAR PALOMINO CORTÉS
Firmado electrónicamente

JORGE EDISON PORTOCARRERO BANGUERA
Firmado electrónicamente

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente en la plataforma del Consejo de Estado denominada SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA.