



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN QUINTA

Magistrado ponente: OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ

Bogotá, D. C., veintisiete (27) de agosto de dos mil veintiséis (2026)

Referencia: NULIDAD ELECTORAL
Radicación: 08001-23-33-000-2026-00146-01
Demandante: ABRAHAM SCOLL GONZÁLEZ TINOCO
Demandado: RAFAEL ÁNGEL CASTILLO PACHECO, RECTOR Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO

Temas: Solicitud de unificación jurisprudencial. Suspensión provisional. Sanción disciplinaria y presunta inhabilidad. Posesión y juramento.

AUTO QUE RESUELVE SOLICITUD DE AVOCACIÓN Y RECURSO DE APELACIÓN

La Sala decide (i) la solicitud de unificación jurisprudencial formulada por el demandado, con fundamento en el artículo 271 del CPACA, y (ii) el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra el auto del 4 de junio de 2026¹, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Atlántico, entre otras decisiones, negó la suspensión provisional de los efectos jurídicos del acto acusado.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

1. El señor Abraham Scoll González Tinoco, en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 139 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo², demandó³ la designación del señor Rafael Ángel Castillo Pacheco como rector y representante legal de la Universidad del Atlántico, contenida en la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025⁴, expedida por el Ministerio de Educación Nacional en el marco de la vigilancia especial dispuesta sobre esa institución.

1.2. Pretensiones

2. La parte actora solicitó la nulidad de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025, «[q]ue se dejen sin efecto jurídico todos los actos administrativos y contractuales expedidos por el señor Rafael Ángel Castillo Pacheco durante su ejercicio de facto del cargo de Rector de la Universidad del Atlántico» y que se condene «en costas y agencias en derecho a la entidad demandada».

¹ En lo que se refiere al numeral 3.º de la parte resolutive de esa providencia.

² En adelante CPACA.

³ De acuerdo con el índice 00002 de SAMAI del expediente 11001-03-24-000-2026-00064-00, la demanda fue presentada el 3 de febrero de 2026 contra las Resoluciones 022126 del 14 de noviembre, 023896 del 11 de diciembre y 024488 del 17 de diciembre de 2025. Mediante auto del 26 de marzo de 2026, la Sección Primera del Consejo de Estado escindió las pretensiones relacionadas con los dos últimos actos administrativos y las remitió a la Sección Quinta de esta Corporación, donde se asignó el radicado 11001-03-28-000-2026-00084-00. Esta Colegiatura, en Sala Unitaria, por auto del 27 de abril de 2026, envió la demanda contra la Resolución 023896 al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la formulada contra la Resolución 024488 al Tribunal Administrativo del Atlántico, en el cual se asignó el radicado 08001-23-33-000-2026-00146-00.

⁴ «Por medio de la cual se realiza una designación de Rector y Representante Legal de la Universidad del Atlántico, en el marco de la vigilancia especial dispuesta en la Resolución No. 022126 del 14 de noviembre de 2025 y del reemplazo dispuesto en la Resolución No. 023896 del 11 de diciembre de 2025»

1.3. Hechos

3. Se relataron, en síntesis, los siguientes:

4. El 27 de octubre de 2025, el Consejo Superior de la Universidad del Atlántico, mediante el Acuerdo Superior 032 de ese año, designó al señor Leyton Daniel Barrios Torres como rector para el período 2025-2029, quien tomó posesión del cargo en la misma fecha.

5. A partir del 30 de octubre siguiente, integrantes de la comunidad académica ocuparon las sedes universitarias y declararon un paro indefinido, lo que produjo la interrupción de la prestación del servicio educativo.

6. El 14 de noviembre de 2025, el Ministerio de Educación Nacional⁵ expidió la Resolución 022126, por medio de la cual adoptó medidas preventivas y de vigilancia especial respecto de la Universidad del Atlántico, con fundamento en la afectación grave de las condiciones de calidad del servicio⁶.

7. Mediante la Resolución 022342 del 21 de noviembre de 2025, el MEN designó a la señora María José Benjumea Buelvas como inspectora *in situ* en la Universidad del Atlántico.

8. Según el demandante, antes de disponer el reemplazo del rector, esa funcionaria no rindió informes específicos sobre la gestión del señor Barrios Torres. Para sustentar esa afirmación, aludió a la respuesta ofrecida por el Ministerio de Educación Nacional dentro de la acción de tutela promovida por aquel contra la medida que dispuso su reemplazo, rad. 08-001-33-33-001-2025-00305-00, en la cual la entidad indicó que no se habían solicitado informes específicos sobre su gestión⁷.

9. El 11 de diciembre de 2025, esa cartera ministerial profirió la Resolución 023896, a través de la cual dispuso reemplazar, hasta por un año, al señor Leyton Daniel Barrios Torres en su calidad de rector y representante legal de la institución.

10. Posteriormente, mediante la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025, el MEN designó al señor Rafael Ángel Castillo Pacheco en su reemplazo, con el propósito de que ejecutara las medidas preventivas adoptadas y superar los hallazgos que dieron lugar a la vigilancia especial.

11. En la motivación de ese acto, el Ministerio de Educación Nacional hizo referencia a la vigilancia especial dispuesta mediante la Resolución 022126 del 14 de noviembre de 2025 y al reemplazo del señor Leyton Daniel Barrios Torres ordenado por la Resolución 023896 del 11 de diciembre siguiente, como antecedentes de la designación. Asimismo, señaló que verificó las condiciones del señor Rafael Ángel Castillo Pacheco y encontró satisfechas las calidades previstas en el artículo 29 del Estatuto General de la Universidad del Atlántico.

12. El demandante sostuvo que, para la fecha de esa designación, el señor Castillo Pacheco registraba en el Sistema de Información de Registro de Sanciones e Inhabilidades de la Procuraduría General de la Nación⁸ una sanción disciplinaria de suspensión por cuatro meses, impuesta mediante decisión del 21 de febrero de 2025⁹.

13. También afirmó que el designado asumió las funciones de rector y representante legal sin

⁵ En adelante MEN.

⁶ En este punto, el actor señaló que esa motivación no correspondía con la situación de la institución, pues contaba con acreditación institucional en alta calidad, renovada mediante la Resolución 020199 del 31 de octubre de 2024, y había recibido reconocimientos y acreditaciones de distintos programas académicos en fechas próximas a la intervención.

⁷ Archivo «55. CONTESTACIÓN TUTELA MEN.pdf» aportado con la demanda.

⁸ SIRI.

⁹ Sin referencia en la demanda a la conducta sancionada ni al cargo en cuyo ejercicio se impuso.

suscribir acta de posesión ni prestar el juramento constitucional. Añadió que, durante una ceremonia de grados celebrada el 19 de diciembre de 2025, manifestó ante los medios de comunicación que su designación no requería un acto de posesión¹⁰.

14. Asimismo, expuso que, después de la designación del señor Castillo Pacheco, se nombró a Wilson Quimbayo como vicerrector de Bienestar Universitario y cesaron las protestas que afectaban la institución. A juicio del actor, esa coincidencia respaldaba su afirmación de que la intervención del MEN obedeció a una finalidad política orientada al control de la administración universitaria.

15. Finalmente, indicó que el 14 de enero de 2026 la Procuraduría General de la Nación abrió una investigación disciplinaria contra el señor Castillo Pacheco por el presunto ejercicio del cargo sin posesión, mientras se encontraba vigente la anotación registrada por ese organismo de control.

1.4. Normas violadas y concepto de la violación

16. En apoyo de sus pretensiones, el actor sostuvo que la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025 desconoció las normas que regulan la designación del reemplazo de los directivos de las instituciones de educación superior y las condiciones exigidas para ocupar la rectoría de la Universidad del Atlántico.

17. En particular, invocó los artículos 122 de la Constitución Política; 2.5.3.9.2.2.5 del Decreto 1075 de 2015 y el literal f) del artículo 29 del Estatuto General de esa institución¹¹, conforme al cual quien aspire al cargo debe «no estar incurso en inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades, ni en conflictos de intereses señalados por la Constitución y la Ley».

18. Con ese propósito y en punto de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025, el actor formuló los siguientes reparos:

1.4.1. Designación de una persona presuntamente inhabilitada

19. El demandante invocó el artículo 2.5.3.9.2.2.5 del Decreto 1075 de 2015, según el cual una persona puede ser designada como reemplazo de un directivo o representante legal de una institución de educación superior, «siempre y cuando no exista impedimento o inhabilidad legal o estatutaria».

20. Acudió al literal f) del artículo 29 del Estatuto General de la Universidad del Atlántico¹², que exige a quien aspire al cargo de rector «no estar incurso en inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades, ni en conflictos de intereses señalados por la Constitución y la Ley».

21. Aseveró que el señor Rafael Ángel Castillo Pacheco no reunía esa condición para el 17 de diciembre de 2025, pues en el Sistema de Información de Registro de Sanciones e Inhabilidades de la Procuraduría General de la Nación figuraba una sanción disciplinaria de suspensión por cuatro meses, impuesta mediante decisión de segunda instancia del 21 de febrero de ese año, cuyos efectos jurídicos iniciaron el 11 de marzo siguiente. En el mismo registro aparecía un evento de «conversión en salarios» con fecha del 7 de abril de 2025.

22. Adicionó que la propia Universidad del Atlántico, en respuesta remitida a la Procuraduría General de la Nación el 19 de diciembre de 2025, dio cuenta de que la medida disciplinaria no

¹⁰ Archivo «11. WhatsApp Video 2025-12-20 at 9.13.40 PM.mp4» aportado con la demanda.

¹¹ Estatuto General de la Universidad del Atlántico, archivo «ACUERDO-SUPERIOR-ESTATUTO-GENERAL-JULIO-23-DE-2021.pdf», citado en la demanda.

¹² Archivo «ACUERDO-SUPERIOR-ESTATUTO-GENERAL-JULIO-23-DE-2021.pdf», citado en la demanda.

había sido ejecutada. A partir de esa información, sostuvo que la sanción permanecía vigente al momento de la designación¹³.

23. Explicó que el MEN nombró a una persona que no cumplía las condiciones legales y estatutarias para ocupar la rectoría. Por esa razón, consideró que el acto acusado se expidió con infracción de las normas en las cuales debía fundarse y mediante falsa motivación, pues la entidad afirmó haber verificado las calidades del designado.

1.4.2. Ejercicio de funciones sin posesión y afectación a la fe pública

24. El actor invocó el artículo 122 de la Constitución Política, conforme al cual «ningún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben».

25. Sobre esa base, señaló que el señor Rafael Ángel Castillo Pacheco asumió las funciones de rector y representante legal de la Universidad del Atlántico sin suscribir acta de posesión ni prestar el juramento constitucional. Añadió que aquel manifestó ante los medios de comunicación que su designación por parte del Ministerio de Educación Nacional no requería tales formalidades¹⁴.

26. Expuso, además, que el designado participó en ceremonias de grado y suscribió diplomas y documentos institucionales en calidad de rector. Según el demandante, esas actuaciones comprometieron la fe pública, pues fueron ejecutadas por quien no había satisfecho el presupuesto constitucional para entrar al ejercicio del cargo¹⁵.

27. Mencionó que la Procuraduría General de la Nación abrió investigación disciplinaria el 14 de enero de 2026 por el presunto ejercicio de la rectoría sin posesión y mientras subsistía la sanción registrada por ese organismo de control. A su juicio, esa actuación respaldaba los cuestionamientos formulados contra la designación.

1.4.3. Falsa motivación por vulneración de la autonomía universitaria y extralimitación de funciones

28. El actor sostuvo que la actuación ministerial desconoció el artículo 69 de la Constitución Política, pues el Ministerio de Educación Nacional utilizó sus facultades de inspección y vigilancia para intervenir en materias reservadas a los órganos de gobierno de la Universidad del Atlántico.

29. Anotó que la autonomía universitaria comprende la potestad de la institución para darse sus directivas, regirse por sus estatutos y definir la forma y los requisitos para elegir a sus autoridades. En tal sentido, afirmó que el Ministerio podía ejercer funciones de vigilancia, pero no «gerenciar» la Universidad ni «sustituir el criterio de los órganos de gobierno».

30. A su juicio, si esa cartera ministerial consideraba irregular la elección del señor Leyton Daniel Barrios Torres, debía acudir ante el juez competente para controvertirla, en lugar de utilizar la vigilancia especial para separarlo del cargo y designar directamente a su reemplazo.

31. Con fundamento en lo anterior, concluyó que la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025 constituyó la expresión final de una intervención que sustituyó la decisión adoptada por

¹³ Archivos «12. CERTIFICADO PROCURADURIA SANCION.pdf» y «28. RESPUESTA SOLICITUD DE INFORMACION PGN EJC SANCION RAFAEL CASTILLO 20252030073941.pdf» aportados con la demanda.

¹⁴ Id. nota al pie 10.

¹⁵ Archivos «13. FOTOS Y LINK DE CEREMONIA.pdf», «14. CERTIFICACIÓN DE GRADOS DICIEMBRE.pdf», «15. LOTE DIPLOMAS.pdf» y «23. CERTIFICACION PROCURADURIA FIRMA DIPLOMAS.pdf» aportados con la demanda.

el Consejo Superior Universitario, por lo que se expidió con falsa motivación y extralimitación de las funciones atribuidas al MEN.

1.4.4. Desviación de poder por ausencia de necesidad de las medidas adoptadas

32. El demandante adujo que el Ministerio de Educación Nacional ejerció sus competencias con una finalidad distinta de la prevista en la Ley 1740 de 2014. Según explicó, la intervención no tuvo como propósito real asegurar la calidad y continuidad del servicio educativo, sino ejercer control político sobre la administración de la universidad.

33. Destacó la celeridad con la cual se adoptaron las decisiones de reemplazo y designación, la ausencia de un informe específico de la inspectora *in situ* y el nombramiento de una persona que, según la demanda, se encontraba inhabilitada. Afirmó que tales circunstancias resultaban incompatibles con el propósito preventivo atribuido por la ley a la vigilancia especial.

34. Añadió que, después de la designación del señor Castillo Pacheco, este nombró a Wilson Quimbayo como vicerrector de Bienestar Universitario. Expuso que aquel había participado en el proceso de elección rectoral y era cercano al Gobierno nacional, y que su vinculación coincidió con el levantamiento del paro y la distribución de cargos administrativos.

35. En ese contexto, el actor comentó que existía un nexo entre la oposición política a la elección del señor Barrios Torres, las protestas ocurridas en la institución, la intervención del Ministerio y la posterior designación de nuevas autoridades universitarias. Por tanto, concluyó que la Resolución 024488 de 2025 estuvo afectada por desviación de poder.

1.4.5. Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa

36. El actor argumentó que el MEN presentó el reemplazo del rector como una medida preventiva, pese a que, en su criterio, produjo efectos materialmente sancionatorios.

37. Señaló que al señor Leyton Daniel Barrios Torres no se le adelantó un procedimiento disciplinario ni se le permitió controvertir, ante una autoridad imparcial, los supuestos incumplimientos que sirvieron de fundamento para separarlo del cargo.

38. Aunque este reparo se dirigió de manera principal contra la Resolución 023896 del 11 de diciembre de 2025, que dispuso el reemplazo del señor Leyton Daniel Barrios Torres, el demandante también cuestionó la Resolución 024488 del 17 siguiente, pues consideró que la designación del señor Castillo Pacheco materializó la consecuencia de aquella decisión y mantuvo la separación del anterior rector, con desconocimiento de la presunción de inocencia y del debido proceso administrativo.

1.5. Solicitud de la medida cautelar

39. La parte actora, en acápite de la demanda, solicitó con carácter urgente la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025¹⁶, mediante la cual se designó al señor Rafael Ángel Castillo Pacheco como rector y representante legal de la Universidad del Atlántico.

40. Trajo a colación los artículos 230, 231 y 234 del CPACA y señaló que la tutela cautelar resultaba necesaria para preservar el objeto del proceso, asegurar la eficacia de la sentencia

¹⁶ A través de proveído del 11 de mayo de 2026, el Tribunal Administrativo del Atlántico rechazó el trámite de urgencia y dispuso que la cautelar se tramitara conforme al procedimiento ordinario previsto en el artículo 233 del CPACA. Para ese efecto, corrió traslado por cinco días al demandado, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

y evitar que se consolidaran situaciones administrativas de difícil reversión, planteamiento que apoyó en jurisprudencia sobre la finalidad preventiva y conservativa de las medidas cautelares¹⁷.

41. En cuanto a la apariencia de buen derecho, afirmó que la designación cuestionada fue la consecuencia de una intervención fundada en una causal distinta de los hechos que la originaron. Explicó que el Ministerio de Educación Nacional invocó una afectación grave de las condiciones de calidad del servicio, pese a que la interrupción académica obedeció a protestas de integrantes de la comunidad universitaria y la institución contaba con acreditación en alta calidad.

42. Expresó que el reemplazo del rector elegido se dispuso sin un informe específico de la inspectora *in situ* sobre su gestión. A su juicio, esa omisión afectó la legalidad de la Resolución 023896 de 2025 y, por extensión, a la Resolución 024488 del mismo año, pues esta última materializó la sustitución de la autoridad designada por el Consejo Superior Universitario.

43. Frente al acto objeto de este proceso, sostuvo que el señor Rafael Ángel Castillo Pacheco fue designado pese a registrar una sanción disciplinaria de suspensión en el Sistema de Información de Registro de Sanciones e Inhabilidades de la Procuraduría General de la Nación. Por tal motivo, consideró que no reunía la condición prevista en el literal f) del artículo 29 del Estatuto General de la Universidad del Atlántico.

44. Afirmó que asumió las funciones de rector y representante legal sin suscribir acta de posesión ni prestar el juramento previsto en el artículo 122 de la Constitución Política. Según el demandante, esas circunstancias evidenciaban una doble infracción normativa: la falta de aptitud jurídica para la designación y el incumplimiento del requisito constitucional para entrar al ejercicio del cargo.

45. A partir de esos hechos, manifestó que la universidad se encontraba ante un «grave vacío de poder» y una situación de «acefalía», pues carecía de un representante legal debidamente posesionado y habilitado. En su criterio, ese escenario comprometía la gobernabilidad, generaba incertidumbre jurídica y ponía en riesgo la continuidad operativa de la institución.

46. Agregó que los actos administrativos, contratos, resoluciones y movimientos presupuestales suscritos por el señor Castillo Pacheco podían resultar afectados por la falta de competencia y legitimidad que le atribuyó. Por ello, advirtió un riesgo inminente para el patrimonio universitario y la posibilidad de futuras controversias sobre la validez de las decisiones adoptadas bajo su dirección.

47. En relación con el peligro por la mora procesal, comentó que la permanencia del acto acusado causaba una lesión continuada a la autonomía universitaria, pues cada día que el rector elegido permanecía separado de su cargo afectaba la institucionalidad y el derecho de la comunidad académica que participó en su designación.

48. Asimismo, señaló que existía el riesgo de que la sentencia definitiva resultara inane si el período rectoral transcurría bajo la intervención cuestionada. Afirmó que la consolidación de esas decisiones produciría hechos consumados y un «caos administrativo irreversible», ante el cual el fallo perdería eficacia material.

49. Concluyó que la suspensión provisional era necesaria para detener la afectación que atribuía a la intervención ministerial, impedir la consolidación de sus efectos y preservar la

¹⁷ Entre otras, citó: Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B, providencia del 14 de noviembre de 2019, rad.: 05001-23-33-000-2018-01705-01 (63321), M.P. Alberto Montaña Plata; y Sección Tercera, Subsección C, providencia del 5 de julio de 2017, rad.: 11001-03-26-000-2017-00083-00 (59493), M.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

posibilidad de que la sentencia restableciera de manera efectiva la legalidad y la autonomía de la Universidad del Atlántico.

1.6. Decisión recurrida¹⁸

50. Mediante auto del 4 de junio de 2026, el Tribunal Administrativo del Atlántico admitió la demanda contra la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025 y negó la suspensión provisional de sus efectos jurídicos.

51. Al examinar la petición cautelar, encontró que los elementos aportados no permitían advertir, en esa etapa inicial, una infracción suficientemente clara del ordenamiento jurídico.

52. Respecto de la falta de posesión, diferenció el acto de designación de la diligencia mediante la cual el nombrado entra al ejercicio del cargo. Con apoyo en jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado¹⁹, recordó que «la falta de posesión de la autoridad que profirió el acto administrativo no es *per se* causa de nulidad del acto proferido».

53. En cuanto a la presunta inhabilidad, observó que el certificado de la Procuraduría General de la Nación registraba una sanción de suspensión, cuyos efectos comenzaron el 11 de marzo de 2025, y un evento posterior de «conversión en salarios», fechado el 7 de abril siguiente.

54. Sobre esa base, razonó que la conversión prevista en el artículo 46 de la Ley 734 de 2002 no correspondía a una sanción autónoma, sino a una consecuencia de la imposibilidad de ejecutar materialmente la suspensión, por lo que estimó que el certificado no demostraba, de forma clara y concluyente, que el 17 de diciembre de 2025 subsistiera una inhabilidad que impidiera la designación del señor Rafael Ángel Castillo Pacheco y consideró que esa cuestión exigía un análisis probatorio y jurídico propio de la sentencia.

55. Frente a la autonomía universitaria, precisó que los reproches se dirigían, en esencia, contra las medidas de intervención y el reemplazo del anterior rector, actuaciones que precedieron a la Resolución 024488 de 2025, razón por la cual no advirtió una transgresión directa derivada del acto sometido a control, sino una controversia más amplia sobre el alcance de las facultades de inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional.

56. En ese orden, concluyó que, «al menos en esta etapa inicial, no se aprecia una transgresión ostensible del artículo 122 de la Constitución Política que permita concluir, *prima facie*, la ilegalidad del acto acusado por este aspecto». En cuanto a la supuesta inhabilidad, indicó que «del certificado allegado no emerge de manera clara, inequívoca y concluyente que para el 17 de diciembre de 2025 (...) subsistiera una inhabilidad vigente» que impidiera la designación. Por consiguiente, negó la suspensión provisional solicitada.

1.7. Recurso de apelación²⁰

57. El señor Abraham Scoll González Tinoco apeló el numeral tercero del auto del 4 de junio de 2026, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Atlántico negó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025.

58. Para sustentar la alzada, contravirtió de manera sucesiva las consideraciones relacionadas con la falta de posesión, el alcance del artículo 122 de la Constitución Política, la jurisprudencia

¹⁸ Mediante auto del 11 de mayo de 2026 se corrió traslado de la solicitud de suspensión provisional, actuación registrada en la anotación 00003 de Samai. La providencia que admitió la demanda y negó la cautela obra en el índice 00011 de la interfaz de primera instancia.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 14 de julio de 2005, rad.: 70001-23-31-000-1998-0686-01 (4215-02).

²⁰ Índice 00015 de Samai de la interfaz de primera instancia.

citada por la primera instancia y los efectos de la conversión de la sanción disciplinaria en salarios.

59. En primer lugar, objetó que el tribunal hubiera tratado la ausencia de posesión como una irregularidad posterior al nombramiento, pues el reparo cautelar recaía sobre la aptitud jurídica del señor Rafael Ángel Castillo Pacheco para ser designado. A su juicio, la sanción disciplinaria que aparecía registrada impedía su nombramiento, conforme al literal f) del artículo 29 del Estatuto General de la Universidad del Atlántico.

60. Bajo esa misma línea, aclaró que la falta de posesión no constituía la causa del vicio, sino una consecuencia de la inhabilidad que, según su tesis, afectaba al nombrado desde la expedición del acto acusado. Por tal razón, estimó que la providencia confundió la validez de la designación con el posterior ingreso al ejercicio del cargo.

61. También cuestionó la jurisprudencia de la Sección Segunda invocada por el tribunal²¹, pues aquella se refería a la incidencia de la posesión sobre los actos posteriores expedidos por un servidor, mientras que en este asunto se discutía la legalidad originaria del nombramiento.

62. Frente a la conversión de la suspensión en salarios, negó que esa figura extinguiera la sanción y, para sustentar este reparo en la alzada, acudió al Concepto 137441 de 2022 del Departamento Administrativo de la Función Pública, según el cual la rehabilitación no se produce mientras la suma correspondiente permanezca sin cancelar.

63. Con el recurso aportó una respuesta de la Universidad del Atlántico allegada en otro proceso, junto con el requerimiento de cobro persuasivo del 5 de febrero de 2026 y el comprobante del pago efectuado el 9 siguiente por \$18.329.564, secuencia de la cual infirió que, para el 17 de diciembre de 2025, la obligación no había sido satisfecha y la inhabilidad permanecía vigente²².

64. Asimismo, puso de presente la contradicción entre la declaración pública del designado, quien negó registrar sanciones, la información consignada en el SIRI y el pago posterior, contraste que, en su criterio, junto con el cotejo cronológico de los documentos, permitía advertir, *prima facie*, la infracción del artículo 29 del Estatuto General, del Decreto 1075 de 2015 y del artículo 122 de la Constitución Política, sin necesidad de diferir el examen para la sentencia.

65. Con fundamento en lo anterior, solicitó revocar la decisión apelada y, en su lugar, suspender provisionalmente los efectos jurídicos de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025.

1.8. Pronunciamientos frente a la alzada²³

66. Durante el traslado del recurso de apelación, el Ministerio de Educación Nacional²⁴ solicitó confirmar la decisión recurrida, al considerar que los argumentos y documentos aportados por la parte actora no acreditaban la existencia de una inhabilidad vigente ni desvirtuaban la distinción entre la designación y la posesión del demandado.

²¹ *Id.* nota al pie 19.

²² Archivo «CONTESTACION DEMANDA LEYTO.pdf» aportado con el recurso de apelación. En sus anexos obran el cobro persuasivo del 5 de febrero de 2026, el comprobante de pago del 9 siguiente y la certificación expedida por la Universidad del Atlántico el 10 del mismo mes.

²³ El asunto fue devuelto al Tribunal Administrativo del Atlántico para que se surtiera el traslado de la sustentación del recurso de apelación, conforme al trámite propio del medio de control de nulidad electoral y de lo preceptuado en el artículo 244 del CPACA. En cumplimiento de ello, y según la actuación registrada en la anotación 00028 de Samai de la interfaz de primera instancia, dicho término transcurrió del 12 al 13 de agosto de 2026.

²⁴ Índice 00029 de Samai de la interfaz de primera instancia

67. En síntesis, argumentó que el pago posterior no demostraba la existencia de una restricción vigente para la fecha en que se expidió el acto acusado; que el Concepto 137441 de 2022 carecía de carácter vinculante; que los documentos allegados con la alzada no podían reconstruir la solicitud cautelar y que la falta de posesión no afectaba, por sí sola, la validez de la designación.

1.9. Solicitud de unificación jurisprudencial²⁵

68. El demandado formuló una «solicitud especial, urgente y autónoma de avocación para auto de unificación jurisprudencial», con fundamento en los artículos 270 y 271 del CPACA, pues sostuvo que los acontecimientos posteriores a la decisión cautelar objeto de apelación originaron un «conflicto jurídico objetivo y material» que trasciende su situación particular y compromete la seguridad jurídica y la representación legal de la Universidad del Atlántico.

69. En particular, señaló la incertidumbre acerca de los efectos de la suspensión provisional de las Resoluciones 022126 y 023896 de 2025²⁶, decretada por el Tribunal Administrativo del Atlántico mediante auto del 27 de julio de 2026²⁷, pues dicha providencia «suspendió expresamente dos actos antecedentes, pero omitió la Resolución 024488 de 17 de diciembre de 2025²⁸ de su parte resolutive»; a partir de ello, planteó la necesidad de precisar si la suspensión de aquellos produce, por aplicación del numeral 2.º del artículo 91 del CPACA, la pérdida de fuerza ejecutoria del acto consecuencial o si este conserva sus efectos mientras no se determine jurídicamente esa consecuencia.

70. Esa discusión se extendió a la autoridad competente para determinar el eventual decaimiento, pues afirmó que la Procuraduría Regional de Instrucción del Atlántico, mediante auto del 6 de agosto de 2026, consideró que la Resolución 024488 había perdido fuerza ejecutoria y, sobre esa base, requirió la entrega del cargo a Leyton Daniel Barrios Torres. Sobre este punto, sostuvo que debía precisarse el alcance de las atribuciones de la autoridad que expidió el acto, del juez que controla su legalidad y de los organismos disciplinarios, en particular a la luz de los artículos 91 y 92 del CPACA.

71. Asimismo, afirmó que existe una «crisis actual de representación y competencia», porque Leyton Daniel Barrios Torres ejerce materialmente la rectoría mientras que, según indicó, una certificación expedida por el Ministerio de Educación Nacional el 6 de agosto de 2026 registraba al demandado como rector en estado «ACTIVO». A ello sumó que el Consejo Superior Universitario no había adoptado una decisión colegiada y motivada que definiera la ruta institucional después del auto del 27 de julio, circunstancia que, en su criterio, permite que la administración opere por «hechos consumados» y profundiza la incertidumbre acerca del título que habilita el ejercicio de la rectoría y la representación legal.

72. En relación con esa situación, pidió diferenciar dos fenómenos que, a su juicio, han sido tratados como uno solo, esto es, la suspensión provisional de carácter disciplinario decretada en su contra y la eventual pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución 024488, puesto que la primera

²⁵ Índice 00009 de SAMAI. El memorial fue presentado el 14 de agosto de 2026 y, además de la solicitud autónoma de avocación, contiene un pronunciamiento frente al recurso de apelación, en el que el demandado se opuso a la suspensión provisional de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025 y defendió la permanencia de sus efectos jurídicos. Posteriormente, el mismo escrito fue remitido por el Tribunal Administrativo del Atlántico al Consejo de Estado e incorporado nuevamente al expediente en el índice 00012 de SAMAI.

²⁶ La Resolución 022126 del 14 de noviembre de 2025 ordenó medidas preventivas y de vigilancia especial respecto de la Universidad del Atlántico, mientras que la Resolución 023896 del 11 de diciembre siguiente dispuso reemplazar, hasta por un año, al señor Leyton Daniel Barrios Torres como rector y representante legal de esa institución, en el marco de dicha vigilancia.

²⁷ Tribunal Administrativo del Atlántico, Sala de Decisión Oral, Sección B, auto del 27 de julio de 2026, rad. 08-001-33-33-004-2026-00105-01.

²⁸ Mediante ese acto el Ministerio de Educación Nacional designó al señor Rafael Ángel Castillo Pacheco como rector y representante legal de la Universidad del Atlántico, en el marco de las medidas de vigilancia especial adoptadas respecto de esa institución, el cual es objeto de controversia en esta oportunidad.

afecta temporalmente el ejercicio personal de las funciones, mientras que la segunda suscita una discusión distinta sobre la subsistencia de los efectos del acto de designación y el título jurídico que habilita el ejercicio de la representación legal de la universidad.

73. De igual forma, resaltó la trascendencia social e institucional del asunto, pues la incertidumbre sobre quién ejerce válidamente la rectoría podría afectar decisiones laborales, académicas, contractuales y judiciales, así como los derechos de terceros, por lo que advirtió que la situación puede generar consecuencias cotidianas y difíciles de revertir.

74. Finalmente, destacó que las Resoluciones 022126, 023896 y 024488, aunque están relacionadas entre sí, quedaron sometidas a procesos y jueces distintos, separación que, a su juicio, puede generar decisiones diferentes sobre actos que hacen parte de una misma cadena administrativa; por ello, consideró necesario fijar una regla común sobre los efectos de las medidas cautelares en estos eventos y sostuvo que concurren las razones de importancia jurídica, trascendencia social y necesidad de unificación previstas en el artículo 271 del CPACA.

75. Con base en esas razones, pidió dar trámite prioritario a la solicitud y decretar pruebas de oficio para aclarar la situación actual de la rectoría y las actuaciones posteriores; asimismo, solicitó que, si la Sección consideraba que el asunto superaba su ámbito de competencia, se promoviera la intervención de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

76. La Sala es competente para conocer el recurso de apelación interpuesto contra la providencia que resolvió la solicitud de medida cautelar, según lo dispuesto en los artículos 125.2 literal f)²⁹, 150³⁰, 152.7 literal c)³¹ y 277 inciso final³² del CPACA, así como en el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019 de la Sala Plena de esta corporación, modificado por el artículo 1.º del Acuerdo 434 de 2024³³.

77. De igual forma, corresponde a esta colegiatura resolver la solicitud para fines de unificación jurisprudencial, de conformidad con los artículos 125.2 literal a)³⁴ y 271 del CPACA, pues la

²⁹ ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...) f) En las demandas contra los actos de elección y los de contenido electoral, la decisión de las medidas cautelares será de sala (...).

³⁰ Artículo 150. <Inciso modificado por el artículo 26 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente> Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. **El Consejo de Estado**, en Sala de lo Contencioso Administrativo **conocerá en segunda instancia** de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y **de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación** (...). (Negrillas fuera del texto).

³¹ ARTÍCULO 152. Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 7. De los siguientes asuntos relativos a la nulidad electoral: c) De la nulidad de los actos de elección o llamamiento a ocupar curul, según el caso, distintos de los de voto popular, y de los de nombramiento, sin pretensión de restablecimiento del derecho, de empleados públicos del nivel directivo, asesor o sus equivalentes en los órdenes nacional, departamental y distrital, así como de los municipios de setenta mil (70.000) habitantes o más, o que sean capital de departamento, independientemente de la autoridad nominadora. Igualmente, de los que recaigan en miembros de juntas o consejos directivos de entidades públicas de los órdenes anteriores, siempre y cuando la competencia no esté atribuida expresamente al Consejo de Estado (...).

³² Artículo 277. "Contenido del auto admisorio de la demanda y formas de practicar su notificación. Si la demanda reúne los requisitos legales se admitirá mediante auto, en el que se dispondrá: (...) En el caso de que se haya pedido la suspensión provisional del acto acusado, la que debe solicitarse en la demanda, se resolverá en el mismo auto admisorio, el cual debe ser proferido por el juez, la sala o sección. Contra este auto solo procede en los procesos de única instancia el recurso de reposición y, en los de primera, el de apelación".

³³ Artículo 1º. Modifíquese el artículo 13 del reglamento, el cual quedará así: ARTÍCULO 13.- DISTRIBUCIÓN DE LOS PROCESOS ENTRE LAS SECCIONES. Para efectos del reparto, los asuntos de que conoce la Sala de lo Contencioso Administrativo se distribuirán entre sus secciones atendiendo un criterio de especialización y de volumen de trabajo, así: (...) Sección Quinta. 1. La acción de nulidad electoral contra los actos de elección por voto popular o por cuerpos electorales (...).

³⁴ ARTÍCULO 125. De la expedición de providencias. <Artículo modificado por el artículo 20 de la Ley 2080 de 2021. El nuevo texto es el siguiente:> La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas: (...) 2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias: (...) a) Las que decidan si se avoca conocimiento o no de un asunto de acuerdo con los numerales 3 y 4 del artículo 111 y con el artículo 271 de este código (...).

primera de estas disposiciones atribuye a las salas, secciones y subsecciones la decisión acerca de si se avoca o no el conocimiento de un asunto para dichos efectos.

2.2. Sobre la solicitud de unificación jurisprudencial

78. El artículo 271 del CPACA permite al Consejo de Estado asumir el conocimiento de asuntos pendientes de fallo o de decisión interlocutoria, entre otras razones, por la necesidad de sentar o unificar jurisprudencia. Al respecto, esta Sección ha señalado que se trata de un mecanismo excepcional³⁵.

79. En este caso, el demandado solicitó la avocación para fines de unificación jurisprudencial y, de manera subsidiaria, la remisión del asunto a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

80. La Sala considera que no hay mérito para acceder a la solicitud, pues en esta oportunidad corresponde resolver únicamente la suspensión provisional respecto de la Resolución 024488 de 2025, mientras que las cuestiones de fondo planteadas deberán definirse de manera definitiva en la sentencia³⁶; por tanto, no se accederá a la avocación para fines de unificación jurisprudencial ni a la remisión subsidiaria a la Sala Plena y, por la misma razón, no se decretarán las pruebas solicitadas exclusivamente con ese propósito.

2.3. Oportunidad de la alzada

81. El artículo 244 del CPACA, modificado por el artículo 64 de la Ley 2080 de 2021 y aplicable por remisión del artículo 296³⁷ de la misma codificación, regula, para el caso, el trámite del recurso de apelación contra autos en los siguientes términos:

La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

3. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse ante quien lo profirió, dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación o a la del auto que niega total o parcialmente la reposición. **En el medio de control electoral este término será de dos (2) días.**

4. Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.

82. Conforme a esa disposición y una vez revisada la actuación, se observa que: (i) la providencia recurrida fue expedida el 4 de junio de 2026³⁸; (ii) su notificación a la parte actora se surtió por estado el 2 de julio siguiente³⁹; (iii) el término para impugnar venció el 6 del mismo mes; y (iv) en esa última fecha, el demandante interpuso el recurso de apelación⁴⁰.

83. Por lo anterior, se concluye que la impugnación fue oportuna y resulta procedente resolver la alzada.

³⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 27 de febrero de 2025, rad.: 11001-03-28-000-2025-00021-00, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez.

³⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 18 de junio de 2025, rad.: 11001-03-28-000-2025-00086-00, M.P. Pedro Pablo Vanegas Gil.

³⁷ Artículo 296. Aspectos no regulados. En lo no regulado en este título se aplicarán las disposiciones del proceso ordinario en tanto sean compatibles con la naturaleza del proceso electoral.

³⁸ Índice 00011 de SAMAI, de la interfaz del Tribunal Administrativo del Atlántico.

³⁹ Índices 00012 y 00013 de SAMAI, de la interfaz del Tribunal Administrativo del Atlántico.

⁴⁰ Índice 00015 de SAMAI, de la interfaz del Tribunal Administrativo del Atlántico.

2.4. Problema jurídico

84. Corresponde a la Sala determinar, dentro de los límites fijados por el recurso de apelación, si hay lugar a confirmar o revocar el numeral tercero del auto del 4 de junio de 2026, mediante el cual el Tribunal Administrativo del Atlántico negó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025.

85. Para ese efecto, deberá establecerse si la violación alegada surge del análisis del acto acusado y de su confrontación con el literal f) del artículo 29 del Estatuto General de la Universidad del Atlántico, el artículo 2.5.3.9.2.2.5 del Decreto 1075 de 2015 y el artículo 122 de la Constitución Política, o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud cautelar.

86. En concreto, se examinará si el material aportado permite concluir que, para el 17 de diciembre de 2025, el señor Rafael Ángel Castillo Pacheco estaba sometido a una inhabilidad que impedía su designación y, asimismo, si la alegada ausencia de posesión y juramento incide en la validez del acto acusado⁴¹.

2.5. De la medida cautelar de suspensión provisional

87. El artículo 238 de la Constitución Política establece la facultad que tiene la jurisdicción de lo contencioso administrativo para suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

88. En este orden de ideas, el capítulo XI del título V de la parte segunda del CPACA consagró la posibilidad de decretar medidas cautelares dentro de todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, sin que dicho acto implique prejuzgamiento alguno.

89. En materia de suspensión provisional, en su artículo 231, la aludida codificación fijó una serie de requisitos en los siguientes términos:

Quando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de [estos].

90. Conforme a lo anterior, de la interpretación armónica de las normas que rigen la figura, se extrae que, para que pueda decretarse la suspensión provisional de un acto en materia electoral, debe realizarse su análisis frente a las disposiciones superiores invocadas como vulneradas en la demanda o en la solicitud, según corresponda, para así verificar si hay una violación de aquellas con apoyo en el material probatorio con el que se cuente.

91. De lo anterior se colige, respecto de la suspensión provisional del acto en materia electoral que: (i) la solicitud del accionante procede por violación de las disposiciones normativas constitucionales o legales invocadas en el escrito correspondiente; (ii) dicha violación surge del análisis del acto demandado y su cotejo con las normas superiores invocadas o del estudio de las pruebas allegadas con aquella⁴².

92. Esto implica que el demandante puede sustentar su petición e invocar las normas que considera desconocidas por el acto acusado o remitirse a los argumentos de la demanda, a

⁴¹ Los demás cuestionamientos formulados en la demanda no serán objeto de examen en esta instancia, porque no fueron desarrollados como reparos contra la decisión cautelar.

⁴² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto de 15 de noviembre de 2018, M.P.: Carlos Enrique Moreno Rubio, radicado no. 11001-03-28-000-2018-00133-00.

partir de lo cual el juez debe analizar esas razones y las pruebas aportadas con el fin de determinar la procedencia de la medida.

93. No obstante, no cualquier desconocimiento normativo implica *per se* la suspensión provisional, pues debe analizarse, en cada caso concreto, si la infracción alegada tiene entidad suficiente para afectar la aplicabilidad del acto y, en últimas, su legalidad.

94. Además, se reitera que el pronunciamiento que se profiera con ocasión de una solicitud de medida cautelar no implica prejuzgamiento, por lo que la decisión adoptada puede variar en el curso del proceso e incluso el fallo puede ser diferente.

2.6. Decisión sobre la medida cautelar⁴³

95. El tribunal negó la medida porque consideró que la falta de posesión constituía una circunstancia posterior al nombramiento y que el certificado del SIRI no demostraba la existencia de una inhabilidad vigente para el 17 de diciembre de 2025.

96. El recurrente objetó ambas conclusiones, en tanto que el cuestionamiento recaía sobre la aptitud del designado y que la conversión de la suspensión en salarios no extinguía sus efectos mientras la suma correspondiente permaneciera pendiente de pago.

2.6.1. Sobre la presunta inhabilidad del designado – vulneración del artículo 29, literal f), del Estatuto General de la Universidad del Atlántico y del Decreto 1075 de 2015

97. Para resolver los reparos de la alzada, la Sala precisará el alcance del artículo 2.5.3.9.2.2.5 del Decreto 1075 de 2015 y del literal f) del artículo 29 del Estatuto General de la Universidad del Atlántico. Asimismo, distinguirá la suspensión simple de aquella acompañada de inhabilidad especial y examinará las pruebas que sustentaron la solicitud cautelar.

98. El artículo 2.5.3.9.2.2.5.⁴⁴ del Decreto 1075 de 2015 autoriza al MEN para reemplazar a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales de las instituciones de educación superior sometidas a vigilancia especial. La misma disposición permite que una persona asuma esa función en varias instituciones, siempre que no exista impedimento o inhabilidad legal o estatutaria.

99. Por su parte, el artículo 29 del Acuerdo Superior 000001 del 23 de julio de 2021 fija las calidades para ejercer la rectoría de la Universidad del Atlántico. En particular, su literal f) exige «no estar incurso en inhabilidades, impedimentos, incompatibilidades ni conflictos de intereses señalados por la Constitución y la ley».

100. Las disposiciones citadas no convierten cualquier antecedente disciplinario en una prohibición para ocupar el cargo. Su aplicación exige identificar una restricción prevista por el ordenamiento, determinar su contenido y verificar que estuviera vigente al momento de expedirse el acto acusado.

⁴³ El demandado presentó su escrito de oposición el 14 de agosto de 2026, cuando ya había vencido el traslado surtido los días 12 y 13 del mismo mes, razón por la cual los argumentos formulados contra el recurso no serán tenidos en cuenta para decidirlo.

⁴⁴ **Del reemplazo de los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales de las instituciones de educación superior.** El Ministerio de Educación Nacional podrá reemplazar a los consejeros, directivos, representantes legales, administradores o revisores fiscales que incurran en una de las causales señaladas por el numeral 4 del artículo 13 de la Ley 1740 de 2014.

Una persona podrá ser designada como remplazo de consejero, directivo, representante legal, administrador o revisor fiscal, ante varias instituciones de educación superior, siempre y cuando no exista impedimento o inhabilidad legal o estatutaria.

En las instituciones de educación superior, que por su naturaleza jurídica no se tenga prevista la figura de revisor fiscal, podrá ser reemplazado el funcionario equivalente o el que haga sus veces.

101. Para el 21 de febrero de 2025, fecha de la decisión disciplinaria de segunda instancia, la Ley 1952 de 2019, reformada por la Ley 2094 de 2021, se encontraba vigente como régimen general. Su artículo 48 distingue la suspensión acompañada de inhabilidad especial, prevista en el numeral 3, de la suspensión regulada en el numeral 4, que no incorpora expresamente esa restricción⁴⁵.

102. En este caso, el certificado expedido por la Procuraduría General de la Nación identifica la sanción como «SUSPENSIÓN NUM. 3 ART. 44», referencia que remite al numeral 3 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002. Esta norma contemplaba la suspensión simple, distinta de la suspensión e inhabilidad especial prevista en el numeral 2 del mismo artículo⁴⁶.

103. Bajo ese régimen, la suspensión simple y la suspensión acompañada de inhabilidad especial producían consecuencias distintas, pues mientras la primera separaba temporalmente al disciplinado del empleo en cuyo ejercicio se cometió la falta, la segunda también le impedía desempeñar otra función pública durante el término fijado en la decisión.

104. Esa diferencia se mantiene cuando la suspensión se convierte en salarios, pues bajo la Ley 734 de 2002 esa figura permite hacer efectiva la sanción cuando no es posible ejecutarla materialmente, pero no crea una inhabilidad que no hubiera sido impuesta por la autoridad disciplinaria.

105. En esa línea, la Sección Quinta precisó en sentencia del 5 de febrero de 2015⁴⁷ que solo la sanción disciplinaria que incorpora una inhabilidad general o especial puede incidir en la validez de un acto de elección o nombramiento. Aunque esa providencia examinó la Ley 734 de 2002, su razonamiento resulta útil para distinguir la suspensión simple de aquella que también restringe el acceso a otros cargos públicos.

106. En el caso concreto, la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025 consignó que la Subdirección de Inspección y Vigilancia del MEN verificó las condiciones del señor Rafael Ángel Castillo Pacheco y encontró satisfechas las calidades previstas en el artículo 29 del Estatuto General, consideración con fundamento en la cual el Ministerio de Educación Nacional lo designó rector y representante legal de la Universidad del Atlántico.

107. Para controvertir esa conclusión, la parte actora aportó con la demanda el certificado ordinario 286628867, expedido por la Procuraduría General de la Nación el 20 de diciembre de 2025, en el cual figura el registro SIRI 100178871 a nombre del demandado⁴⁸.

⁴⁵ Ley 1952 de 2019, artículo 48, numerales 3 y 4, y parágrafo, modificado por el artículo 9.º de la Ley 2094 de 2021; artículo 49, modificado por el artículo 10 de la misma ley.

⁴⁶ Ley 734 de 2002, artículo 44, numerales 2 y 3.

⁴⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 5 de febrero de 2015, rad.: 11001-03-28-000-2014-00078-00, M.P. Alberto Yepes Barreiro.

⁴⁸ Archivo «12. CERTIFICADO PROCURADURIA SANCION.pdf», aportado con la demanda.



Demandante: Abraham Scoll González Tinoco
Demandado: Rafael Ángel Castillo Pacheco,
rector y representante legal de la Universidad del Atlántico,
Rad: 08001-23-33-000-2026-00146-01



CERTIFICADO DE ANTECEDENTES
CERTIFICADO ORDINARIO
No. 286628867



PIB
11:21:06
Hoja 1 de 02

Bogotá DC, 20 de diciembre del 2025

La PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN certifica que una vez consultado el Sistema de Información de Registro de Sanciones e Inhabilidades (SIRI), el(la) señor(a) RAFAEL ANGEL CASTILLO PACHECO identificado(a) con Cédula de ciudadanía número 8713074:

REGISTRA LAS SIGUIENTES ANOTACIONES

SANCIONES DISCIPLINARIAS

Registro SIRI No: 100178871

Sanciones			
Sancion	Término	Clase Sanción	Entidad
SUSPENSION NUM. 3 ART. 44	4 MESES	PRINCIPAL	UNIVERSIDAD DEL ATLANTICO BARRANQUILLA(ATLANTICO)

Instancias			
Instancia	Autoridad	Fecha Providencia	Fecha Efectos Jurídicos
PRIMERA	PROCURADURIA DELEGADA DISCIPLINARIA JUZGAMIENTO 1	28/08/2023	11/03/2025
SEGUNDA	SALA DISCIPLINARIA ORDINARIA DE JUZGAMIENTO-PROCURADURIA GENERAL DE LA NACIÓN	21/02/2025	11/03/2025

Eventos			
Nombre Causa	Entidad	Tipo Acto	Fecha Acto
CONVERSION EN SALARIOS	PROCURADURIA DELEGADA DISCIPLINARIA JUZGAMIENTO 1	CORREO ELECTRONICO	07/04/2025

ADVERTENCIA: La certificación de antecedentes contiene las anotaciones de las sanciones o inhabilidades que se encuentren vigentes. Cuando se trate de nombramiento o posesión en cargos que exijan para su desempeño ausencia de antecedentes, se certificarán todas las anotaciones que figuren en el registro. Anterior, de acuerdo a los incisos 3o. y 4o. del artículo 238 Ley 1952 de 2019.

NOTA: El certificado de antecedentes disciplinarios es un documento que contiene las anotaciones e inhabilidades generadas por sanciones penales, disciplinarias, inhabilidades que se deriven de las relaciones contractuales con el estado, de los fallos con responsabilidad fiscal, de las decisiones de pérdida de investidura y de las condenas proferidas contra servidores, ex servidores públicos y particulares que desempeñen funciones públicas en ejercicio de la acción de repetición o llamamiento en garantía. **Este documento tiene efectos para acceder al sector público, en los términos que establezca la Constitución Política y la ley particular o demás disposiciones vigentes.** El Sistema SIRI reporta como antecedentes solamente las sanciones con debida ejecutoria recibidas de las autoridades nacionales colombianas. En caso de nombramiento o suscripción de contratos con el Estado, es responsabilidad de la Entidad, validar la información de antecedentes del aspirante en la página web: <https://www.procuraduria.gov.co/Pages/certificado-antecedentes.aspx>

ATENCIÓN :
ESTE CERTIFICADO CONSTA DE 02 HOJA(S), SOLO ES VALIDO EN SU TOTALIDAD. VERIFIQUE QUE EL NUMERO DEL CERTIFICADO SEA EL MISMO EN TODAS LAS HOJAS.

División de Relacionamiento con el Ciudadano.
Línea gratuita 018000910315
Carrera 5 No. 15 - 60 Piso 1; Pbx 5878750 ext. 13170; Bogotá D.C.
www.procuraduria.gov.co

108. En lo pertinente, el documento consigna «SUSPENSION NUM. 3 ART. 44», por cuatro meses, como sanción principal relacionada con la Universidad del Atlántico. También indica que la decisión de segunda instancia se profirió el 21 de febrero de 2025, que sus efectos comenzaron el 11 de marzo siguiente y que el 7 de abril del mismo año se registró el evento «CONVERSIÓN EN SALARIOS».
109. El certificado advierte que «cuando se trate de nombramiento o posesión en cargos que exijan para su desempeño ausencia de antecedentes, se certifican todas las anotaciones que figuren en el registro». Esta precisión no convierte cada anotación en una inhabilidad, por lo que corresponde establecer si la suspensión certificada tenía ese efecto.
110. La anotación «SUSPENSIÓN NUM. 3 ART. 44» corresponde a la suspensión simple prevista en el numeral 3 del artículo 44 de la Ley 734 de 2002, mientras que la suspensión acompañada de inhabilidad especial estaba regulada en el numeral 2 de la misma disposición.
111. En todo caso, el certificado no registra de forma expresa una inhabilidad especial ni una prohibición para ejercer otra función pública.
112. Con la petición cautelar también se allegó el archivo «28. RESPUESTA SOLICITUD DE INFORMACIÓN PGN EJC SANCIÓN RAFAEL CASTILLO 20252030073941.pdf». En esa comunicación del 19 de diciembre de 2025, la Universidad del Atlántico informó que no encontró

evidencia de la ejecución material de la suspensión y que, por tal motivo, no podía precisar sus fechas de inicio y terminación. Además, señaló que había ordenado verificar la trazabilidad documental y administrativa del fallo.

113. Ese oficio acredita que la institución no halló constancia sobre la ejecución de la medida, pero esa circunstancia no permite concluir que la suspensión estuviera vigente el 17 de diciembre de 2025 ni que la autoridad disciplinaria hubiera impuesto una inhabilidad especial. En otras palabras, la falta de registro sobre el cumplimiento de la suspensión no permite concluir, por sí sola, que existiera una prohibición para desempeñar otra función pública.

114. Valorados en conjunto, los documentos prueban la existencia de una suspensión por cuatro meses, la fecha desde la cual produjo efectos y su posterior conversión en salarios; sin embargo, no permiten establecer que el fallo hubiera incorporado una inhabilidad especial vigente el 17 de diciembre de 2025.

115. El Concepto 137441 de 2022 del Departamento Administrativo de la Función Pública, invocado por el recurrente, tampoco conduce a una conclusión distinta. Esa orientación examina los efectos del pago cuando existe una suspensión convertida en salarios, pero no suple la necesidad de identificar la modalidad sancionatoria ni prueba que el fallo hubiera incluido una restricción para ejercer funciones públicas. Además, los conceptos emitidos en respuesta a consultas carecen de fuerza vinculante, conforme al artículo 28 del CPACA.

116. La manifestación pública del designado, en la cual negó registrar sanciones disciplinarias, tampoco acredita la inhabilidad alegada. Su eventual contradicción con el certificado del SIRI puede suscitar un cuestionamiento sobre la exactitud de esa declaración, pero no permite establecer la naturaleza de la medida impuesta ni sus efectos frente al acceso a otro empleo público.

117. De otra parte, con el recurso de apelación la parte actora presentó el requerimiento de cobro persuasivo del 5 de febrero de 2026, el comprobante del pago efectuado el 9 siguiente por \$18.329.564 y una certificación expedida por la Universidad del Atlántico el 10 del mismo mes.

118. Esos documentos fueron aportados por la parte actora únicamente con el recurso de apelación y no acompañaron la solicitud cautelar ni fueron incorporados durante su traslado, de modo que no pueden servir de fundamento para resolver la suspensión provisional en esta instancia, cuyo examen, conforme al artículo 231 del CPACA, se circunscribe al acto acusado, las normas superiores invocadas y las pruebas oportunamente allegadas para decidir la medida.

119. Así las cosas, del análisis de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025, de su confrontación con el artículo 2.5.3.9.2.2.5 del Decreto 1075 de 2015 y el literal f) del artículo 29 del Estatuto General, así como del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud cautelar y su oposición, no surge que el señor Rafael Ángel Castillo Pacheco estuviera inhabilitado para ser designado rector y representante legal de la Universidad del Atlántico.

120. Por la misma razón, tampoco se encuentra acreditada, en esta etapa del proceso, la falsa motivación atribuida al acto, pues el material examinado no desvirtúa la verificación efectuada por el Ministerio de Educación Nacional respecto de la inexistencia de una prohibición legal o estatutaria para el nombramiento.

121. En consecuencia, se confirmará la decisión recurrida en cuanto negó la suspensión provisional por este cargo.

2.6.2. Sobre la posesión y el juramento como requisitos para ejercer el cargo – presunta vulneración del artículo 122 de la Constitución Política

122. El recurrente apuntó que el tribunal se equivocó al tratar la ausencia de posesión como una irregularidad posterior, aunque aclaró que no la planteaba como el vicio originario de la designación, sino como una consecuencia de la inhabilidad que, a su juicio, impedía el nombramiento; con todo, como también controvirtió el alcance atribuido al artículo 122 de la Constitución Política y al precedente utilizado por la primera instancia, la Sala examinará si ese reparo permite suspender los efectos del acto acusado.

123. La disposición invocada establece que «[n]ingún servidor público entrará a ejercer su cargo sin prestar juramento de cumplir y defender la Constitución y desempeñar los deberes que le incumben». El mandato superior condiciona el inicio de las funciones al cumplimiento de esa exigencia, pero no regula la formación ni la validez del acto mediante el cual se produce la designación.

124. En efecto, el nombramiento y la posesión corresponden a momentos distintos de la vinculación con el servicio público. El primero contiene la decisión de la autoridad competente de proveer el cargo; la segunda formaliza la aceptación del designado y el juramento que lo habilita para asumir sus atribuciones. Por tanto, esa diligencia presupone la existencia de un acto anterior, pero no integra su expedición.

125. Sobre esta distinción, la Sección Quinta señaló que «las irregularidades relacionadas con la posesión no tienen la entidad para afectar la legalidad del acto de elección, comoquiera que se trata de una formalidad posterior a ella, que no está relacionada con la voluntad de la administración para designar»⁴⁹, y en reciente pronunciamiento, la Sala reiteró⁵⁰ que la posesión no constituye, en sentido estricto, un acto administrativo, sino el hecho formal mediante el cual la persona asume la función y acredita su compromiso de cumplir los deberes inherentes al cargo, de modo que «no crea la elección ni modifica sus requisitos», sino que habilita el inicio del ejercicio de las atribuciones correspondientes.

126. En esta última providencia, esta Colegiatura señaló que el juramento constituye una exigencia propia de la posesión y no una condición de elegibilidad, conclusión que resulta aplicable al presente asunto, pues el artículo 122 de la Constitución Política tampoco establece una calidad para ser designado ni incorpora una prohibición que deba verificarse antes de la expedición del acto de nombramiento.

127. Bajo ese entendimiento, las circunstancias posteriores relacionadas con la posesión, el juramento o el ejercicio material de las funciones pueden producir las consecuencias jurídicas que correspondan en sus respectivos ámbitos, pero no trasladan sus eventuales irregularidades al acto de designación previamente expedido, cuya legalidad debe examinarse a partir de las condiciones existentes al momento de su formación.

128. Por esta razón, las pruebas mediante las cuales el actor pretende apuntar que el demandado ejerció posteriormente la rectoría sin posesión o juramento no resultan determinantes para establecer la procedencia de la suspensión provisional del acto demandado, pues recaen sobre actuaciones posteriores que no integran la expedición del acto acusado.

129. En esas condiciones, de la confrontación de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025 con el artículo 122 de la Constitución Política, de manera preliminar, no surge la vulneración

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia del 22 de mayo de 2025, rad.: 11001-03-28-000-2024-00189-00, M.P. Gloria María Gómez Montoya.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, auto del 4 de agosto de 2026, rad.: 11001-03-28-000-2026-00262-00, M.P. Omar Joaquín Barreto Suárez.



Demandante: Abraham Scoll González Tinoco
Demandado: Rafael Ángel Castillo Pacheco,
rector y representante legal de la Universidad del Atlántico,
Rad: 08001-23-33-000-2026-00146-01

invocada, toda vez que esta disposición regula el ingreso al ejercicio del cargo y no establece un requisito para la formación o validez del acto de designación; por consiguiente, la alegada falta de posesión o juramento no constituye fundamento para suspender provisionalmente sus efectos.

130. Así las cosas, se confirmará la decisión recurrida también por este cargo.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta,

3. RESUELVE:

PRIMERO: No avocar el conocimiento del asunto para fines de unificación jurisprudencial, ni promover su remisión a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo y, en consecuencia, negar las pruebas solicitadas con ese propósito, por las razones expuestas en esta providencia; contra esta determinación no procede recurso alguno, de conformidad con los artículos 243A, numeral 8.°, y 271 del CPACA.

SEGUNDO: Confirmar el numeral 3.° de la parte resolutive del auto del 4 de junio de 2026, proferido por el Tribunal Administrativo del Atlántico, mediante el cual se negó la suspensión provisional de los efectos jurídicos de la Resolución 024488 del 17 de diciembre de 2025, por medio de la cual se designó al señor Rafael Ángel Castillo Pacheco como rector y representante legal de la Universidad del Atlántico, por las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: En firme esta providencia, devolver el expediente al tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PEDRO PABLO VANEGAS GIL
Presidente

LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA
Magistrado

OMAR JOAQUÍN BARRETO SUÁREZ
Magistrado

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
Magistrada
Con aclaración de voto

Este documento fue firmado electrónicamente. Usted puede consultar la providencia oficial con el número de radicación en <https://samai.consejodeestado.gov.co/Vistas/Casos/procesos.aspx>