# REPÚBLICA DE COLOMBIA

## JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE QUIBDÓ

Quibdó, dos (02) de septiembre de dos mil veinticuatro (2024).

| | |
|---|---|
| **MEDIO DE CONTROL:** | **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO** |
| **DEMANDANTE:** | **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA** |
| **DEMANDADO:** | **MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL** |
| **VINCULADOS:** | **UNIVERSIDAD TENOLOGICA DEL CHOCÓ - VANESSA SÁNCHEZ RUÍZ** |
| **RADICADO:** | **27001333300120240015900** |
| **ASUNTO:** | **ADMISIÓN DE LA DEMANDA** |

**MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA**

El Despacho procede a resolver la solicitud de medida cautelar de urgencia deprecada por el doctor **JHONY ÁNGEL MENA HERRERA,** que, para esta causa, funge como apoderado judicial de la parte demandante, señor **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA,** y en tal calidad, pide:

> *"1. Solicito que, en ejercicio de la facultad prevista en los artículos 230 y 234 del CPACA, se decreten la suspensión provisional inmediata de los efectos de las siguientes decisiones administrativas contenidas en las Resoluciones No. 011010 del 5 de julio de 2024, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, en razón a que dicho acto vulnera grave y palmariamente los derechos fundamentales de mi prohijado al Debido Proceso Administrativo, Derecho de Defensa, Contradicción, Presunción de Inocencia y Derechos Políticos.*
>
> *2. En consecuencia, con fundamento en lo anterior, Solicito se decrete la Medida Cautelar de Urgencia consistente en la Suspensión Inmediata de los efectos de la Resolución No. 011010 del 5 de julio de 2024, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, hasta tanto se resuelva de manera definitiva su nulidad en el proceso principal.*
>
> *3. Como efecto de lo anterior se ordene de inmediato el reintegro de mi mandante DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, al cargo de Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba.*
>
> *4. Solicitó se decrete el embargo por la suma de TRESCIENTOS MILLONES DE PESOS ($300.000.000), depositadas en cuenta de*

*corriente, de ahorros o cualquier otro título bancario o financiero que posea el Ministerio de Educación Nacional, en el Banco BBVA".*

**ANTECEDENTES**

**1.1. La demanda**

El abogado **JHONY ÁNGEL MENA HERRERA**, actuando en nombre y representación del señor **DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA**, en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, previsto en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, presentó demanda con miras a *"Declarar la nulidad de la resolución No. resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024 "por la cual se reemplaza al Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial en la No. 018742 del 06 octubre de 2023, por haber incurrido en la causal de falsa motivación y violación de normas superiores (debido proceso) en tanto, no se encuentra acreditada el presunto ocultamiento de información que se le imputa a mi mandante y además, no se acreditó que el servicio educativo que se presta en la Universidad Tecnológica del Chocó, se afectó mientras mi mandante ejercía las funciones de rector"* y que *"a título de restablecimiento del derecho, se ordene reintegrar al cargo de rector de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, al señor* ***DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA,*** *para ejercer su periodo personal de rector de la Institución, esto es, 18 de noviembre de 2024"*. Igualmente pude se condene a la entidad demandada al reconocimiento de perjuicios morales y materiales tanto para el como para sus familiares.

1**.2. La solicitud de medida cautelar**

La parte accionante funda su reclamo en las normas violadas y en el concepto de violación invocado en la demanda y en el memorial de medida cautelar, que presentó en escrito separado, invocando **se decrete la medida cautelar de urgencia** consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto administrativo acusado en tanto a su juicio con su expedición la entidad demandada incurrió en falsa motivación, inobservando normas superiores, de rango legal, constitucional y convencional, en consecuencia de ello, para efectos de resolver la cuestión planteada, resulta procedente analizar dichos escritos de manera conjunta, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 231 del CPACA[1] .

Así las cosas, en primera medida se tiene que la parte demandante demandante, alega que la resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024 *"por la cual se reemplaza al Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial en la No. 018742 del 06 octubre de 2023",* **se expidió**

[1] **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**. **(…)**.

**irregularmente,** *"con el argumento de que el reemplazo de mi mandante no es de carácter sancionatorio, no obstante, se le retira del cargo, porque incurrió en la causal contemplada en el numeral 4 del artículo 13 de la ley 1740 de 2014, esto es, que "el señor David Emilio Mosquera ha habido un presunto ocultamiento de información, lo que a su vez obstaculiza las labores de inspección y vigilancia que le corresponden al Ministerio de Educación Nacional en el marco de las competencias atribuidas por el Decreto 2269 de 2023"*

En consideración a lo anterior, la parte demandante alega que *"los fundamentos que dieron lugar a la expedición del acto demandado, incurren en falsa motivación, en la medida en que no está acreditado que mi mandante haya ocultado ningún tipo de información al Ministerio de Educación Nacional, pues la imputación que se le hace se basa en un* ***"presunto ocultamiento"*** *lo cual no es prueba fehaciente de lo que se le acusa, sino meras conjeturas, y por otro lado, previo al retiro del servicio de mi mandante, la universidad estaba prestando el servicio educativo de manera normal, sin parálisis o huelga que afectara la concurrencia del personal decente, administrativo o estudiantil al claustro universitario, tal como se encuentra acreditado con los documentos que incorporo a esta demanda".*

En síntesis, la parte demandante cuestiona que el Ministerio de Educación Nacional, al expedir la resolución No. No. 011010 del 05 de julio de 2024 haya separado al señor Mosquera Valencia del Cargo de Rector de la Universidad Tecnológica del Chocó, por haber incurrido en la causal del numeral 4 del artículo 13 de la ley 1740 de 2014, por presuntamente haberle ocultado información, lo que impedía la prestación continua del servicio educativo dentro del claustro universitario

En esa misma línea, se queja de que el Ministerio de Educación previo a ordenar su reemplazo ***"****no le haya permitido un mecanismo de investigación previa, aunque sea sumario, para que el mismo pudiera defenderse de la referida imputación, sino que con desconocimiento total del artículo 29 constitucional, el artículo 17 de la ley 1740, esto es, "la previa observancia del debido proceso señalado por la Ley 30 de 1992, especialmente en sus artículos 51 y 52, así como en esta ley", sino que de manera abrupta y sorpresiva, ordenó reemplazar a mi mandante, lo que lleva implícito la* ***suspensión o separación*** *del cargo de rector, como lo establece el artículo los numerales 1.4 y 1.5 del artículo 17 de la ley 1740, por lo que para la aplicación de la medida se requería actuar de conformidad a lo dispuesto en el parágrafo 1, de la norma que se cita, la cual, dice, "Las sanciones establecidas en los numerales 1.1, 1.2, 1.3, 1.4, 1.5 y 1.6 del presente artículo, serán impuestas por el Ministerio, previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU, mediante resolución motivada, una vez adelantado y concluido el correspondiente proceso administrativo, con observancia de la plenitud de sus formas propias".*

Afirma la parte demandante que *"Si el Ministerio quería desvirtuar el* ***"presunto ocultamiento de información que le imputó a mi prohijado"*** *debió iniciar una investigación preliminar como lo establece el artículo 20 de*

*la ley 1740, pero no ordenar su remplazo, bajo conjeturas o especulaciones, afectándole su derecho fundamental y garantía del acceso a los cargos públicos (Sentencia SU261/21) y del debido proceso, ante la presunción de inocencia (artículo 29 constitucional) y el principio de buena fe ( artículo 83 constitucional).*

*Y en ese orden lo primero que debió garantizarle fue notificarle el inicio de la investigación preliminar a su correo electrónico personal en los términos del artículo 12 de la ley 1740 y los artículos 56 y 67 de la ley 1437 de 2011, sin embargo, nada de ello aparece acreditado previo a la expedición de la resolución No. resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024 "por la cual se reemplaza al Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial en la No. 018742 del 06 octubre de 2023, siendo que el correo electrónico para notificaciones personales de mi mandante que es distinto al de la universidad es daemova@gmail.com".*

La parte accinante arguye que *"De acuerdo con los postulados de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, todas las actuaciones administrativas deberán observar el debido proceso, a su vez, establece que toda persona tiene derecho a presentar pruebas y controvertir las que se presenten en su contra, siempre respetando los postulados constitucionales y legales. Al respecto, la Honorable Corte Constitucional con ponencia del Dr. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA, en Sentencia C-371/11 expresó:*
*(…)*

En ese orden, indica que la entidad accionada al expedir la resolución cuestionada vulneró al demandante *"El derecho fundamental a la presunción de inocencia, recogido en el artículo 29 constitucional, (…) Así las cosas, no es potestad del Estado al expedir actos administrativos o, tomar decisiones administrativas y judiciales, y realizarlo basado en una presunción de culpabilidad, pues se debe tener claro que, en Colombia toda duda se debe resolver a favor del investigado y/o acusado, conforme al principio de favorabilidad",* para ello citó la sentencia C-289 de 2012.

En cuanto a la necesidad de dictar la medida cautelar de urgencia manifestó:

> *"**PORQUÉ SE CONFIGURA UN PERJUICIO IRREMEDIABLE DAÑO REAL E INMINENTE SINO SE ADOPTA LA PRESENTE MEDIDA CAUTELAR.***
>
> *En el Estatuto General de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, Acuerdo 0001 de 2017 se establece en su artículo 44, el periodo del Rector así: "PERIODO: El Rector será elegido por el Consejo Superior Universitario para un periodo institucional de tres (3) años.*
> *(…)*

*Para el caso de mi poderdante, el Ingeniero DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, se debe tener en cuenta que fue elegido por el CSU, el día 04 de noviembre de 2021 y tomó posesión del cargo el día 18 de noviembre de 2021, por consiguiente, su periodo al frente de la rectoría de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, terminaría el día 18 de noviembre de la presente anualidad, quiere decir esto que al momento de radicar este mecanismo de control, le quedan menos de tres (3) meses en el cargo para el cual fue designado por el máximo órgano de dirección y gobierno del alma mater de los chocoanos, para mayor ilustración se inserta la siguiente tabla, donde se puede evidenciar los recursos legales y el tiempo que llevaría la resolución del presente caso:*
*(…)*

*De las tablas anteriores, se puede concluir claramente que los mecanismos idóneos para reclamar el cese de la vulneración a los derechos fundamentales de mi prohijado existen, pero esos mecanismos administrativos y judiciales no son eficaces en términos de inmediatez, y no lo son porque como ha reiterado la Honorable Corte Constitucional, en el presente caso no "están diseñados para brindar una protección oportuna a los derechos amenazados o vulnerados". Ha de precisarse que, una vez se analice el fondo del asunto, se podrá evidenciar por parte del juzgador que, hay una clara, evidente y profunda violación a los derechos fundamentales reclamados por mi cliente y de no procederse al estudio de esta Medida Cautelar de Urgencia, se consumaría un perjuicio irremediable.*

*Como es de amplio conocimiento por parte de usted honorable juez, los procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, tienen una duración de una año, cuando no toma más tiempo, por consiguiente, al esperar el fallo del presente medio de control sin que se tomen medidas cautelares de URGENCIAS, se tornaría ineficaz dicho fallo y por lo tanto se materializaría y consumaría un daño irremediable no sólo en los derechos de mi poderdante, sino también, en los derechos de todas aquellas personas que de una u otra forma participaron en su elección como regentes de los destinos del Alma Mater de todos los chocoanos. Recordemos que no es sólo el Consejo Superior como máximo órgano de dirección y gobierno al elegirlo, sino que, dicho Consejo está representado por los estamentos que conforman la Universidad y son estos elegidos por votación universal y secreta de cada uno de ellos, ejemplo: (representante de los egresados, es elegido por votación de los egresados de esta Alma Mater; el representante de los estudiantes, es elegido por la comunidad estudiantil con matrícula vigente; al igual que Docentes, autoridades académicas etc), configurándose así una restricción y violación al artículo 40 Superior que consagra derechos políticos de elegir y ser elegido".*

En consecuencia, alega que la medida cautelar de urgencia *"(…) se hace necesario tal como lo expresa la Ley 1437 de 2011, artículos 230 y subsiguientes y por la prontitud, nivel de vulnerabilidad y por el factor*

*temporal que le queda a mi mandante al frente de la rectoría de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, que a día de hoy le queda menos de tres (3) meses, se hace necesario decretar la medida cautelar de urgencia contenida en el artículo 234 del CPACA".*

Finalmente para justificar la solicitud del decreto de la medida cautelar de urgencia, la parte demandante cita como referentes jurisprudenciales, la sentencia de 25 de junio de 2005, Yatama Vs Nicaragua, sentencia del 8 de febrero de 2018, San Miguel Sosa y otras Vs Venezuela, sentencia del 8 de Julio del 2020, Sentencia Velásquez Rodríguez Vs Honduras, todas proferidas por la Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, Consejo de Estado, auto de medida cautelar de urgencia, en el proceso bajo el Radicación Número: 11001-03-25-000-2014-0036000, (1131-14) actor Gustavo Francisco Petro Urrego Vs Procuraduría General de La Nación, y la sentencia de Unificación SU691/17, con ponencia del Dr. ALEJANDRO LINARES CANTILLO.

## CONSIDERACIONES

### Competencia

Como en el *subjudice* se cuestiona la legalidad de la resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024 *"por la cual se reemplaza al Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial en la No. 018742 del 06 octubre de 2023",* este Despacho es competente para conocer su trámite, en virtud a lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 125[2], 155[3] y el numeral 3[4] y 8[5] del artículo 156 del CPACA, así como también, para resolver la medida cautelar de urgencia solicitada por la parte demandante, en consideración a las prescripciones

---

[2] **ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias.** La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:
**1. Corresponderá a los jueces proferir los autos y las sentencias.**
(…).

[3] **ARTÍCULO 155. Competencia de los juzgados administrativos en primera instancia.** Los juzgados administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:
(…)
2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho **de carácter laboral que no provengan de un contrato de trabajo**, en los cuales se controviertan **actos administrativos de cualquier autoridad, sin atención a su cuantía**.
(…)
3. De los de nulidad y restablecimiento del derecho contra **actos administrativos de cualquier autoridad, cuya cuantía no exceda de quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.**
(…).

[4] **ARTÍCULO 156. Competencia por razón del territorio.** Para la determinación de la competencia por razón del territorio se observarán las siguientes reglas:
(…)

3. **En los asuntos de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter laboral** se determinará por **el último lugar donde se prestaron o debieron prestarse los servicios.** (…).

[5] 8**. En los casos de imposición de sanciones, la competencia se determinará por el lugar donde se realizó el acto o el hecho que dio origen a la sanción.**

de los artículos 229[6] a 234[7] del CPACA, dado que *"Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior",* por ende, procede este Despacho a decidir sobre la medida cautelar deprecada.

En ese orden, vale la pena precisar que el Consejo de Estado sobre la competencia en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho contra actos administrativos que impliquen, entre otras, cesación temporal para ocupar cargos públicos, como ocurre en este caso, advirtió lo siguiente[8]:

> *"Asimismo, es necesario advertir que, para efectos de la competencia, de las sanciones señaladas anteriormente, la única que, en principio y por regla general, no tiene cuantía es* ***la amonestación escrita.***
>
> *Las demás sanciones disciplinarias sí tienen cuantía; la multa, por cuanto es una sanción de carácter pecuniario y contiene evidentemente una suma de dinero a cargo del servidor;* ***la destitución e inhabilidad*** *y la* ***suspensión*** *también tienen cuantía,* ***consistente en los salarios y prestaciones dejados de percibir por causa de la desvinculación definitiva o temporal y por la imposibilidad de ocupar algún cargo en la función pública con posterioridad.*** *En estos casos siempre es obligación del demandante, en la demanda, estimar razonadamente el monto de esta cuantía para efectos de establecer el órgano judicial competente.*

---

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

**La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.**

[7] **ARTÍCULO 234.** ***Medidas cautelares de urgencia.*** **Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte**, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete.

[8] Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Seccion Segunda, Consejero Ponente: **CÉSAR PALOMINO CORTÉS**, providencia de 30 de marzo de 2017. Radicación número: 11001032500020160067400(2836-16) Actor: José Edwin Gómez Martínez. Demandado: Ministerio de Defensa Nacional – Policía Nacional

En esa misma providencia, se advirtió:

> *"**(...) es innegable que este tipo de sanciones genera perjuicios para el servidor público, como es la desvinculación** definitiva o **temporal de su empleo o la imposibilidad de ocupar cargos futuros dentro de la función pública, perjuicios que son estimables en dinero y que corresponderán a la cuantía de las pretensiones de la demanda.***
>
> *Por ello, esta Sección precisa que en todos los casos en que se demanden a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho actos disciplinarios que imponen sanciones de (i) Destitución e inhabilidad general; (ii) Suspensión en el ejercicio del cargo e inhabilidad; **(iii) Suspensión**, o (iv) Multa, el funcionario judicial debe verificar que en la demanda se estime razonadamente la cuantía de las pretensiones, pues es indispensable para efectos de determinar la competencia por el factor objetivo, conforme al numeral 6 del artículo 162 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Si la demanda no contiene la estimación razonada de la cuantía, el funcionario judicial debe inadmitirla teniendo en cuenta el trámite previsto en el artículo 170 ibídem, para que el demandante corrija la demanda en ese sentido, pues, se repite, no se puede aceptar en estos casos que se prescinda de la cuantía, so pretexto de renunciar al restablecimiento del derecho.* (Negrillas y subrayado fuera del texto original).

Lo anterior se acompasa con la aclaración de voto que de esa providencia realizó el Consejero de Estado RAFAEL FRANCISCO SUAREZ VARGAS, al advertir que[9]:

> *"En sentir del suscrito **no cabe duda que el régimen disciplinario de los empleados públicos hace parte del Derecho Administrativo Laboral** y, por ende, las reglas de competencia en dicha materia en lo que toca con el factor territorial y el factor cuantía, son las precisadas anteriormente. En relación con este punto es necesario aclarar que según la jurisprudencia y la doctrina, la Función Pública comprende trece (13) núcleos temáticos, a saber: (i) noción y clasificación de empleos; (ii) competencias y requisitos para su ejercicio; (iii) creación, supresión y fusión de cargos; (iv) formas de provisión; (v) carrera administrativa; (vi) situaciones administrativas; (vii) jornada de trabajo; (viii) derechos deberes y prohibiciones; (ix) régimen disciplinario; (x) régimen salarial; (xi) régimen prestacional; (xii) estímulos y distinciones; y, (xiii) formas de retiro".*

[9] Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda, sentencia de 24 de abril de 2027, Radicación Número: 11001-03-25-000-2016-00674-00(2836-16) Actor: Jose Edwin Gómez Martínez. Aclaración de Voto Rafael Francisco Suarez Vargas

En consideración a lo anterior resulta de capital importancia, tener en cuenta que, la referida providencia se profirió con anterioridad a la expedición de la ley 2080 de 2021, sin embargo, los criterios que en ella se enunciaron guardan plena vigencia en la actualidad, bajo el entendido que, todo acto administrativo que implique la cesación, desvinculación temporal o imponga una limitación para ejercer un cargo en la función pública (entendido este último como un derecho fundamental - Sentencia C-386/22[10]), es de carácter laboral con cuantía, en tanto el mismo lleva consigo, por lo menos, el retiro del servicio y la suspensión del pago de salarios y prestaciones sociales.

En razón a lo anterior, este Despacho es competente para conocer del presente asunto, porque se trata de un acto administrativo preventivo – no sancionatorio, según se dice en la *Resolución No. 011010 del 5 de julio de 2024*, el cual, en este caso en específico, tiene incidencia fundamentalmente laboral, en la medida en que al ordenar su reemplazo, la decisión tiene como único fin, en lo que al demandante concierne, separarlo temporalmente del cargo, de allí que, en la demanda, no solo se pide la nulidad del acto, sino el reintegro del demandante al cargo, y consecuencialmente, el reconocimiento y pago de los salarios y prestaciones salicales dejadas de percibir con ocasión al acto que ordenó su separación del ejercicio de la función pública, de a juicio de este despacho constituye un acto sancionatorio de carácter administrativo.

Nótese que el demandante independientemente de la conceptualización que se tenga de la naturaleza del acto, esto es, sancionatorio o no, no pretende ser borrado de alguna base de datos de antecedentes administrativos o el retiro de alguna sanción administrativa, disciplinaria o fiscal, sino que, su ruego está encaminado básicamente obtener su reintegro en plenitud de derechos laborales, y no puede pedir otra cosa, porque solo de ello fue despojado con el acto demandado, por eso es que el asunto sancionatorio laboral.

Lo anterior se explica independientemente a que la entidad demandada, sea o no su empleador, pues, en todo caso, esta última, para retirarlo del cargo se comportó como si lo fuera, al punto que las motivaciones del acto demandando están fundadas en razones fácticas asociadas directamente a competencias dentro del ámbito laboral, que a juicio de la entidad accionada, impiden el normal funcionamiento de la universidad, por lo que precisó "*Por consiguiente, resulta claro para este Ministerio que el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba con su actuación ha dificultado que se adopten las acciones necesarias para garantizar la ejecución e implementación efectiva de la medida de fiducia,* ***encontrándose obligado a reemplazarlo con el***

[10] *"Por otra parte, el derecho al desempeño de funciones públicas también protege al servidor de actuaciones arbitrarias una vez está en ejercicio del cargo. (...) Así, en virtud de esta faceta se protege al ciudadano de intervenciones arbitrarias dirigidas a desvincularlo del cargo y a impedir el ejercicio de sus funciones".*

***propósito de que la persona designada pueda cumplir con todas las medidas preventivas y de vigilancia especial".***

En ese orden, como la cuestión planteada es de carácter sancionatorio laboral, con cuantía inferior a **quinientos (500)** salarios mínimos legales mensuales vigentes, y el último lugar en que el demandante prestó sus servicios fue la ciudad de Quibdó, según se dice en la demanda, la competencia por la naturaleza del acto demandado, el factor funcional y territorial, corresponde a los Jueces Administrativos del Circuito de Quibdó, razón por la cual, sin más consideraciones, se avocará su conocimiento.

**Cuestión previa**

**LAS MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO[11],[12].**

A partir de la expedición del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011, el artículo 229 de la referida codificación, establece una gama amplia de facultades connaturales a la autoridad judicial para que decrete las medidas cautelares que estime necesarias en aras de "***proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia***"**.**

De allí que, con fundamento en la anterior disposición, 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.

En relación al compendio de medidas cautelares el artículo 230 de la ley 1437 de 2011, las clasifica como: ***i) preventivas*** (numeral 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; ***ii) conservativas*** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; ***iii) anticipativas*** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante, y ***iv) de suspensión*** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de supresión temporal de los efectos de una decisión administrativa.

En cuanto a los **criterios de aplicación** que debe seguir el juez para la adopción de una medida cautelar, se destaca lo dispuesto en el artículo 231[13] del CPACA, precepto según el cual para que la medida sea procedente

[11] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, radicado: 11001032400020230004500, Julian David Solorza Martínez, demanda de nulidad.

[12] Sección Quinta Consejera Ponente: **LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ** sentencia de 25 de agosto de 2015, Radicación Número: 11001032800020150001800 Actor: Federico González Campos Demandado: Dirección Ejecutiva de Administración Judicial de la Rama Judicial

[13] **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

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*".

**LA MEDIDA CAUTELAR CONSISTENTE EN LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS JURÍDICOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO ACUSADO**

En el marco de las diversas medidas cautelares contempladas en el nuevo proceso contencioso administrativo se encuentra la figura de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, prevista en el artículo 238[14] de la Constitución Política y desarrollada en los artículos 231 y siguientes del CPACA.

Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesoria, tendiente 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*».

Respecto de los requisitos previstos en el artículo 231 de la ley 1437 de 2011, para la procedencia de una solicitud cautelar de suspensión provisional, el Consejo de Estado en providencia reciente indicó que la verificación de los criterios de: (i) *fumus boni iuris*, o apariencia de buen derecho, y (ii) *periculum in mora*, o perjuicio de la mora, se entienden acreditados en el evento en que el demandante demuestre que el acto

---

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 concurran 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.

[14] **ARTÍCULO 238.** La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por via judicial.

acusado es contrario a las normas superiores invocadas[15]. En tal sentido, el Consejo de Estado, precisó lo siguiente[16]:

> *"Para el caso de la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA),* ***el perjuicio por la mora se configura cuando se advierte prima facie la vulneración de las normas superiores invocadas en la demanda****, porque no es admisible en el marco de un Estado de Derecho que actos que lesionan el ordenamiento jurídico superior pueden continuar produciendo efectos jurídicos mientras transcurre el proceso judicial.*
>
> *En cuanto al "****fumus boni iuris****", o la apariencia de buen derecho, (…) [e]n relación con la suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo (art. 231 del CPACA), (…)* ***basta que, como consecuencia de la argumentación jurídica planteada por el peticionario, el juez advierta la vulneración del ordenamiento jurídico superior*** *para acceder a la suspensión provisional de los efectos del acto acusado[17]".*

**LA MEDIDA CAUTELAR DE URGENCIA**

En relación a la medida cautelar de urgencia, el Consejo de Estado ha dicho[18]:

> *"Al respecto, es importante aclarar que la solicitud de suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo no es una medida cautelar de naturaleza previa, pues no se solicita con anterioridad a la presentación de la demanda, sino que es concomitante con la misma, razón esta para que no se decrete antes de la notificación del auto admisorio,* ***excepto cuando se cumple el requisito de urgencia establecido en el artículo 234 del CPACA****.*
>
> ***Cabe resaltar que las medidas cautelares de naturaleza previa son aquellas que se solicitan con anterioridad a la radicación de la demanda y se decretan antes de la notificación del auto***

[15] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 19 de junio de 2020. Expediente: 11001-03-24-000-2016-00295-00. C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

[16] Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto de 27 de mayo de 2021. Expediente: 54001-23-33-000-2018-00285-01. CP. Oswaldo Giraldo López.

[17] Criterio que la Sala ya había sostenido en providencia de 20 de junio de 2020 (número único de radicación 11001-03-24-000-2016-00295-00, CP: Hernando Sánchez Sánchez) al señalar que: *"[…] cuando el juez administrativo determina, dentro de un proceso de nulidad, que el acto acusado es contrario a las normas superiores invocadas, se entiende que está implícita per se la verificación de los criterios de fumus boni iuris y periculum in mora.*

[18] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: **NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**, Providencia de 14 de enero de 2022, Radicación Número: 11001-03-24-000-2021-00614-00, Actor: William Esteban Gómez Molina, Demandado: Gobierno Nacional, Referencia: Medio de Control De Nulidad

> ***admisorio***, *pues pretenden salvaguardar un derecho o bien jurídico tutelado que puede verse afectado a raíz del conocimiento del proceso por la parte accionada, (…)". (Negrillas fuera de texto original).*

En cuanto a la eficacia de la medida cautelar de urgencia, el Consejo de Estado, en consonancia con la sentencia de la Corte Constitucional, SU-355/15, ha dicho lo siguiente[19]:

> *"En adición a lo anterior, la ley fijó un procedimiento claro con términos específicos para darle trámite a la solicitud de suspensión provisional –en tanto medida cautelar- (art. 233),* ***así como una autorización especial para que la autoridad judicial, destaca la Corte, pueda acoger medidas cautelares de urgencia (art. 234) sin necesidad de agotar el trámite que como regla general se prescribe.***
>
> ***Es claro a partir de la nueva regulación que el acentuado rigor que gobernaba la procedencia de la suspensión provisional en vigencia del anterior Código -al exigirse no solo el planteamiento de la solicitud antes de ser admitida la demanda sino también la constatación de una manifiesta y directa infracción de las normas invocadas-, fue modificado sustancialmente al prescribirse ahora que podrá solicitarse en cualquier momento y que podrá prosperar cuando la violación "surja del análisis del acto demandado"*** *(…).*
>
> *En efecto, la regulación que en materia de suspensión provisional introdujo la Ley 1437 de 2011 y la comprensión que de ella ha tenido la jurisprudencia del Consejo de Estado, permiten a este Tribunal concluir que el accionante cuenta, prima facie, con un medio judicial no solo idóneo sino también temporalmente eficaz para debatir oportunamente la posible violación de sus derechos y plantear la adopción de una medida de protección si se cumplen las condiciones para ello.*
>
> ***En efecto, al amparo de las normas sobre suspensión provisional, el juez administrativo puede ocuparse de evaluar antes de un pronunciamiento definitivo y en un término breve, si el acto administrativo se opone, al menos en principio, a las normas señaladas por el demandante, lo que incluye naturalmente las disposiciones constitucionales que reconocen derechos fundamentales.*** *Si bien la suspensión provisional de los efectos de un acto de la administración no supone su invalidez, sí tiene la aptitud de proteger los derechos presuntamente afectados, al proscribir que dicho acto sea ejecutado.* ***Además, de conformidad con la regulación vigente, la solicitud de suspensión provisional puede, en eventos de urgencia valorados por el juez***

[19] Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Quinta Consejera ponente: **ROCÍO ARAÚJO OÑATE,** sentencia de tutela de 3 de agosto de 2017, Radicación número: 11001031500020170029901.

***administrativo, adoptarse sin previa notificación de la otra parte.***

*5.3.7. En síntesis, con independencia del sentido que puedan tener en cada caso las decisiones del juez administrativo respecto de la solicitud de suspensión provisional, debe concluirse -**en lo que resulta relevante para un juicio de subsidiariedad- que esa alternativa ofrece, en la actualidad, una amplia posibilidad de controlar en un término breve de tiempo los efectos de la decisión de la autoridad disciplinaria**. En atención a ello no puede acogerse la misma decisión de la sentencia SU-712 de 2003, adoptada en vigencia del Decreto 01 de 1984".*

En relación a lo anterior se destaca que el artículo 234 del CPACA, señala que desde la presentación de la solicitud cautelar y sin notificación previa a la otra parte, el juez de la causa podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que, por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo 233 de la misma codificación.

Así lo precisa la jurisprudencia del Consejo de Estado, al señalar que[20]:

*"El artículo 234 antes transcrito no prevé una definición de lo que debe entenderse por «urgencia», no obstante **esta Corporación ha dicho que la expresión alude al «inminente riesgo de afectación de los derechos del interesado», lo que puede manifestarse en (i) la imposibilidad de ejecutar la sentencia si no se impone una medida provisional urgente, (ii) el posible acaecimiento de un perjuicio irremediable o (iii) la concreción de un peligro inminente.** Estas situaciones conducen a que la intervención judicial resulte impostergable, pues incluso el decreto de la cautela por la vía ordinaria podría hacer inane la efectividad de la sentencia.*

*12. Además, se destaca que la facultad que le confiere al juez el trámite de urgencia previsto en la mencionada norma es de carácter excepcional toda vez que limita el derecho a ser oído que comúnmente le asiste a la parte demandada antes de que se provea sobre la medida cautelar.*

*3. **Visto lo anterior, es plausible concluir que la figura objeto de estudio se justifica en términos de tiempo y de proporcionalidad**. Así, en tratándose de las medidas cautelares de urgencia, **el único motivo por el que debe ceder el derecho de audiencia de la parte demandada es la absoluta inminencia y gravedad de la transgresión que aquella busca evitar, bajo el entendido que el trámite que ordinariamente debe impartirse no proporciona la***

[20] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera**,** Magistrado Ponente, **ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS,** auto de 2 de marzo de 2023, radicado: 11001-03-24-000-2023-00045-00.

> ***celeridad requerida para garantizar una justicia oportuna y, con ello, efectiva***[21]***".***

Es así como, el Consejo de Estado, en providencia del 13 de mayo de 2014, en el caso de Gustavo Petro Urrego contra de la Procuraduría General de la Nación, accedió a la medida cautelar de urgencia solicitada, a efectos de evitar la inocuidad de la sentencia, dado que, sin la intervención de la cautela, era probable que el fallo definitivo se expidiera mucho tiempo después de que terminara el periodo para el cual había sido constitucionalmente elegido[22]:

> *"(…) al juez le corresponde igualmente examinar la situación desde el punto de vista del demandante: si la decisión resultare ilegal, para usar el mismo lenguaje de la entidad "se estaría haciendo inocua cualquier decisión de fondo" que le restableciera el derecho reclamado. Es claro en consecuencia para el juzgador, que frente a la decisión de la medida cautelar de suspensión de los efectos de un acto administrativo sancionatorio, ambas partes se encuentran en la misma situación de posible anticipación de la decisión definitiva. Pero ello no puede ser obstáculo para la efectividad de la medida cautelar solicitada, si hay razones para ello; eso explica porqué el Código precisó que "la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento".*

En esa misma providencia, el Consejo de Estado advirtió que, cuando un funcionario es "*separado de su cargo lo que imposibilita que ejerza el mandato y culmine el período para el cual fue elegido,* ***hecho que por sí mismo comporta la demostración del daño que se requiere como presupuesto para la procedencia de la medida***[23]***".***

En consideración a lo anterior, se puede decir que la anterior garantía no está prevista exclusivamente para los funcionarios elegidos por voto popular, sino también para funcionarios elegidos legítimamente para un periodo determinado por autoridad competente, lo anterior si se tiene en cuenta que el artículo 40 constitucional determina:

> ***"ARTÍCULO 40.*** *Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede:*
> ***(…)***
>
> ***7. Acceder al desempeño de funciones y cargos públicos, (…)"***

---

[21] Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda – Subsección A-. Auto de 7 de julio de 2021. Expediente:11001-03-25-000-2021-00385-00. C.P.: William Hernández Gómez .

[22] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: **GERARDO ARENAS MONSALVE**, Auto de 13 de Mayo de 2014, Radicación Número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14), Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego, Demandado: Procuraduría General de la Nación.

[23] Ibidem.

Y ello es así, si se tiene en cuenta lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos que a la letra dice:

> *"**Artículo 23. Derechos Políticos***
>
> *1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
>
> *a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
>
> *b) De votar y **ser elegidos en elecciones periódicas auténticas**, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto **que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y***
>
> *c) **De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".***

Lo anterior se acompasa con lo dispuesto en el artículo 8 y 25 de la misma Convención, en el sentido en que la protección del derecho al trabajo y la posibilidad de ejercer un empleo público, en caso de retitos, debe contar con la garantía mínima del debido proceso, que implica el derecho a ser oído y a presentar pruebas y controvertir las que estén en contra, veamos:

> *"Artículo 8. Garantías Judiciales*
>
> *1. **Toda persona tiene derecho a ser oída**, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley**, en la sustanciación de cualquier acusación** penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal **o de cualquier otro carácter**.*
>
> *2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad.*
>
> *Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*
>
> *(…)*
>
> *b) **Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;***
>
> *c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*
> *(…)*

*f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;*

*(…)*

*h) Derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.*

*(…)*

*Artículo 25. Protección Judicial*
*1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.*

*2. Los Estados Partes se comprometen:*

*a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;*

*b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y*

*c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".*

**CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN COLOMBIA[24].**

Al respecto no puede este Despacho pasar por alto que Colombia ha aceptado la jurisdicción del Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIPDH), en consecuencia, se somete a las obligaciones establecidas en el denominado *"Pacto de San José de Costa Rica",* firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 y convalidado por Colombia, mediante la Ley 16 de 1972, "*por la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos*". Lo anterior, como se verá en este capítulo, implica también una sujeción del Estado Colombiano al control de convencionalidad que tiene su fundamento en los artículos 1.1, 2 y 29 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

El control de convencionalidad según ha señalado la doctrina, "*Busca que los Estados se abstengan de aplicar normas contrarias a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o a la jurisprudencia de la Corte*

[24] https://bdigital.uexternado.edu.co/entities/publication/ccc8785e-e971-4198-bd7e-4cb4c79b519f/full. Tesis de grado Universidad Externado de Colombia – 2021 *"EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN MATERIA AMBIENTAL APLICADA POR LOS JUECES DEL DEPARTAMENTO DEL CHOCO, PARA LA PROTECCIÓN DE LA MINERÍA ANCESTRAL Y ARTESANAL EN SUS DIMENSIONES INDIVIDUALES, SOCIALES Y COLECTIVAS".*

*Interamericana de Derechos Humanos. Dicha doctrina podría requerir que los jueces y otros órganos nacionales dejen sin aplicación la legislación nacional que sea contraria a la CADH".* (Díaz, 2019, p. 49).

En ese contexto los Estados deben adoptar medidas en su legislación interna para adecuar el derecho nacional con el supranacional, a fin de respetar y garantizar los derechos humanos, partiendo de las obligaciones previstas en el artículo 68.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH).

**EL INSTITUTO INTERNACIONAL DEL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO[25].**

La Corte Interamericana ha dispuesto que los Estados que han ratificado su competencia, son destinatarios del control de convencionalidad, en consecuencia, están obligados a aplicar el derecho nacional de manera consistente con las disposiciones vigentes de la Convención Americana y, en caso de no serlo, inaplicarlo.

La perspectiva del instituto de control de convencionalidad, surge a partir de un desarrollo progresivo en materia de derechos humanos, de tal suerte que, para Lima:

> "*El control de Convencionalidad, como toda modalidad de control jurídico, es un mecanismo destinado a identificar incumplimientos de las normas convencionales, para luego declarar su invalidez jurídica y neutralizar la convencionalidad generada. Lo decisivo en el control de Convencionalidad es la energía correctora atribuida al controlador".* (Lima, 2019, p. 28)

En todo caso, en la actualidad, no hay duda que los Estados deben tomar las medidas que sean necesarias para armonizar la legislación interna a la supranacional, en materia de protección de los derechos humanos, dado que:

> *"El control difuso de Convencionalidad, por su parte, se ejerce por el resto de juzgadores, tribunales administrativos, así como por toda autoridad, en sus respectivas esferas de competencia, y tiene como efecto la inaplicación de la norma impugnada, es decir, el juzgador puede desaplicar la norma que a su criterio no sea acorde con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, sin poderse pronunciar sobre su inconstitucionalidad ni tener un efecto erga omnes".* (Canosa, 2018, p. 345)

El instituto de control de convencionalidad se convalida como mecanismo de protección por parte de los Estados sujetos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tal como lo determinó la Corte IDH por primera vez en el caso Almonacid Arellano vs Chile, en donde advirtió:

---

[25] Idem

> *"La Corte es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la Ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte de aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de Leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el poder judicial debe ejercer una especie de control de Convencionalidad entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos". En esta tarea, el poder judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, interprete última de la Convención Americana".* (Caso Almonacid Arellano y otros Vs. Chile, 2006, p. 85).

A partir del precedente citado, es dable sostener que el control de convencionalidad parte del desarrollo del artículo 2 de la CADH y se constituye como la obligación que tiene los jueces de realizar, *una especie de control de convencionalidad,* entre las normas de derecho interno y el derecho internacional, para garantizar la efectividad de los Derechos Humanos. En el mismo sentido, la doctrina ha señalado que,

> "*el concepto de control de Convencionalidad, entendido como la obligación que tienen los jueces de cada uno de los Estados Partes de efectuar no solo un control de legalidad y de Constitucionalidad en los asuntos de su competencia, sino de integrar en el sistema de sus decisiones las normas contenidas en la CADH y los estándares desarrollados por la jurisprudencia*". (Anón, 2019, p. 377)

Bajo esos criterios, de manera posterior, la Corte IDH, fue ampliando el alcance de la obligación de realizar control de convencionalidad; Así, a partir del caso Boyce Vs. Barbados del año 2007, afirmó que tanto al poder judicial *"como a otros órganos jurisdiccionales les corresponde realizar el control de Convencionalidad*". (Abbott, 2018, p. 727) Luego en el caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México, extendió aún más el espectro "*a los órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles".* (CIDH, Serie C Nº 220, 2010), de lo cual no se escaparía la Corte Constitucional Colombiana.

En este orden de ideas, el control de Convencionalidad, se ha desarrollado progresivamente con el objetivo de salvaguardar los derechos humanos y garantías individuales. Es así como, los efectos de la Convencionalidad se distinguen en los siguientes términos:

> *"El control de Convencionalidad es un control normativo, de compatibilidad, de regularidad, de conformidad, de adecuación, de consistencia, de congruencia, de interpretación conforme de las normas*

> *internas con relación a la Convención Americana y los precedentes de la Corte Interamericana*". (Viñas, 2018, p. 340)

De tal manera que el control de convencionalidad se constituye como una tesis progresista en donde los jueces y demás organismos Estatales, adquieren nuevas facultades para resolver los asuntos bajo su consideración. Por lo tanto, la Corte IDH *"Se incorpora como órgano competente para realizar dicho control a toda autoridad pública. Se amplía el abanico desde el Poder Judicial a todos los órganos públicos. Lo señaló en el caso "Gelman vs. Uruguay" (2011) a propósito del análisis de compatibilidad"*. (Latorre, 2018, p. 370)

En lo que se refiere al fundamento normativo de la obligación de realizar control de convencionalidad, como se había indicado previamente, se destacan los artículos 1.1, 2 y 68.1.

En el artículo 1.1 de la Convención Americana se impone la obligación de respetar los derechos y libertades allí reconocidos, así como de garantizar el libre y pleno ejercicio de derechos humanos, a su vez, en el dispositivo 2º del referido instrumento normativo, establece la obligación de armonizar el derecho interno con el internacional.

Finalmente, el artículo 68.1 prescribe que los Estados condenados por la Corte deberán cumplir las sentencias que esta emita.

En síntesis, las anteriores disposiciones han sido las citadas por el Tribunal supranacional, para determinar que las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias se encuentran obligadas por la Convención Americana, debiendo aplicarla incluso por encima del derecho interno.

De tal suerte que, en la actualidad, la Corte Interamericana de Derecho Humanos concibe el control de convencionalidad como una obligación internacional de adelantar una interpretación del derecho interno conforme con el corpus iuris interamericano e incluso de inaplicar las disposiciones nacionales que contravengan la CADH o la jurisprudencia de la Corte.

En este sentido, el control de convencionalidad tiene como consecuencia que la Convención Americana debe ser aplicada de manera directa, *no solo por los jueces y demás autoridades del Poder Judicial, sino también por cualquier autoridad pública del Estado.*

En ese orden, encontramos que la Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia de unificación del 28 de agosto de 2014, dentro del proceso de reparación directa, bajo el radicado: 66001233100020010073101(26251), determinó que: ***"todos los jueces, y en especial los de la jurisdicción contenciosa administrativa, al resolver los casos puestos a su conocimiento, tienen el deber, de aplicar de manera directa el control de convencionalidad",*** de suerte que, el derecho interno se armonice con la CADH, y demás tratados

internacionales que protejan los derechos humanos, así lo dijo el alto Tribunal:

> *"(…) el control de convencionalidad es una manifestación de lo que se ha dado en denominar la constitucionalización del derecho internacional. Concebido, con mayor precisión, como el "control difuso de convencionalidad", cuyo destinatario es todo juez nacional quien tiene el deber de "realizar un examen de compatibilidad entre las disposiciones y actos internos que tiene que aplicar a un caso concreto, con los tratados internacionales y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos".*

En ese mismo orden, la Corte Suprema de Justicia Colombiana, en sentencia STC10849-2020, Radicación N.° 11001020300020200324300, del 02 de diciembre de 2020, sostiene que todos los jueces nacionales en sus juicios, **deben hacer de manera oficiosa y obligada**, control de convencionalidad, -citando como criterio, el Caso Gudiél Álvarez vs. Guatemala. Sentencia de noviembre 20 de 2012. Serie C No. 253, párrafo 330-, veamos:

> *"(…) la viabilidad del control de convencionalidad sólo en decursos donde se halla el quebranto de garantías sustanciales o cuando la normatividad interna es contraria a la internacional sobre los derechos humanos, se estima trascendente efectuar dicho seguimiento en todos los asuntos donde se debata la conculcación de prerrogativas iusfundamentales, así su protección resulte procedente o no. Lo aducido porque la enunciada herramienta le permite a los Estados materializar el deber de garantizar los derechos humanos en el ámbito doméstico, a través de la verificación de la conformidad de las normas y prácticas nacionales, con la Convención Americana de Derechos Humanos.*
>
> *No sobra advertir que el régimen convencional en el derecho local de los países que la han suscrito y aprobado, no constituye un sistema opcional o de libre aplicación en los ordenamientos patrios; sino que **en estos casos cobra vigencia plena y obligatoriedad con carácter impositivo para todos los servidores estatales**, debiendo realizar no solamente un control legal y constitucional, sino también el convencional; con mayor razón cuando forma parte del bloque de constitucionalidad sin quedar al arbitrio de las autoridades su gobierno.*

En conclusión, el control de convencionalidad, resulta transversal a todas las autoridades públicas del estado colombiano, bien sea de manera directa o de manera sistemática, siempre que en ejercicio de sus funciones se encuentre involucrado la protección de derechos fundamentales.

**Caso concreto**

En el *subexamine* encontramos que la parte demandante persigue en esta etapa preliminar del proceso, que *"(…) en ejercicio de la facultad prevista en los artículos 230 y 234 del CPACA, se decreten la suspensión provisional inmediata de los efectos de las siguientes decisiones administrativas contenidas en las Resoluciones No. 011010 del 5 de julio de 2024, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, en razón a que dicho acto vulnera grave y palmariamente los derechos fundamentales de mi prohijado al Debido Proceso Administrativo, Derecho de Defensa, Contradicción, Presunción de Inocencia y Derechos Políticos.*

En ese orden, alega que son **falsas las motivaciones** que dieron lugar a la expedición de la Resoluciones No. 011010 del 5 de julio de 2024, dado que, en su criterio, el Ministerio de Educación Nacional no acreditó que el demandante "***con su actuación ha dificultado que se adopten las acciones necesarias para garantizar la ejecución e implementación efectiva de la medida de fiducia",*** como tampoco se logró demostrar que el demandante con su actuar haya afectado la prestación del servicio educativo en la Universidad Tecnológica del Chocó.

En razón a ello, considera que el acto administrativo enjuiciado viola normas superiores de rango legal, constitucional y convencional, tales como el debido proceso, la presunción de inocencia, la buena fe, el derecho de audiencia y contradicción, en la medida en que no se le permitió desvirtuar el presunto ocultamiento de información que se le imputó.

En ese orden, afirma que la medida cautelar de urgencia solicitada se justifica y se hace necesaria dado que, el periodo para el cual fue elegido, **fenece el día 18 de noviembre de 2024**, de tal manera que para el momento que se dicte una sentencia de fondo, eventualmente favorable a sus pretensiones, su reintegro seria inocuo, por el acaecimiento de un hecho consumado.

En consecuencia, para evitar la consumancion de ese hecho, solicita se acceda a la medida cautelar de urgencia solicitada y *"Como efecto de lo anterior se ordene de inmediato el reintegro de mi mandante DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, al cargo de Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba.*

Como se observa, con la solicitud de la medida cautelar de urgencia, el demandante pretende impedir "se siga causando un perjuicio irremediable", consistente en el agotamiento día a día del período constitucional para el cual fue elegido.

Así las cosas, resulta pertinente precisar, como se indicó en líneas anteriores que, en los casos de medidas cautelares y, sobre todo, las de urgencia, el juez al resolver la cautela debe analizar si el acto demandado transgrede las normas superiores invocadas o si éstas son vulneradas a partir de la petición o de las pruebas allegadas con la misma.

Ahora bien, como el asunto en debate es de puro derecho, procederá el Despacho a: **i)** relacionar y determinar el contenido del acto acusado; **ii)** identificar las censuras a los mismos; para finalmente **iii)** analizar el si el acto demandado vulnera las normas invocadas por el demandante.

En ese orden, analizados los argumentos expuestos por el demandante, tanto en el libelo introductorio como en el escrito de suspensión provisional de urgencia, se encuentra que son dos los argumentos jurídicos centrales en los que se subsume la cautela deprecada, esto es, **falsa motivación, e infracción de normas superiores en que debió fundarse el acto.**

En suma, debe tenerse en cuenta que cuando se estudia una solicitud de medida cautelar, como las de urgencia, ello no quiere decir que todas las disposiciones invocadas deben estar acreditadas, no obstante, resulta ineludible que, el juez encuentre al menos que uno de los cargos planteados lo lleve a la convicción que se produjo una violación de la ley, así lo dijo el Consejo de Estado[26]:

> *"De lo anterior se desprende que para decretar la medida cautelar, cuando se trata de la suspensión de los efectos de un acto administrativo, el CPACA dispone que el juzgador tiene la carga de hacer explícita la "violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado" (art. 231).* ***Esto quiere decir, no que deben estar demostradas todas las disposiciones invocadas, pero sí que al menos uno de los cargos expuestos lleve al juzgador la convicción de que se produjo la violación de la ley****, pudiendo incluso, adicionalmente, llamar la atención sobre las violaciones legales que podrían tener efectividad luego de tramitado el proceso".*

En consecuencia de lo anterior, para resolver la cuestión planteada ha de decirse que el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo advierte que para que proceda la nulidad de un acto administrativo se requiere demostrar que el mismo se haya expedido *"con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o* ***con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación****, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió".*

[26] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subseccion B, Consejero Ponente: **GERARDO ARENAS MONSALVE**, sentencia de 13 de mayo de 2014, Radicación Número: 11001032500020140036000 (1131-14), Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego, Demandado: Procuraduría General de la Nación.

En relación con la **falsa motivación** el Consejo de Estado, ha dicho lo siguiente[27]:

> "Sobre la falsa motivación, la Sección Cuarta del Consejo de Estado señaló que *"tiene lugar cuando no existe correspondencia entre la parte motiva y resolutiva del acto, o cuando los motivos invocados como fuente de la decisión por parte de la Administración no son reales o no existen, o están desfigurados al punto de no corresponder a la realidad"*[28].
>
> "*Así mismo, la Sala precisó que ""la falsa motivación se estructura cuando en las consideraciones de hecho o de derecho sobre las que se basa el acto administrativo se incurre en error, ya sea porque los hechos citados en la decisión son inexistentes (error de hecho) o cuando, el motivo invocado sí existió materialmente, pero fue mal apreciado o interpretado por el funcionario, es decir, son calificados de forma errónea desde el punto de vista jurídico (error de derecho)"*[29]*. A su vez, en sentencia del 27 de agosto de 2020*[30]*, dijo que "es necesario que se demuestre una de dos circunstancias: a) O bien que los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión no estuvieron debidamente probados dentro de la actuación administrativa; o b) Que la Administración omitió tener en cuenta hechos que sí estaban demostrados y que si hubiesen sido considerados habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente".*

Ahora bien, en lo que corresponde a la violación del derecho de audiencia y defensa, el Alto Tribunal Contencioso, ha precisado[31]:

> *"La violación del derecho de audiencia y defensa viene a ser una violación de una etapa del procedimiento, esto es, justamente la etapa de descargos o de audiencia previa. Por eso, para que esta causal se*

---

[27] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: **MILTON CHAVES GARCÍA,** Sentencia de 25 de Noviembre de 2021, Radicación Número: 85001-23-33-000-2019-00096-01(25448), Actor: Camilo Alberto Osorio Peláez, Demandado: Dirección De Impuestos Y Aduanas Nacionales-Dian

[28] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 10 de julio de 2002, Exp. 11629. C.P. **JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ**. Reiterada en sentencia del 18 de octubre de 2018, Exp. 21652, C.P. **MILTON CHAVES GARCÍA**.

[29] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 11 de marzo de 2021, Exp. 23976, C.P. Myriam Stella Gutiérrez Arguello.

[30] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia del 27 de agosto de 2020, exp. 24561, C.P. Julio Roberto Piza Rodríguez.

[31] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Magistrado Ponente: **HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS**, sentencia de 03 de Agosto de 2026, Radicación Número: 76001-23-31-000-2004-02583-01(18058), Actor: Titan Intercontinental S.A, Demandado: Direccion De Impuestos Y Aduanas Nacionales - DIAN

*configure debe explicarse qué etapas del procedimiento administrativo fueron pretermitidas o qué irregularidades se cometieron en el procedimiento, al punto de afectar el derecho de defensa.*

*Tratándose de la pretermisión de la etapa probatoria, la Sala considera que el derecho de audiencia y de defensa se puede afectar en los siguientes casos: i) cuando se decreta una prueba ilícita; ii) cuando las partes, en las oportunidades legales, piden pruebas y no se decretan; iii) cuando se decretan las pruebas pedidas oportunamente, pero no se practican y iv) cuando se practican las pruebas decretadas, pero no se valoran.*

*Ahora bien, para que prospere la nulidad por la violación del derecho de audiencia y de defensa y del derecho al debido proceso, debe probarse que tales derechos se afectaron gravemente. Y eso ocurre cuando la prueba faltante incide de manera definitiva en la decisión, al punto que la decisión tomada habría sido otra diferente si la prueba ilícita se hubiera excluido del proceso, o si la prueba no decretada o no practicada se hubiera decretado y practicado, o si la prueba mal valorada se hubiera valorado debidamente".*

En consideración al debido proceso administrativo, las facultades de inspección y vigilancia que le otorga la ley 1740 de 2014, al Ministerio de Educación Nacional, y sus límites, no se puede pasar por alto lo que al respecto ha dicho el Consejo de Estado, veamos[32]:

*"Para determinar la procedencia de la suspensión provisional solicitada, lo primero que es pertinente recordar es que los actos administrativos controvertidos fueron expedidos por el Ministerio de Educación Nacional en cumplimiento de su función de inspección y vigilancia expresamente establecida en el inciso quinto del artículo 67 de la Constitución Política de 1991, el cual señala:*

*"Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo."*

*Por su parte, la Ley 1740 de 2014, que es un desarrollo legislativo del artículo 67 de la Constitución Política, incorporó una serie de herramientas para que el Ministerio de Educación Nacional pudiese ejercer con eficacia sus funciones de inspección y vigilancia, entre ellas,*

[32] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera Ponente: **MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**, Auto de 15 de Septiembre de 2016, Radicación Número: 11001-03-24-000-2016-00284-00, Actor: Universidad Nacional Abierta Y A Distancia – UNAD, Demandado: Ministerio De Educación Nacional, Referencia: Medio De Control De Nulidad Y Restablecimiento Del Derecho (medidas de vigilancia y control)

*la posibilidad de imponerle medidas preventivas a las entidades de educación superior.*

*El artículo 10º de la citada norma, expresamente señala que las medidas preventivas se impondrán "con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos…".*
*(…)*

*Cabe recordar que la norma señalada no solo crea las medidas preventivas como una herramienta útil para el Ministerio de Educación Nacional en el ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia, sino que también consagra sus propias limitantes al establecer expresamente que deben ser utilizadas para "promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de las rentas o bienes de las instituciones de educación superior de conformidad con las normas constitucionales, legales y reglamentarias, o la superación de situaciones que amenacen o afecten la adecuada prestación del servicio de educación o el cumplimiento de sus objetivos".*

*Lo anterior significa que si no se presenta ninguno de los requisitos o necesidades transcritas, no hay lugar a la utilización de las medidas preventivas y de hacerlo, el Ministerio de Educación Nacional estaría desconociendo abiertamente las limitaciones del ejercicio de sus funciones de inspección y vigilancia y de contera, contradiciendo lo expresamente establecido en el propio artículo 10º de la Ley 1740 de 2014, tal y como sucede en el caso de marras. Además, se estarían vulnerando los principios de proporcionalidad y razonabilidad que deben existir en este tipo de decisiones impositivas, ya que la presunta falta, irregularidad o hallazgo sería absolutamente menor e intrascendente frente a la robustez de la medida preventiva que, en algunos casos, como el estudiado, implica incluso, el cambio de los estatutos de la Universidad, desconociendo los principios de autonomía y autogobierno.*

*Este primer análisis de legalidad permite advertir que los actos administrativos demandados desconocen, en primera medida, el propio fundamento normativo en el que se sustentan, es decir, el artículo 10º de la Ley 1740 de 2014, pero ahondando en el estudio de los mismos, también se observa una violación palpable del artículo 69 de la Constitución Política que reconoce y protege la autonomía universitaria, al intentar introducir, a modo de recomendación o conminación, cambios sustanciales en aspectos propios y esenciales de dicho principio, como lo es la forma y requisitos para escoger a sus directivas o controvertir reglamentaciones internas que le competen a las Universidades en el ejercicio de sus funciones de auto-gobierno.*

*Sobre este aspecto, es importante resaltar que las medidas preventivas impuestas en las Resoluciones demandadas, están acompañadas de una serie de recomendaciones para superar cada uno de los hallazgos, en las cuales se conmina a la Universidad, por no decir se le obliga -pues se utiliza la palabra "debe" impropia de una sugerencia como la que se supone se está haciendo- a tomar decisiones respecto de asuntos internos de competencia de las directivas de la misma, a pesar de la existencia de reglamentaciones autónomas debidamente expedidas para el efecto.*

*Para explicar lo expuesto, es necesario analizar las inconsistencias de cada uno de los hallazgos que sustentaron la expedición de las medidas preventivas contenidas en las Resoluciones demandadas; su evidente contradicción frente a las normas que regulan la procedencia de su imposición, particularmente, el artículo 10º de la Ley 1740 de 2014 y el claro desconocimiento, en algunos casos, del principio constitucional de autonomía universitaria.*
*(…)*

*Es importante recordar que las universidades estatales u oficiales, como es el caso de la UNAD, según lo literalmente establecido en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992[33], son entes autónomos en su administración,*

[33] **Artículo 57.** Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculado al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.
Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.
Modificado por el art. 1, Ley 647 de 2001. **El nuevo texto es el siguiente**: El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley .
**Parágrafo** Las instituciones estatales u oficiales de educación superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley deberán organizarse como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal.
**Parágrafo.** Adicionado por el art. 2, Ley 647 de 2001, **así:** El sistema propio de seguridad social en salud de que trata este artículo, se regirá por las siguientes reglas básicas:
a) Organización, dirección y funcionamiento. Será organizado por la Universidad como una dependencia especializada de la misma, con la estructura de dirección y funcionamiento que igualmente se establezca para el efecto. Sin embargo, las universidades podrán abstenerse de organizarlo, para que sus servidores administrativos y docentes y sus pensionados o jubilados elijan libremente su afiliación a las entidades promotoras de salud previstas por la Ley 100 de 1993;
b) Administración y financiamiento. El sistema se administrará por la propia Universidad que lo organice y se financiará con las cotizaciones que se establezcan en los términos y dentro de los límites máximos previstos en el inciso 1o. del artículo 204 de la Ley 100 de 1993. El sistema podrá prestar directamente servicios de salud y/o contratarlos con otras instituciones prestadoras de servicios de salud;
c) Afiliados. Únicamente podrá tener como afiliados a los miembros del personal académico, a los empleados y trabajadores, y a los pensionados y jubilados de la respectiva Universidad. Se garantizará el principio de libre afiliación y la afiliación se considerará equivalente para los fines del tránsito del sistema general de la Ley 100 de 1993 al sistema propio de las universidades o viceversa, sin que sean permitidas afiliaciones simultáneas;
d) Beneficiarios y plan de beneficios. Se tendrán en cuenta los contenidos esenciales previstos en el Capítulo III de la Ley 100 de 1993;
e) Aporte de solidaridad. Los sistemas efectuarán el aporte de solidaridad de que trata el artículo 204 de la Ley 100 de 1993.

*academia y finanzas, con régimen especial, personería jurídica y están vinculados al Ministerio de Educación Nacional únicamente en lo concerniente a las políticas y planeación del sector educativo, por lo tanto no pueden ser tenidos como un Establecimiento Público, una Empresa Industrial o Comercial del Estado o una Sociedad de Economía Mixta, que son las entidades a las que se les aplica la norma que sirvió de fundamento para levantar el hallazgo núm. 3 del capítulo denominado "Consejo Superior Universitario y el Consejo Académico".*

Como se puede ver, las facultades que le otorga la ley 1740 de 2014, al Ministerio de Educación Nacional, no son una rueda suelta en el ordenamiento jurídico colombiano, o una licencia abierta para violar derechos, sino que, por el contrario, son herramientas o mecanismos útiles para promover y garantizar la continuidad del servicio educativo, no obstante, dichas prerrogativas tienen límites, que deben ser observados en todo momento, como se vio en la cita que antecede.

Precisado lo anterior, se hace necesario revisar el contenido del acto administrativo demandado, con el fin de verificar *prima facie* sus móviles y finalidades, a efectos de establecer si en esta etapa temprana, es procedente decretar la suspensión provisional de sus efectos, veamos:

"**MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**
**RESOLUCIÓN No. 0110100 05 JUL 2024**

*Por la cual se reemplaza el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial dispuesta en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023*

*(…)*
*Que de conformidad con el artículo 3 de la Ley 1740 de 2014, la inspección y vigilancia de la educación superior es de carácter preventivo y sancionatorio y debe ser ejercida para velar por los siguientes objetivos: (…)*

*Que el Ministerio de Educación Nacional, en ejercicio de las facultades de inspección y vigilancia de la educación superior dispuestas en la Ley 1740 de 2014 expidió la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023 "Por la cual se ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba–", con fundamento en las normas, hechos y evidencias anotadas en su parte considerativa.*

*Que dentro de las medidas preventivas y de vigilancia especial ordenadas en la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, se dispusieron las siguientes:*
*"(…)**Artículo Primero:** Adoptar las siguientes **"Medidas Preventivas"**, para la Universidad Tecnológica del Chocó-Diego Luis Córdoba, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 10 de la Ley*

*1740 de 2014, y las motivaciones anotadas anteriormente en este acto administrativo, con el fin de promover la continuidad del servicio, el restablecimiento de la calidad, el adecuado uso de sus rentas y bienes y la superación de las situaciones que están afectando la prestación del servicio educativo en esa institución de educación superior:*

*1.Disponer la* ***"vigilancia especial"*** *de la Universidad Tecnológica del Chocó-Diego Luis Córdoba, por estar evidenciadas actualmente en esa Institución la causal del literal C, del artículo 11 de la Ley 1740 de 2014, sustentadas en la parte considerativa de esta Resolución.*

*2.Ordenar a la institución que elabore, implemente y ejecute un plan de mejoramiento, previa presentación de este ante el Ministerio de Educación Nacional, el cual estará encaminado a superar en el menor tiempo posible las situaciones de irregularidad y anormalidad descritas en la parte motiva de esta resolución.*

*Este plan de mejoramiento debe ser elaborado por la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, presentado al Ministerio de Educación Nacional e implementado y desarrollado por esa Institución de Educación Superior, dentro de los plazos y con los lineamientos señalados por la Dirección de Calidad para la Educación Superior de este ministerio.*

*La elaboración de este plan se realizará con el acompañamiento de la Subdirección de Apoyo a la Gestión de las Instituciones de Educación Superior del ministerio.*

*3.Señalar condiciones que la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, deberá atender para corregir o superar en el menor tiempo posible irregularidades de tipo administrativo, financiero o de calidad que pongan en peligro el servicio público de educación; estas órdenes serán impartidas por el Ministerio de Educación Nacional a través de comunicaciones enviadas por la Subdirección de Inspección y Vigilancia de este ministerio.*

***ARTÍCULO SEGUNDO:*** *Adoptar las siguientes* ***"MEDIDAS DE VIGILANCIA ESPECIAL",*** *para la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 13 de la Ley 1740 de 2014, y las motivaciones anotadas anteriormente en este acto administrativo, con el fin de que la institución supere en el menor tiempo posible la grave situación de anormalidad y se garanticen los derechos de la comunidad educativa, la continuidad y calidad del servicio y la inversión o el manejo adecuado de los recursos en el marco de la autonomía universitaria:*

*1.Designar un "Inspector in situ", para que vigile permanentemente y mientras subsistan las situaciones que originaron las medidas, la gestión administrativa y financiera de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, así como los aspectos que están afectando*

*las condiciones de continuidad y calidad; el nombre del "inspector in situ", será comunicado a la institución en su debido momento.*

*2.Ordenar la constitución por parte de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, de una fiducia para el manejo de sus recursos y rentas, de forma que estos solo sean conservados, invertidos o aplicados o arbitrados en el cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades propias o exclusivas de la institución.*
*Como consecuencia de lo anterior, no podrá recibir dinero de las matrículas, pagos por derechos académicos y demás recursos por fuera de la fiducia, y la administración y gastos de esos recursos solo podrán destinarse a suplir necesidades académicas, administrativas y financieras, de forma que estos solo sean conservados, invertidos, aplicados o arbitrados en el cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades propias o exclusivas de la institución. La fiducia, deberá contar con un auditor de pagos (interno) que debe rendir informes periódicos de su actividad al Inspector In Situ y a la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional. So pena de incurrir en lo dispuesto en el numeral 4 del precitado artículo 13 de la Ley 1740 de 2014.*

*Que, de conformidad con lo anterior, es procedente que dentro de la vigilancia especial el Ministerio de Educación Nacional pueda reemplazar consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales de la respectiva institución de educación superior, si se evidencia una de las causales que señala el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014.*

*Que el reemplazo de estos directivos con fundamento en lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014,* ***no tiene carácter sancionatorio, sino que se constituye en una medida preventiva de carácter cautelar****, que tiene como propósito garantizar la adecuada protección de los derechos de los estudiantes a recibir un servicio educativo continuo y con calidad.*

*Que en el caso concreto de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, la imposición de las medidas preventivas y de vigilancia especial tuvo lugar con la expedición de la Resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, notificada en debida forma al Rector y Representante Legal David Emilio Mosquera Valencia el día 19 de octubre de 2023, por lo tanto, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 12 de la Ley 1740 de 2014 dicho acto administrativo es de cumplimiento inmediato y la ejecución o ejecutoriedad del mismo, ni de las medidas adoptadas se suspende con la interposición del recurso de reposición.*
*(…)*

***La anterior circunstancia resulta constitutiva de una de las causales previstas en el numeral 4 del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 toda vez que por parte de la Institución de Educación***

***Superior representada legalmente por el señor David Emilio Mosquera ha habido un presunto ocultamiento de información, lo que a su vez obstaculiza las labores de Inspección y vigilancia que le corresponden al Ministerio de Educación Nacional en el marco de las competencias atribuidas por el Decreto 2269 de 2023.***
***(…)***

*Así las cosas, la actuación del Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba,* ***dificulta*** *la ejecución e implementación efectiva de la medida de vigilancia especial de fiducia, razón por la cual, es necesaria la pronta actuación del Estado, en aras de evitar la obstrucción de los fines de la vigilancia especial y en ese sentido, garantizar la continuidad de la prestación del servicio de educación superior y el manejo adecuado de sus recursos y rentas.*

*No hay duda, que el actuar del Rector y Representante legal se enmarca dentro de lo preceptuado en el numeral 4) del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014 para efectos de adoptar la medida de reemplazo del señor David Emilio Mosquera Valencia, teniendo en cuenta que, al no señalarse las cuentas y subcuentas cuyos recursos son objeto de la medida de fiducia se* ***impide*** *que estos sean conservados, invertidos, aplicados o arbitrados en el cumplimiento de su misión y función institucional o en actividades propias y exclusivas de la Institución, mediante la administración de una entidad de servicios financieros debidamente autorizada y sujeta a la Superintendencia Financiera, garantizando la protección, defensa y control de los recursos respecto de actos de terceros, del beneficiario y aún del mismo constituyente (art. 1234 C.Co).*

***Por consiguiente, resulta claro para este Ministerio que el Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba con su actuación ha dificultado que se adopten las acciones necesarias para garantizar la ejecución e implementación efectiva de la medida de fiducia, encontrándose obligado a reemplazarlo con el propósito de que la persona designada pueda cumplir con todas las medidas preventivas y de vigilancia especial.***

***La adopción de la medida de remplazo se justifica también en la necesidad de proteger el derecho a la educación de los estudiantes de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba, sobre lo cual, la Corte Constitucional ha señalado en sentencias como la T-743 de 2013, que es deber del Estado garantizar su adecuada prestación de este servicio, garantizando sus condiciones de calidad y promoviendo continuidad.***

> ***Por lo anterior, este Ministerio considera que la acción por parte del Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba ha dificultado la ejecución e implementación de la medida de fiducia y la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los estudiantes y evitar la afectación de las condiciones de calidad del servicio educativo, tal como se evidencia en lo evidenciado en los considerandos de la presente resolución es necesario y procedente aplicar la medida establecida en numeral 4 del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014".***

Revisado el material probatorio allegado por la parte demandante, en primer lugar, se encuentra que la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, *Por la cual* se *ordenan medidas preventivas y de vigilancia especial para la Universidad tecnológica del C/Jocó-Diego Luis Córdoba"* Dispuso una *"vigilancia especial (…), por estar evidenciadas actualmente en esa Institución la* ***causal del literal C, del artículo 11 de la Ley 1740 de 2014****, sustentadas en la parte considerativa de esta Resolución".*

Así las cosas, es claro que la medida de vigilancia especial se adoptó con base en la causal que antecede, en contra de la Universidad Tecnológica del Chocó, como persona jurídica, y no en contra de sus funcionarios o directivos, como personas naturales, individualmente consideradas, esto es:

> ***"Artículo 11. Vigilancia especial.*** *La Vigilancia Especial es una medida preventiva que podrá adoptar el Ministro(a) de Educación Nacional,* ***cuando evidencia en una institución de educación superior una o varias de las siguientes causales****:*
> *(…)*
> *c) Que los recursos o rentas de la institución están siendo conservados, invertidos, aplicados o arbitrados indebidamente, con fines diferentes al cumplimiento de su misión y función institucional, o en actividades diferentes a las propias y exclusivas de la institución, teniendo en cuenta lo que dispone la Constitución, la ley y sus estatutos".* **(Negrillas fuera de texto original).**

Vale decir, además, que la medida de vigilancia especial no se implementó por asuntos relacionados con la interrupción anormal en la prestación del servicio educativo, ni por otras causas, sino, por la **causal del literal C, del artículo 11 de la Ley 1740 de 2014**.

En razón a ello, el Ministerio de Educación Nacional **designó un inspector in situ** y ordenó a la Universidad Tecnológica del Chocó, realizar:
**1.** Un plan de mejoramiento, previa aprobación, acompañamiento y seguimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional.

**2.** La constitución de una fiducia para el manejo de sus recursos y

**3.** Nombrar un auditor interno de pago.

Con lo anterior, se puede observar que ninguna de las ordenes tienen un término determinado de cumplimiento por parte de la Universidad, sin embargo, es claro que la única orden que podía adoptar de manera *"deliberada"* la Universidad Tecnológica del Chocó, era la de nombrar un auditor de pagos, en tanto que, el plan de mejoramiento depende del seguimiento, acompañamiento y aprobación del Ministerio de Educación Nacional, mientras que la Fiducia por su parte estaba supeditada a un acuerdo fiduciario que debía suscribirse entre el tomador el Agente Fiduciario (Universidad y entidad bancaria); Y aunque esta última orden, se le impone únicamente a la Universidad Tecnológica del Chocó, por su naturaleza, involucra a terceros, esto es, entidades financieras del país, que claramente obedecen a fines mayoritariamente económicos y comerciales, por lo que, en no pocas ocasiones dichos actos fiduciarios, son contratos de adhesión, en los que no media necesariamente la voluntad exclusiva del tomador, sino del agente fiduciario.

No obstante, a ello, este Despacho encuentra en el plenario que el plan de mejoramiento ordenado por el Ministerio de Educación Nacional, fue presentado por la Universidad Tecnológica del Chocó, lo cierto es que, en la actualidad, se encuentra pendiente de la aprobación definitiva, tal como se demuestra con los soportes documentales que se muestran a continuación:

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

Educación

**Radicado No.**
**2024-EE-118687**
2024-04-20 02:46:08 p. m.

Bogotá, D.C., 20 de abril de 2024

Doctora
Angela Consuelo Granados Cely
Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba
planeacion@utch.edu.co

Asunto: Plan de mejoramiento de Universidad Tecnológica del Choco

Cordial Saludo,

De acuerdo con el radicado remitido por la institución con N° 2024-ER-0190040 se realizó revisión de las observaciones y se logró establecer que la institución:

• Acogió las observaciones remitidas y realizadas en la mesa de trabajo.
• Se sugiere a la institución eliminar los comentarios realizados por el equipo del MEN en el archivo de Excel, debido a que ya se realizaron los ajustes.

Teniendo en cuenta el artículo primero de la resolución N° 018742 del 6 de octubre del 2023 y al artículo 10 de la Ley 1740 de 2014, desde la Subdirección de Apoyo a la Gestión de las IES se ha realizado acompañamiento en la elaboración del plan de mejoramiento de Universidad Tecnológica del Choco.

Así las cosas, la última información remitida no tiene observaciones adicionales; por lo anterior, la Institución puede proceder con la radicación del Plan de Mejoramiento ante la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional para lo de su competencia.

COLOMBIA POTENCIA DE LA VIDA

Educación

**Radicado No.**
**2024-EE-188783**
2024-06-27 05:35:43 p. m.

Radicación relacionada: 2024-ER-0315726

Bogotá, D.C., 27 de junio de 2024

Doctora
Angela Consuelo Granados Cely
secretariageneral@utch.edu.co

Asunto: Respuesta a comunicación con radicado No. 2024-ER-0315726. Plan de Mejoramiento para la Subdirección de Inspección y vigilancia.

Respetada Doctora Granados Cely,

Este Despacho ha tenido conocimiento de la comunicación del asunto, por medio de la cual, usted reitera la solicitud realizada el 20 de abril de la presente anualidad sobre la aprobación del plan de mejoramiento presentado. Al respecto, se acusa de recibo, indicándole que el documento institucional, se encuentra en revisión conforme a las competencias de la Ley 1740 de 2014 y el Decreto 2269 de 2023.

Atentamente,

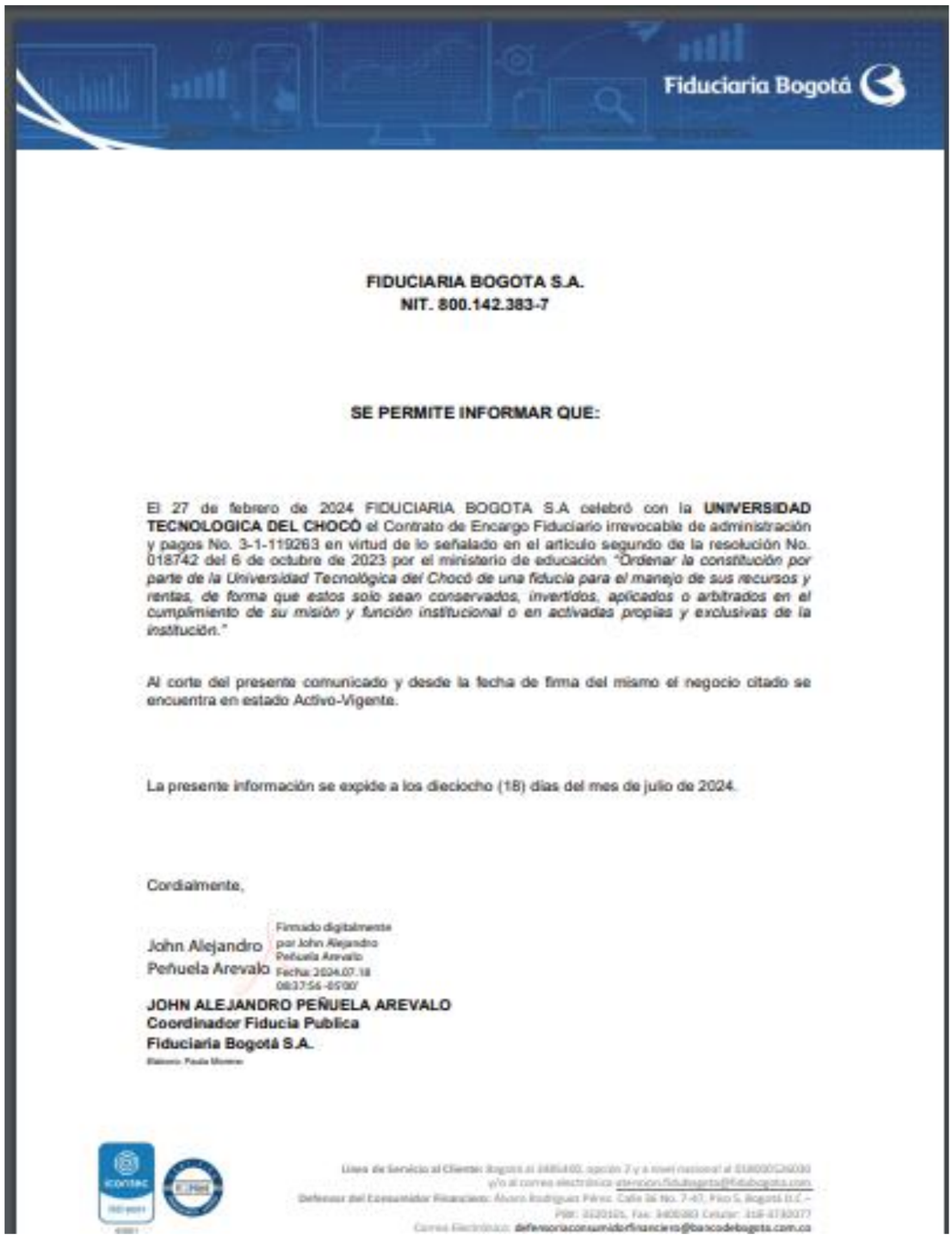
Firmado digitalmente por:
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL
Para validar autenticidad de este documento escanee el código QR
27/06/2024 5:35:47 p. m.

**ZULY ROBLEDO ROBLEDO**
**Subdirector Técnico**
**Subdirección de Inspección y Vigilancia**

Folios: 1
Anexos:
Nombre anexos:

En relación con el **auditor de pago interno**, se encuentra acreditado que, mediante **resolución No. 7031 del 15 de diciembre de 2023**, la Universidad Tecnológica del Chocó, desinó como tal, al Vicerrector Administrativo y Financiero de la misma entidad, según se lee en el contenido de la resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024.

También aparece acreditado en el expediente, contrario a lo que afirma el Ministerio de Educación Nacional, en la resolución demandada, que, la Universidad Tecnológica del Chocó, **desde el 27 de febrero de 2024**, suscribió contrato Fiduciario con el Banco de Bogotá, con el fin de dar cumplimiento a la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, según se lee en la certificación Bancaria que se registra a continuación:



Fiduciaria Bogotá

**FIDUCIARIA BOGOTA S.A.**
**NIT. 800.142.383-7**

**SE PERMITE INFORMAR QUE:**

El 27 de febrero de 2024 FIDUCIARIA BOGOTA S.A celebró con la **UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DEL CHOCÓ** el Contrato de Encargo Fiduciario irrevocable de administración y pagos No. 3-1-119263 en virtud de lo señalado en el artículo segundo de la resolución No. 018742 del 6 de octubre de 2023 por el ministerio de educación *"Ordenar la constitución por parte de la Universidad Tecnológica del Chocó de una fiducia para el manejo de sus recursos y rentas, de forma que estos solo sean conservados, invertidos, aplicados o arbitrados en el cumplimiento de su misión y función institucional o en actividades propias y exclusivas de la institución."*

Al corte del presente comunicado y desde la fecha de firma del mismo el negocio citado se encuentra en estado Activo-Vigente.

La presente información se expide a los dieciocho (18) días del mes de julio de 2024.

Cordialmente,

John Alejandro Peñuela Arevalo
Firmado digitalmente por John Alejandro Peñuela Arevalo
Fecha: 2024.07.18 08:37:56 -05'00'

**JOHN ALEJANDRO PEÑUELA AREVALO**
**Coordinador Fiducia Publica**
**Fiduciaria Bogotá S.A.**

En ese mismo orden, se encuentra acreditado que la Universidad Tecnológica del Chocó, adoptó las medidas necesarias para que el Inspector *in situ* ejerciera sus labores en un espacio físico dentro de la misma Institución Universitaria, tal como se observa a continuación:

Universidad Tecnológica del Chocó
Diego Luis Córdoba
Rectoría

Código: F-GCOM-11
Versión: 02
Fecha: 19-02-2021

**Código: 100**

Quibdó, Chocó 20 de noviembre de 2023

Doctora
**ANGELA CONSUELO GRANADOS CELY**
Jefa de Planeación de la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba.

**Referencia:** Adecuación de espacio físico para la instalación de la Inspectora In Situ.

Cordial saludo,

Con el respeto acostumbrado, me dirijo a usted para comunicarle que el día 20 de noviembre de 2023, se me notifico la Resolucion 021407 del 15 de noviembre de 2023, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, donde se designa a la señora **YOLANDA RUEDA MUÑOZ,** como Inspectora In Situ, para la Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba, en concordancia con esta decisión y en cumplimiento de los parámetros señalados en la Ley 1740 de 2014, la Universidad debe proporcionar el espacio físico, para que la Inspectora In Situ, realice sus labores legales.

Conforme a lo anterior solicito de manera respetuosa que, desde la Oficina de Planeación de la Universidad, se designe un espacio físico, que asegure el cumplimiento de las labores de la Inspectora In Situ.

Agradezco su respuesta dentro de los tres (3) días siguientes, a la notificación del presente oficio.

Cordialmente,

**DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA**
Rector

| *Proyectó* | *Elaboró* | *Revisó* | *Folios* | *Fecha* |
|---|---|---|---|---|
| *Rectoría* | *Helen Cuero* | *David Mosquera* | *1* | *Noviembre/2023* |

*Anexo: Resolución Ministerial 021407 del 15 noviembre de 2023*

De lo anterior no se denota, que la Universidad Tecnológica del Chocó y el señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, en calidad de rector, se hayan opuesto a cumplir la medida de vigilancia especial a la que ha sido sometida la Universidad, sino que, por el contrario, se observa una actitud proclive de esto a procurar su cumplimiento.

No obstante, es claro que la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, es una medida de vigilancia especial, de carácter preventivo, impuesta a la Universidad Tecnológica del Chocó, en el marco de las competencias que le otorga la ley 1740 de 2014, lo cual, no es cuestionable a esta instancia.

Así mismo, es claro para el Despacho que dicha medida de vigilancia especial, no fue impuesta a ninguno de los miembros que individualmente considerados integran la Universidad Tecnológica del Chocó, dado que, según se lee en el mismo acto administrativo demandado el cual, no tiene por objeto afectar los derechos de las personas naturales – empleados, funcionarios y/o servidores públicos, tales como "*los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales de la Universidad" facultad que también tiene el Ministerio previa garantía del debido proceso, sino que la medida según se dice en la referida resolución, pretendía enderezar irregularidades con incidencia administrativa y financiera de la universidad*", sino que la medida está dirigida directamente contra la Universidad Tecnológica del Chocó, entendida esta como entidad, o como persona moral, con lo cual se busca mejorar las condiciones administrativas y financieras de la universidad, en el marco de la causal C, del artículo 11 de la Ley 1740 de 2014.

Por ello, para este Despacho emerge con claridad que, si el Ministerio de Educación Nacional, pretendía igualmente, imponer medidas preventivas, sancionatorias o no de vigilancia especial a los directivos de la Universidad Tecnológica del Chocó, incluido el rector, debe, en todo caso, aunque sea de manera sumaria o preliminar, garantízales **la notificación personal de los actos administrativos[34],** el debido proceso, por lo menos, el de defensa, audiencia y contradicción, presunción de inocencia y buena fe.

No obstante, al revisar, las motivaciones del acto demandado, resolución No. 011010 del 05 de julio de 2023, se encuentra que la misma se adoptó sin escuchar al "imputado", bajo meras conjeturas, carentes de prueba, ello si se tiene encuentra que el verbo rector de la acusación que dio lugar a la medida de reemplazo es **"un presunto ocultamiento de información"**, lo cual, de suyo y sin mayores elucubraciones denotan que en el expediente administrativo que se sigue o debió seguírsele al señor DAVID EMILIO MOSQUERA, en su calidad de rector de la Universidad Tecnológica del Chocó, no se encuentra acreditado que aquel haya ocultado algún tipo de información, o impedido que se cumpla la mediada de vigilancia especial determinada en la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, sino que por el contrario, como ya se dijo, las pruebas que se encuentran arrimadas al proceso lo que demuestran es que el demandante ha estado dispuesto a cumplir la orden del Ministerio de Educación Nacional, en la medida en que **(i)** suscribió el acuerdo fiduciario, **(ii)** nombró el auditor interno de pago, y **(iii)** elaboró bajo la supervisión y seguimiento del

[34] "**Artículo 12. Procedimiento para la adopción de medidas preventivas y de vigilancia especial.** Las medidas preventivas y de vigilancia especial se adoptarán por el Ministerio de Educación Nacional mediante resolución motivada; este acto administrativo se notificará personalmente al representante legal o a quien va dirigida la medida".

En este particular, téngase en cuenta que la notificación por aviso es supletoria, primero se debe intentar la personal, y luego, sino se puede aquella, ahora si acudir a la notificación por aviso, sin embargo, observa el Despacho, que pese que el demandante laboraba en la Universidad, el Ministerio siempre intentó primero la notificación por aviso, pues no hay constancia que se intentara la personal, como tampoco hay constancia que le hayan solicitado un correo electrónico para surtir de manera ágil dicho trámite, dado que nos encontramos en la era de las tecnologías de la comunicaciones.

Ministerio de Educación, el proyecto de plan de mejoramiento, que en la actualidad, se encuentra pendiente de su aprobación, lo cual, no depende de la universidad o del demandante como rector, sino de la cartera Ministerial que se reservó el derecho de aprobarlo.

Por lo que, en esas condiciones, mal pudiera presumirse con las pruebas que se encuentran en el expediente, que el señor Mosquera Valencia, como lo dice el Ministerio de Educación Nacional "***con su actuación ha dificultado que se adopten las acciones necesarias para garantizar la ejecución e implementación efectiva de la medida de fiducia,*** y o lo que es lo mismo que con su actuar haya "***dificultado la ejecución e implementación de la medida de fiducia y la necesidad de proteger los derechos fundamentales de los estudiantes y evitar la afectación de las condiciones de calidad del servicio educativo".***

En ese mismo sentido, se observa que la orden de reemplazar al Rector se dio porque aquel presuntamente ocultó información, ante ello, debe decirse que en un estado de derechos como el nuestro, no es posible adoptar ningún tipo de decisión bajo suposiciones o presunciones desvalida de pruebas; Al respecto, téngase en cuenta que las presunciones no son una prueba en si mismas, ni un medio de prueba, de suerte que las presunciones establecidas en la ley, serán procedentes **siempre que los hechos en que se funden estén debidamente probados**, pues incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persigan, lo anterior, en los términos de los artículos 165, 166 y 167 del C.G.P.

De esa manera, en lo que corresponde a las presunciones, lo que emerge con claridad, hasta este momento es que, el señor Mosquera Valencia, como funcionario público, dentro de la actuación administrativa de vigilancia especial que tramita el Ministerio de Educación Nacional, ha actuado bajo los postulados de la buena fe, la cual, se presume en todas las gestiones que aquel adelante, por lo que es al Ministerio de Educación Nacional, a quien le corresponde desvirtuar esa presunción constitucional, circunstancia ultima que no aparece acreditada en este proceso.

En ese orden, como se sabe, los artículos 29 de la constitución Nacional contempla como marco rector del debido proceso, la presunción de inocencia, lo que implica que la duda, que conllevó al Ministerio de Educación Nacional a adoptar la medida de reemplazo, no debió ocurrir, sino que por el contrario, ante su incertidumbre, en aplicación a garantías constitucionales, debió resolver la actuación administrativa en favor del hoy afectado, para evitar una decisión arbitrario o caprichosa, máxime cuando este asunto se enmarca dentro de la senda del derecho laboral, que por su naturaleza tiene protección constitucional reforzada, en los términos del artículo 53 constitucional, en tanto advierte que es principio fundante del derecho laboral la *"situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho".*

Así, en este caso, el Ministerio de Educación Nacional, al adoptar la decisión de reemplazar al rector de la Universidad Tecnológica del Chocó, incurrió en una inversión equivocada de las garantías constitucionales como son la presunción de inocencia y la buena fe, y en esa medida, aunque no hubo un proceso de investigación preventiva, de manera inexplicable impuso al actor la carga de probar que es inocente, que no ocultó información para impedir el cumplimiento de la medida de vigilancia especial y que sus actuaciones se encuentran despojadas de mala fe, lo cual, deviene inaceptable en nuestro actual estado social y democrático de derecho, pues en este caso, la carga de la prueba estaba y sigue estando en cabeza del Ministerio de Educación Nacional y no en el demandante, a quien en la actuación administrativa se le negó la posibilidad de controvertir la acusación que se le hizo, la que por demás, en estos momento, carece de sustento probatorio, en la medida en que, se trata de una afirmación basada en una presunción genérica, sin soporte probatorio alguno, pues ninguna prueba se estableció en el acto demandado, para demostrar por lo menos indiciariamente que el demande ocultó algún tipo de información y que por esa causa ameritara ser reemplazado.

Se hace referencia a lo anterior, a sabiendas que, la prueba indiciaria no tiene la potencia suficiente para quebrar la presunción de inocencia y el principio de la buena fe constitucional que reviste las actuaciones de las autoridades públicas, sea decir, del demandante en su condición de Rector de la Universidad Tecnológica del Chocó, pues se repite, ***"Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estas.***

De otro lado, de la lectura de la resolución cuestionada, no se logra advertir que **los derechos fundamentales de los estudiantes y el mejoramiento de las condiciones de calidad del servicio educativo** en la Universidad Tecnológica del Chocó, se encuentre afectados por las actuaciones del hoy demandante, y en este tópico, recuérdese que al expedirse la resolución No. 018742 del 06 de octubre de 2023, no fueron esas precisas circunstancias las que motivaron al Ministerio de Educación Nacional a imponer la medida de vigilancia especial, sino que la medida se basó solamente en la **causal C, del artículo 11 de la Ley 1740 de 2014.**

De manera que el argumento de afectación a los derechos fundamentales de los estudiantes y el mejoramiento de las condiciones de calidad del servicio educativo, entre otras circunstancias, el Ministerio de Educación Nacional, tan solo se lo enrostró al demandante, al momento de expedir el acto de reemplazo, lo cual, a primera vista, no tiene apariencia de bien derecho, sino que reafirma la tesis preliminar de violación al debido proceso por parte del Ministerio de Educación Nacional, al impedir que el demandante ejerza el cargo público para el que fue elegido.

Pese lo anterior, y aunque en el acto demandado se aduce que la continuidad del servicio educativo en la Universidad Tecnológica del Chocó presuntamente está en riesgo, por causas atribuirles al señor David Emilio

Mosquera Valencia, lo cierto es que, ello no aparece acreditado en la actuación administrativa, sino que por el contrario, se encuentra demostrado que el servicio educativo se está prestando con normalidad, según lo certifica la Vicerrectora de Docencia de la referida universidad, como se puede apreciar:

**LA SUSCRITA VICERRECTORA DE DOCENCIA DE LA UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DEL CHOCÓ DIEGO LUIS CÓRDOBA, EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES Y ESTATUTARIAS,**

**CERTIFICA:**

Que, teniendo en cuenta los calendarios académicos correspondientes a los períodos **2024-1** (*Acuerdos No. 0010 del 01 de noviembre de 2023, No. 0002 del 23 de enero de 2024 y No. 0003 del 01 de febrero de 2024*) y **2024-2** (*Acuerdo No. 0007 del 16 de mayo de 2024*), las actividades académicas programadas se han desarrollado de manera fluida y sin contratiempos, cumpliendo con las directrices establecidos por la institución.

Es de destacar que dando cumplimiento al Calendario **2024-1**, se procedió a las vacaciones reglamentarias, tras las cuales todos los estudiantes y docentes retornaron puntualmente para finalizar las actividades académicas correspondientes y dar cierre al periodo académica 2024-1.

Actualmente, nos encontramos en el proceso de admisión para el período académico 2024-2, siguiendo las normas y procedimientos institucionales, los cuales están siendo llevados a cabo con la diligencia y rigurosidad necesaria, asegurando así la continuidad de la prestación del servicio y calidad de la formación académica.

Dado en Quibdó, a los 18 días del mes de julio del año 2024.

**ANA SILVIA RENTERÍA MORENO**
Vicerrectora de Docencia

Anexos:
- Acuerdos No. 0010 del 01 de noviembre de 2023
- Acuerdo No. 0002 del 23 de enero de 2024
- Acuerdo No. 0003 del 01 de febrero de 2024
- Acuerdo No. 0007 del 16 de mayo de 2024

SC CER1366/5

Universidad Tecnológica del Chocó Diego Luis Córdoba
Nit. 891680089-4
Carrera 22 #18B-10 B. Nicolás Medrano – Ciudadela Universitaria
Tel: (+57) 6046726565, Línea gratuita: 018000938824
contactenos@utch.edu.co, notificacionesjudiciales@utch.edu.co
utch.edu.co
Quibdó, Chocó (Colombia)

En ese orden, en esta epata inicial, se desvirtúa la presunción de legalidad del acto demandado, pues las motivaciones que lo sustentan carecen de cimientos probatorio sólidos.

Lo anterior no implica prejuzgamiento, en los términos del artículo 229 de la ley 1437, sin embargo, desde ya se puede decir, que el acto demandado fue expedido con infracción de las normas en que deberían fundarse, en forma irregular, con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, y mediante falsa motivación, lo cual, hace procedente la medida cautelar de urgencia deprecada.

En consecuencia, se ordenará el reintegro inmediato del demandante, al cargo que venía ejerciendo como Rector en la Universidad Tecnológica del Chocó, hasta cuando se adopte una decisión de fondo, dado que, se probó que, el periodo constitucional para el que fue elegido hasta el 18 de noviembre de 2024, se está viendo afectado por una decisión irregular, que sin justificación y apariencia de buen derecho, le está cercenando garantías de raigambre constitucional, como el derecho de ejercer un cargo en la función pública, el cual debe ser respetado en los términos de la Corte Constitucional, quien en la sentencia C-386/22 indicó que "*(…)el derecho al desempeño de funciones públicas también protege al servidor de actuaciones arbitrarias una vez está en ejercicio del cargo. (…) Así, en virtud de esta faceta se protege al ciudadano de intervenciones arbitrarias dirigidas a desvincularlo del cargo y a impedir el ejercicio de sus funciones", g*arantía que también se encuentra establecida en el artículo 23, numeral 1, literales a, b y c, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos[35].

Como se indicó en precedencia, con la expedición del acto demandado, el cual, se edificó bajo presunciones infundadas y sin sustento probatorio valido, se le está impidiendo al hoy demandante que como funcionario público, ejerza el mandato y culmine el periodo para el cual fue elegido "***hecho que por sí mismo comporta la demostración del daño que se requiere como presupuesto para la procedencia de la medida***[36]***".***

En este último tópico tenga se encuentra que el periodo para el que fue elegido el señor David Emilio Mosquera Valencia, expira el próximo **18 de noviembre de 2024**, es decir, en menos de **tres (3) meses**, pero independientemente al poco tiempo que le resta de mandato, ello no habilita al Ministerio de Educación Nacional que le cercene su derecho a ejercer un cargo público y mucho menos, bajo el amparo de presunciones, carentes de acerbo probatorio que lo sustente.

En ese orden se puede decir que, la medida de reemplazo adoptada en la resolución No. resolución No. 011010 del 05 de julio de 2023, consistente en *"reemplazar hasta por el término de un (1) año, prorrogable por una sola vez, al señor David Emilio Mosquera Valencia"* resulta irracional y desproporcionada si como ya se dijo, el periodo para el que aquel fue elegido termina el próximo 18 de noviembre de 2024, de tal manera que con la medida de reemplazo así adoptada lo que se observa es que el Ministerio de Educación Nacional, sin justificación legal y constitucional alguna so pretexto de reemplazar al rector, abrogarse las competencias que estatutariamente corresponden al Consejo Superior de la Universidad

[35] Artículo 23. Derechos Políticos 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

[36] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejero Ponente: **GERARDO ARENAS MONSALVE**, Auto de 13 de Mayo de 2014, Radicación Número: 11001-03-25-000-2014-00360-00(1131-14), Actor: Gustavo Francisco Petro Urrego, Demandado: Procuraduría General de la Nación.

Tecnológica del Chocó, que tiene entre sus funciones, elegir, entre otras autoridades, al rector.

En ese orden, la resolución No. 011010 del 05 de julio de 2023, lo que en realidad hace, a la par de ordenar el reemplazo del hoy demandante, es usurpar las competencias de la universidad para elegir a sus dignatarios, lo cual, a todas luces viola la autonomía universitaria y los principios de auto gobierno del que están dotadas estas entidades por disposición del artículo 69 constitucional que a la letra dice:

> *"**ARTÍCULO 69.** Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley".*

Así las cosas, la medida de reemplazar al rector "*hasta por el término de un (1) año, prorrogable"* a todas luces resulta irracional y desproporcionada, pues si se acreditara que el señor *David Emilio Mosquera Valencia,* más allá de una simple presunción, ciertamente ocultó información y con ello impedía la aplicación de la medida de vigilancia especial que se le impuso a la Universidad, ese hecho, tan solo debía traer consecuencias jurídicas adversas para él y no para toda la universidad, pues no podía pasar por alto que el presunto infractor fue elegido como rector, solo hasta el 18 de noviembre del año en curso, por lo que resulta inaceptable, que con el ligero argumento de irregularidades atribuible al rector Mosquera Valencia, el Ministerio de Educación Nacional, de un pincelazo, le arrebate "*hasta por el término de un (1) año, prorrogable",* el derecho a la Universidad Tecnológica del Chocó de elegir sus dignatarios, actuación que de tolerarse trastocaría no solo el artículo 69 constitucional, sino también, todas las disposiciones de la ley 30 de 1992, ley 1740 de 2024, en relación con la autonomía universitaria.

En esta oportunidad, se precisa que, esta medida cautelar de ninguna manera cuestiona las competencia que le otorga la ley y la constitución al Ministerio de Educación de adoptar medidas de vigilancia especial o sancionatorias de carácter administrativo dentro del mismo procedimiento, sino que, lo que se reprocha del Ministerio de Educación Nacional, en este caso en particular, es que al adoptar la resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024, no se respetaron principios básicos del debido proceso, derecho de defensa, audiencia, y contradicción, proporcionalidad, presunción de inocencia, buena fe, y derecho fundamental a ejercer cargos públicos, principios mínimos, que deben irradiar toda actuación administrativa, en virtud del artículo 29 constitucional, entre otras disposiciones convencionales, constitucionales, y legales, como las establecidas en los artículos 3, 17, numerales 1.4 y 1.5, 18,19 y 20 de la ley 1740 de 2014, que reconocen las reglas del autogobierno y la autonomía universitaria.

Por lo anteriormente expuesto, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Quibdó,

**DISPONE**

**PRIMERO: DECRETAR** la medida cautelar de urgencia de suspensión provisional de los efectos jurídicos la resolución No. 011010 del 05 de julio de 2024 *"por la cual se reemplaza al Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba, en el marco de la vigilancia especial en la No. 018742 del 06 octubre de 2023;* Lo anterior, de conformidad a las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Ordenar de manera inmediata el reintegro del señor DAVID EMILIO MOSQUERA VALENCIA, identificado con la cedula de ciudadania No. 11.790.979 de Quibdó, al cargo de Rector y Representante Legal de la Universidad Tecnologica del Chocó – Diego Luis Cordoba, para que termine el periodo para el que fue elegido, esto es, 18 de noviembre de 2024, tal como se indicó en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO:** En conseccuencia, el Ministerio de Educacion Nacional, debe retirar de manera urgente e inmediata todas las barreras administratovas que pudieran impedir el regreso del demandante al cargo de Rector de la Universidad Tecnologica del Chocó, hasta cuando se adopte una decision definitiva en este asunto, o hasta cuando terminer el periodo para el que fue elegido el actor, lo que ocurra primero.

**CUARTO: Efectúense** las anotaciones de rigor en el aplicativo SAMAI.

**Firmado Por:**

**Yeferson  Romaña Tello**

**Juez**

**Juzgado Administrativo**

**001**

**Quibdo - Choco**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **7e17962844322bb6884b0490ad5437500c305d3f2a36b3fae3db07f558d84802**

Documento generado en 02/09/2024 09:22:42 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica