

RESOLUCIÓN 3087 DEL 11 DE DICIEMBRE DE 2001

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

EL MINISTRO DE EDUCACION NACIONAL

En uso de sus facultades legales y en especial las conferidas por los artículos 50 del C.C.A. y 49 de la Ley 30 de 1992; y

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 21 del artículo 189 y 67 de la Constitución Política y el artículo 31 de la Ley 30 de 1992, el señor Presidente de la República ejerce suprema inspección y vigilancia del servicio público de la Educación.

Que en ejercicio del artículo 211, 67 y 189 de la Constitución Política, el señor Presidente de la República, mediante Decreto 698 de 1993, y de conformidad con el artículo 33 de la Ley 30 de 1992, delegó en el Ministro de Educación Nacional las funciones de inspección y vigilancia de la Educación Superior.

Que con fundamento en las mencionadas funciones y de conformidad con el artículo 50 de la Ley 30 de 1992, el Ministro de Educación Nacional de la época ordenó la apertura de investigación preliminar a la Universidad Antonio Nariño, mediante Resolución 5357 de 25 de noviembre 1997.

Que agotada la etapa de investigación preliminar, y previo concepto de la Comisión Consultiva de Instituciones de Educación Superior, este Despacho resolvió de fondo mediante Resolución 2087 del 10 de septiembre de 2001, e impuso sanción *“a la Universidad Antonio Nariño de suspensión de todos los programas académicos y admisiones a nivel nacional por término de un año...”*, y al doctor Antonio Solón Losada Márquez, Rector y Representante Legal de la Universidad para la época de los hechos, *“sanción consistente en multa equivalente a cien salarios mínimos mensuales legales vigentes...”*

Que la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, fue notificada personalmente por la Secretaría General de este Ministerio a la doctora Mary Falk de Losada, en su calidad de Rectora y Representante Legal de la Universidad Antonio Nariño y al doctor Antonio Solón Losada Márquez, como sujetos investigados y destinatarios de la misma, el día 4 de octubre de 2001.

Que el 11 de octubre de 2001, la doctora Blanca Inés Ortiz Quevedo, apoderada de la Universidad Antonio Nariño y el doctor Ismael Urazán González, apoderado del doctor Antonio Solón Losada Márquez, presentaron personalmente y de manera independiente, recurso de reposición contra la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001.

Que los doctores Blanca Inés Ortiz Quevedo e Ismael Urazán González, en su calidad de apoderados de los sujetos investigados y destinatarios de la Resolución 2087 de 2001, actúan con poder debidamente otorgado que anexan a sus escritos de Recurso.

Que este Despacho antes de entrar a efectuar las consideraciones jurídicas del asunto tiene en cuenta los siguientes

1. HECHOS

1. Expedida la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, la Secretaría General del Ministerio de Educación Nacional, adelantó los trámites pertinentes en orden a lograr la notificación personal de la decisión, así:
 - a. Con fecha 11 de septiembre de 2001, se enviaron, por correo certificado, comunicaciones No. 4081, 4082 y 4083, a la señora Mary Falk de Losada, Antonio Solón Losada y Clara Camargo Rivera, en las cuales se les solicitó comparecer ante la Secretaría General del Ministerio, a fin de notificarse personalmente del contenido de la Resolución.
 - b. Según consta a folio 129 del cuaderno principal número 7; el día 12 de septiembre de 2001, tres funcionarios del Ministerio, se presentaron en la sede de la Universidad Antonio Nariño, Nicolás de Federmán, donde fueron atendidos personalmente por la doctora Clara Camargo, a quien se le leyó integralmente el contenido de la parte resolutive de la Resolución 2087 de 2001, de lo cual fue tomando atenta nota de manera manuscrita, y en el momento en el cual se le solicitó firmara la diligencia de notificación y se identificara con su documento de identidad, manifestó que no tenía documentos y que no se notificaba puesto que no era apoderada dentro de la presente investigación, dejando constancia escrita de ello.
 - c. A folio 132 a 137 del cuaderno principal número 7, consta que el día jueves 13 de septiembre de 2001, nuevamente los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional se hicieron presentes en la sede Nicolás de Federmán de la Universidad Antonio Nariño, intentando la notificación, con resultados negativos, razón por la cual dieron cumplimiento al artículo 320 del Código de Procedimiento Civil, fijando los correspondientes avisos de comparecencia.
 - d. Con fecha, 13 de septiembre de 2001, el Notario 37 del Círculo de Bogotá, hace constar que no aparece revocatoria alguna del poder otorgado por la doctora Mary Falk de Losada, lo que indica que para el día 12 de septiembre de 2001, fecha en la cual se intentó la notificación personal a la doctora Clara Camargo Rivera, quien conoció el texto de la parte resolutive, tenía poder general para actuar en nombre de la Universidad Antonio Nariño, contrario a lo manifestado por ella en esa diligencia.
2. En cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, y teniendo en cuenta que la decisión contenida en la Resolución 2087 de 2001, podía afectar en forma directa e inmediata a terceros que no habían intervenido en la actuación, y que no son parte, se procedió a la publicación de la parte resolutive en un periódico de amplia circulación nacional y

en el Diario Oficial, los días 14 y 17 septiembre de 2001 respectivamente (fls. 155 a 195 cuaderno principal No. 7)

3. La Universidad Antonio Nariño, por su parte, publicó en diferentes fechas artículos relacionados con la Resolución 2087 de 2001.
4. A partir de la publicación de la parte resolutive de la Resolución 2087 de 2001, se radicaron una gran cantidad de derechos de petición y comunicaciones en la Presidencia de la República, en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES- y, en este Ministerio, procedentes de estudiantes, administrativos y ciudadanía en general, así como la respuesta dada a los mismos por la Secretaría General de este Ministerio, que fueron remitidos al Despacho y se incorporan al expediente.
5. El Ministerio de Educación Nacional y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, con el fin de atender las inquietudes del público en general, relacionadas con la decisión contenida en la Resolución 2087 de 2001, dispusieron la atención a través del correo electrónico, línea 9800 y ventanilla de atención personalizada.
6. Que la Secretaría General del Ministerio de Educación Nacional, al haber recibido mas de mil derechos de petición, referentes a la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, entregó a los medios de comunicación la respuesta al derecho de petición interpuesto por la doctora Clara Camargo – Vicerectora Jurídica de la Universidad Antonio Nariño -, de fecha 3 de octubre de 2001, el cual fue publicado en el diario El Tiempo, página 1-17 de fecha 5 de octubre de 2001.
7. La Universidad Antonio Nariño, el 11 de octubre de 2001, a través de su apoderada, presentó solicitud de nulidad de todo lo actuado a partir de la comunicación interna de 15 de enero de 1998, suscrita por el Subdirector General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, y en subsidio para que se decreten las nulidades de algunas actuaciones y actos administrativos que obran en el expediente.
8. Los señores Gabriel Alberto Mora Cáceres, empleado de la Universidad; José Belman Rivera, Vicerector Administrativo de la Universidad; y Rita Delia Peña, estudiante de séptimo semestre de Psicología, presentaron a través de apoderado, recurso de reposición contra la Resolución 2087 de 2001.
9. El Congreso de la República, en ejercicio del control político, citó en varias oportunidades al Ministro de Educación Nacional, remitiendo la Plenaria del Senado, la Proposición No. 93 de 18 de septiembre de 2001, y la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes, las proposiciones Nos. 28 y 12 de 25 y 26 de septiembre de 2001.
10. El doctor Ricardo Losada Márquez, en su calidad de Senador de la República, dirigió a este Despacho, peticiones y escritos relacionados con el objeto y trámite del proceso, que fueron contestados de manera oportuna y que reposan en el expediente.
11. Trabajadores y estudiantes de la Universidad Antonio Nariño, han interpuesto acciones de tutela, en diferentes tribunales del país, cuyas copias han sido incorporadas al expediente.

12. Con escrito de fecha 22 de octubre de 2001, la doctora Mary Falk de Losada, en su calidad de Rectora y Representante Legal de la Universidad Antonio Nariño, presentó a este Despacho, solicitud de declaración de impedimento para decidir de fondo el recurso de reposición contra la Resolución 2087 de 2001.
13. Mediante auto de fecha 24 de octubre de 2001, este Despacho, no aceptó, por infundada, la solicitud de impedimento, suspendió el curso de la actuación procesal y mediante oficio de la misma fecha, remitió el escrito y el expediente al Presidente de la República, para que en su condición de superior inmediato, resolviera sobre la legalidad de la misma.
14. El Presidente de la República mediante Resolución No. 134 de 6 de noviembre de 2001, resolvió rechazar la recusación formulada por la Rectora de la Universidad Antonio Nariño, señora Mary Falk de Losada, contra el Ministro de Educación Nacional.
15. El 13 de septiembre de 2001, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sub Sección "A", resolvió tutelar el derecho al debido proceso de una estudiante de la Universidad y en fallo de 30 de octubre de 2001, ordenó la publicación de la Resolución 5357 de 25 de noviembre de 1997 proferida por el Ministerio de Educación Nacional. Impugnado el fallo de tutela, el Consejo de Estado en decisión de 16 de noviembre de 2001, resolvió revocar la decisión del Tribunal Administrativo, por considerar que la actora no debía ser notificada o comunicada particularmente del contenido de la Resolución No. 5357 de 1997 y por lo tanto el Ministerio en ningún momento le vulneró su derecho al debido proceso.

Vistos los anteriores hechos, y antes de entrar a analizar los argumentos de los recurrentes en los recursos de reposición interpuestos, este Despacho, en virtud de los principios de economía y eficacia procesal, entra a considerar el escrito presentado por la doctora Blanca Inés Ortiz Quevedo en el cual se solicita la declaración de algunas nulidades, así:

2. SOLICITUD DE NULIDAD

2.1. De la solicitud de nulidades

La Universidad Antonio Nariño, a través de su apoderada, solicita a este Despacho la declaración de algunas nulidades procesales, de conformidad con los siguientes argumentos:

2.1.1. Declaraciones:

2.1.1.1. En principio la Universidad, solicita, se declare: *“la nulidad de todo lo actuado como consecuencia de la reunión del CESU del 11 de septiembre de 1997 y mediante la cual ese organismo plural, conceptúa ilegalmente sobre la «necesidad de abrir una investigación global, en orden de determinar la calidad de los programas académicos y la existencia de las presuntas irregularidades y sus responsables», lo cual, provocó que su Despacho produjera la Resolución 5357 de 25 de noviembre de 1997”.*

2.1.1.2. En subsidio, y en caso de no acceder a declarar la nulidad invocada como principal, solicita:

- a. *“Se declare la nulidad de todo lo actuado a partir de la comunicación interna fechada el 15 de enero de 1998, suscrita por el doctor Fernando Antonio Torres Gómez, subdirector general jurídico del ICFES y dirigido al doctor Nestor Angel Giraldo. Mediante la cual le solicita: “...preparar el proyecto de respuesta correspondiente y el acto de comisión”, refiriéndose a la solicitud de revocatoria interpuesta por el doctor Antonio Solón Lozada Márquez en contra de la Resolución 5357 del 25 de noviembre de 1997.*
- b. Declarar nulo el auto del 6 de julio de 1998, por cuanto, a juicio de la Universidad, el funcionario carecía de competencia para producirlo.
- c. Declarar la nulidad del auto de 3 de enero de 2000, expedido por NESTOR ANGEL GIRALDO, funcionario investigador que, según considera la Universidad, no tenía la competencia para producirlo.
- d. Declarar nulo el auto de 16 de marzo de 2000, pues nuevamente, dice la Universidad, fue resuelto por el funcionario NESTOR ANGEL GIRALDO, *“usurpando competencia del Ministro de Educación Nacional”.*
- e. Declarar la nulidad del auto de fecha 13 de julio de 2000, por cuanto, insiste *“también fue dictado por un funcionario incompetente, en este caso la Subdirectora de Monitoreo y Vigilancia del ICFES, Dra., LILIA EUGENIA ORTIZ GARCIA.”*
- f. Declarar la nulidad de todo lo actuado, a partir del 6 de julio de 1998.
- g. Declarar la nulidad de toda la actuación, a partir de la comunicación de fecha 22 octubre de 1998, radicación número 19857 (entiende el Despacho que se refiere a comunicación de 22 de octubre de 1999), mediante la cual el funcionario NESTOR ANGEL GIRALDO, resuelve un incidente de nulidad propuesto por la Universidad Antonio Nariño.

2.1.1.3. Frente a la Resolución 2087 de 2001, solicita:

- a. Declarar la nulidad parcial del artículo primero en lo pertinente a los alcances de la sanción, específicamente la parte donde se señala: *“... de todos los programas y admisiones a nivel nacional...”* por cuanto, en consideración de la apoderada de la Universidad, *“viola injustamente los derechos de los estudiantes previamente adquiridos con arreglo a las normas positivas vigentes y anteriores a la decisión, la cual sanciona programas informados y reconocidos mediante registro, sin que medie investigación previa que amerite castigo o pena para ellos”.*
- b. Declarar nula la parte del artículo primero que indica: *“...a partir de la notificación de la presente Resolución...”*, por cuanto considera existe *“violación directa de la Ley procesal y de los principios de publicitación de los actos administrativos”.*
- c. Se ordene la nulidad de la *“Resolución 2087 de 11 de septiembre de 2001”* (entiende este Despacho que hace referencia a la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001), al considerar la Universidad que *“violenta los principios garantísticos al debido proceso, por cuanto omite la notificación de terceros determinados, a la luz del artículo 14 del C.C.A.”*
- d. Se declare la nulidad de la Resolución 2087 de septiembre 2001, por cuanto, en consideración de la Universidad, omite ilegalmente, resolver expresamente, lo pertinente a solicitudes de caducidad, nulidades, aclaraciones, modificaciones,

impugnaciones y pruebas, que se solicitaron durante la etapa investigativa conforme a Ley.

- e. *“Se aclare la nulidad de la Resolución 2089 de 2001 por cuanto existen incongruencias entre la parte considerativa y la resolutive, por cuanto no permite la comprensión de sus alcances y objetivos”* (El Despacho entiende que lo que solicita es la declaración de nulidad de la Resolución 2087 de 2001).

En el escrito de solicitud de nulidades, la apoderada de la Universidad advierte encontrarse dentro del término legal para invocar la declaración de nulidades con fundamento en los artículos 29 de la Constitución Política, 85 y 165 del C.C.A., y los que por remisión corresponden en el Código de Procedimiento Civil.

2.2. Sustentación de la Solicitud de Nulidades.

La apoderada de la Universidad Antonio Nariño, señala que en esta *“investigación disciplinaria”*, existe una actitud encadenada de violación directa al derecho de defensa y unas evidentes, y soportadas irregularidades en la instrucción, que violentan el debido proceso Constitucional y Legal, argumentando:

2.2.1. Sustentación de la solicitud principal de nulidades

Frente a la solicitud de *“declarar la nulidad de todo lo actuado como consecuencia de la reunión del CESU del 11 de septiembre de 1997”*, señala la apoderada, que existen serias dudas sobre la validez de la reunión efectuada por el Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, toda vez que:

- a. *“La reunión, y por ende el acta, poseen vicios por cuanto el CESU, de acuerdo con el artículo 35 de la Ley 30, debe estar presidido por el Ministro de Educación, quien no asistió a ninguna de esas reuniones, en cambio de hecho las presidió el Director del ICFES careciendo legal y reglamentariamente de esa competencia, máxime si de acuerdo con la Ley 30 de 1992 tiene voz, pero carece de voto dentro de esas actuaciones administrativas plurales. En otras palabras no tiene poder decisorio y tampoco puede ser delegatario del Ministro por ejercer por derecho propio una función guardadora de fe pública designada por ley específica. Solo esta razón genera la ineficacia de esa “orden” o aprobación de apertura de investigación por parte de ese organismo y la consiguiente declaratoria de nulidad de todo lo actuado por haberse fundamentado la decisión sancionatoria en un acto inepto por contener vicios insubsanables en su formación, tal y como ya se dijo (vicios de Formación e inexistencia)...”*
- b. Señala la apoderada de la Universidad que en la solicitud que hace el Consejo Nacional de Educación Superior -CESU-, al Ministerio de Educación Nacional, en el sentido de abrir una investigación global a la Universidad Antonio Nariño, *“no está claro en qué consiste una “investigación global” dentro de nuestro ordenamiento jurídico y cual es su marco legal”*, teniendo en cuenta que *“los cargos, lejos de ser globales, son puntuales, aunque poco claros”*.
- c. La apoderada, después de analizar desde su punto de vista la figura del Registro de Programas, llega a la conclusión de que existen serias dudas sobre la validez de la reunión del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, del 11 de septiembre de 1997, por cuanto en su sentir, *“por una parte, se sesionó*

formalmente, con presidente y secretario incompetente, con violación directa de la Ley que reglamenta ese tipo de actividades administrativas Ley 30 de 1992, con fundamento en informes desconocidos para esta parte procesal (violación al derecho de defensa y contradicción), lo cual configura una falsa motivación del acto atacado de nulidad”.

2.2.2. Sustentación de la solicitud de nulidades subsidiarias

Señala la apoderada de la Universidad, que no existe en el plenario, auto o documento alguno donde se efectúe la comisión a un funcionario determinado, para adelantar la investigación, es decir, el acto mediante el cual formalmente se le trasladaría la competencia para actuar como investigador y tampoco el aviso al Representante Legal de la Institución, sobre la iniciación de la investigación.

Sobre el particular considera la apoderada de la Universidad, que la competencia para adelantar este tipo de investigación está prevista en los artículos 50 y 51 de la Ley 30 de 1992, mediante el mecanismo de delegación a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, en tal virtud los actos que ejecuten ese desprendimiento funcional, deben ser expresos y delimitados al impulso del proceso. En otras palabras, señala la memorialista, deben constar en un acto administrativo de efectos interpartes o si lo prefiere de carácter interlocutorio el cual para que produzca efectos jurídicos debe ser suscrito por funcionario competente, publicitado en virtud del principio de transparencia, imparcialidad y contradicción, y notificado para que produzca efectos de ejecutoriedad y por ende de eficacia. En consecuencia, considera que sin que se haya surtido ese acto administrativo traslativo de función administrativa, no se puede predicar la existencia de dicha competencia y por lo tanto de la validez de todo lo actuado de hecho.

En cuanto a la solicitud de declaración de nulidad del auto del 6 de julio de 1998, por cuanto el funcionario carecía de competencia para producirlo, señala la apoderada de la Universidad que no existe en el expediente, el acto administrativo debidamente motivado, por medio del cual y bajo el rigor y la responsabilidad procesal, se le confiera competencia al Doctor Angel Giraldo para adelantar la investigación y menos aquel que lo envista de poderes para abrir la investigación ordenada por el ministro, incorporar pruebas y diligencias a la investigación.

Continúa en su escrito, señalando que no existen en el expediente, actos administrativos específicos, mediante los cuales se comisione especialmente la Resolución y suscripción de autos determinantes en las resultas del proceso, tales como el auto de 3 de enero de 2000, mediante el cual admite unas pruebas y se deniega otras; expresando que igualmente acontece con el auto de 16 de marzo de 2000, por cuanto fue producido y suscrito por el funcionario Nestor Angel Giraldo.

Las mismas consideraciones hace respecto de la Subdirectora de Monitoreo y Vigilancia del ICFES, en cuanto a la actuación de 13 de julio de 2000.

Se refiere, la apoderada de la Universidad, en cuanto a la nulidad declarada por el Ministro de Educación Nacional en diciembre de 2000, en el sentido de que en su criterio, *“se quedó corta, pues las actuaciones surtidas dentro de la presente investigación son nulas a partir del día 6 de Julio de 1998, luego debe declararse la nulidad de todo lo actuado, con miras a que se respete el derecho al debido proceso y a que se cumplan los mínimos principios de la actuación administrativa dentro de los parámetros legales”.*

Para la Universidad, a través de su apoderada, *“es clara la incompetencia de los funcionarios que suscribieron los actos atacados en este acápite y por lo tanto atentatorio contra el inciso final del artículo 29 de la Constitución Nacional, toda vez que por medio de esas inocuas actuaciones, se recolectaron pruebas y se surtieron actuaciones procesales que incidieron notablemente en la decisión final y por lo tanto por aplicación EXCEPCIONAL DE INCONSTITUCIONALIDAD deben ser declaradas nulas de pleno derecho”*.

Ahora bien, sostiene la apoderada de la Universidad, en cuanto hace referencia al comunicado de 22 de octubre de 1998, cuya nulidad se solicita que *“...es apenas lógico pensar que al solicitar las nulidades por incompetencia y de manera reiterada se estaría reiterando la causal, pero en este caso y atendiendo el rigorismo procesal no en todas las actuaciones se presenta solamente la causal de incompetencia También se presentan otras que como es del caso, se denotan en el seguimiento de un trámite diferente al predeterminado para la actuación. El funcionario tramitó con procedimiento diferente al pedido y por medio de una actuación que no decide de fondo todo lo solicitado, violentando injustamente el debido proceso Constitucional y legal para este tipo de actuaciones”*.

2.2.3. Nulidades relacionadas con la Resolución 2087 de 2001

En consideración de la Universidad, la parte decisoria de la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, imparte una sanción que desborda la potestad del funcionario que la produce, por cuanto considera que no se puede sancionar un programa que no ha sido previamente investigado, mediante el uso de la facultad de Inspección y Vigilancia, porque la decisión administrativa está encaminada a desmejorar el servicio y no previó los alcances de su decisión desde los puntos de vista social, económico y de cobertura.

La apoderada de la Universidad, solicita se declare esta nulidad, por cuanto en su consideración, ordenar la ejecutividad y los efectos de la Resolución 2087 de 2001, a partir de la “notificación” violenta *al rompe* el derecho a la defensa, contradicción y debido proceso, de manera ilegal, injustificada e injustificable, malintencionada y temeraria, demostrando con esa orden el deseo de dañar sin importar que se este traspasando la frontera de la legalidad.

En este sentido, señala que pretender obviar el procedimiento previo a la ejecutoriedad del acto, y proceder a dar efectos de ejecutoria a partir de la notificación, impiden el derecho a la defensa y contradicción garantísticos de nuestro Estado Social de Derecho.

Sostiene la apoderada de la Universidad Antonio Nariño que la Secretaría General del Ministerio de Educación Nacional, ha procurado por todos los medios posibles, evitar las notificaciones a los terceros y que desea dejar constancia de que a la fecha en que presenta esta solicitud de nulidades no aparecen en el expediente, comunicaciones administrativas, mediante las cuales la administración pretenda hacer la notificación de terceros de que habla el artículo 14 del C.C.A. y que es por esa razón, que considera que se debe anular su Resolución sancionatoria, por violentar el debido proceso, el derecho de contradicción, de defensa y audiencia.

Finalmente, la Universidad Antonio Nariño a través de su apoderada, solicita en su escrito, la practica de pruebas con el fin de probar los fundamentos de hecho y de derecho esgrimidos frente a cada una de las nulidades solicitadas.

3. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO FRENTE A LA SOLICITUD DE NULIDADES

Entra este Despacho a analizar el memorial de solicitud de nulidades, presentado por la apoderada de la Universidad, en los siguientes términos:

3.1. Principal

Frente a la solicitud principal de declarar la nulidad de todo lo actuado como consecuencia de la reunión del Consejo Nacional de Educación Superior – CESU - del 11 de septiembre de 1997, debe este Despacho señalar que ante solicitud de Revocatoria Directa presentada por el doctor Antonio Solón Losada Márquez en calidad de Rector de la Universidad Antonio Nariño, el 8 de enero de 1998, el Ministro de Educación de la época, mediante Resolución 3365 de 1998, decidió dicha solicitud no accediendo a la de revocatoria, señalando que la investigación ordenada en la Resolución 5357 de 1997, tuvo fundamento en la denuncia grave y seria, formulada por el doctor Hernán Jaramillo, representante de COLCIENCIAS en el Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, quien hizo de público conocimiento una situación al parecer irregular que se estaba presentando en la Universidad y que ameritaba a juicio del Ministro la investigación correspondiente.

La Resolución 5357 de 1997, ha de entenderse compuesta de dos partes o elementos fundamentales; La primera, en el sentido de que el Ministerio de Educación Nacional, tuvo conocimiento de una posible infracción a normas de educación superior por parte de la Universidad Antonio Nariño, por el cobro de la conexión a internet a sus estudiantes, como rubro diferente al de la matrícula, situación que uno de los miembros del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU- puso en conocimiento y; la segunda, la solicitud efectuada por el Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, de efectuar una investigación de carácter global que sometiera a examen todos los aspectos del desempeño institucional de la Universidad, la cual fue realizada después de poner de presente múltiples denuncias sobre irregularidades en que había incurrido la Universidad y que había dado lugar a diferentes procesos de inspección y vigilancia, por tenerse como hechos indicadores de que la institución tiene debilidades de orden institucional y no de los programas en particular.

Lo anterior explica las razones que en su momento tuvo el Despacho para ordenar la apertura de investigación correspondiente, de otra parte y en relación con la reunión del 11 de septiembre de 1997 del Consejo Nacional de Educación superior –CESU-, es importante señalar, que este Despacho no es competente para pronunciarse y decidir sobre la validez de sus reuniones ni sobre las actas del mismo.

En consecuencia, si la Universidad, observó y observa aún que la reunión y por ende el acta del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, del 11 de septiembre de 1997, posee vicios que afectan la validez de la misma, al igual que de la Resolución 5357 de 1997, no es ante este Despacho que debe demandarla, mas aún cuando la potestad constitucional y legal para decretar la nulidad de actos administrativos no corresponde a este Ministerio sino a la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Igualmente se anota que a pesar de que no hay termino perentorio para hacerlo, resulta cuestionable que sólo cuatro años después de estar interviniendo en el proceso de investigación administrativa, encuentre la Universidad que los fundamentos para proferir la Resolución de Apertura de Investigación no

podían tenerse como tales y por tanto la actuación se encuentre viciada de nulidad, situación que no fue alegada ni al momento de solicitar la revocatoria directa del acto (Resolución 5357 de 1997), como tampoco se alegó respecto de la Resolución 3365 de 1998 que la decidió, ni en el escrito de descargos, continuando el curso de la investigación en la que si bien se plantean algunas nulidades, no se refieren al acto que aquí se cuestiona.

A lo anterior cabe agregar que el procedimiento gubernativo en relación con las mencionadas resoluciones se encuentra agotado, de manera que contra ellos solo era procedente la acción contencioso administrativa dentro de los términos correspondientes.

De otra parte, es importante tener en cuenta que lo que constituyó el fundamento para proferir la Resolución de Apertura de Investigación, fue la queja presentada por un miembro del Consejo Nacional de Educación Superior CESU y la solicitud que efectuó este organismo en el sentido de investigar a la Universidad Antonio Nariño, por lo que consideró problemas estructurales de la misma.

En consecuencia y teniendo en cuenta lo anterior, este Despacho, no accede a *“declarar la nulidad de todo lo actuado como consecuencia de la reunión del CESU, del 11 de septiembre de 1997”*

3.2. Subsidiarias

En relación con la petición subsidiaria de declarar las nulidades señaladas por la recurrente en los numerales 1.2.2. al 1.2.8. de su escrito, el Despacho debe considerar que se plantean nulidades procesales y nulidades de actos administrativos.

3.2.1. Nulidad de Actos Administrativos

Frente a la declaración de nulidades solicitadas respecto de los autos proferidos en el curso de la investigación, este Despacho considera que estos son actos administrativos, que fueron proferidos respetando el debido proceso y las formas propias de esta actuación administrativa, que se encuentran en firme, y que como se dijo anteriormente no compete a este Despacho, decidir sobre alguna nulidad que se pretenda alegar frente a ellos.

3.2.2. Nulidades Procesales

Ahora bien, en cuanto a la solicitud de las nulidades a que se refieren los numerales 1.2.1, y 1.2.2 (*declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del 6 de julio de 1998*), se plantean como nulidades de carácter procesal respecto de las cuales hay que hacer algunas precisiones:

- a) Toda vez que la solicitud de nulidad planteada en el numeral 1.2.1. del escrito de la apoderada de la Universidad, se argumenta a partir de una probable falta de competencia del funcionario investigador comisionado, señala este Despacho que la Resolución 5357 de 1997, en su artículo segundo, comisionó a la Subdirección General Jurídica del ICFES para designar el Funcionario Investigador quien actúa en los términos y para los efectos señalados en el artículo 51 de la Ley 30 de 1992, es decir, el Investigador actúa en virtud de competencia otorgada por la Ley y para los fines que la misma dispone, así formula cargos, ordena y practica pruebas, decide sobre la solicitud de las mismas, recibe descargos y finalmente

elabora el informe dirigido a este Despacho.

En consecuencia, está claramente establecido en la actuación, que la voluntad del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES, fue designar al doctor Nestor Angel Giraldo, en virtud de la comisión conferida a ese organismo, para que adelantara en los términos del artículo 51 de la Ley 30 de 1992 la investigación ordenada mediante Resolución 5357 de 1997, tan es así que no sólo los investigados lo reconocen como tal dirigiendo a él sus peticiones, memoriales y descargos en el curso del proceso, sino que incluso lo recusan y como ellos mismos lo han manifestado y se conoce en el proceso, fue denunciado penalmente por su actuación como funcionario investigador.

Adicionalmente, tanto el ICFES como este Despacho lo reconocen como tal, y así se manifestó desde el 15 de enero de 1998, se confirma con múltiples escritos que obran en el plenario y en los cuales se le remite documentación para el proceso desde diferentes oficinas del mismo ICFES y se confirma tanto en auto de fecha 11 de diciembre de 2000 como en la misma Resolución 2087 de 2001, decisiones en las que se tiene al doctor Nestor Angel Giraldo como el funcionario investigador designado para adelantar el trámite correspondiente a la actuación.

Como en oportunidad procesal anterior se señaló en esta investigación, la postura jurídica del Despacho frente a la función que cumple y la actuación que desarrolla el funcionario investigador comisionado, se considera que debe ser reiterada, indicando que el funcionario investigador comisionado, en este caso el doctor Nestor Angel Giraldo, actuó en esta investigación administrativa dentro de la comisión otorgada por el señor Ministro de Educación Nacional, en la misma instancia administrativa, y en los términos y para los efectos señalados en el artículo 51 de la Ley 30 de 1992, es decir, la comisión a él conferida es de ley y para los efectos que allí se establecen.

En consecuencia, esta actuación administrativa que tiene como especialidad precisamente la comisión en virtud de la cual actúa un funcionario investigador, y que imparte el Ministro de Educación Nacional a través del ICFES, independientemente de cómo al interior de ese Instituto se efectúe la designación, una vez avocado el conocimiento de la investigación, ésta se adelanta en única instancia con las efectos jurídicos de la relación comitente - comisionado a que se ha hecho referencia.

- b) Ahora bien, el 22 de octubre de 1999 se decidió el incidente de nulidad propuesto por la Universidad, acto que es cuestionado por la recurrente, no sólo argumentando que el funcionario que profirió la decisión no era competente para hacerlo, sino también por cuanto el funcionario adoptó un trámite diferente al predeterminado para la actuación. Sobre este particular, debe considerarse que, en auto de fecha 7 de marzo de 2001, este Despacho resolvió confirmar en todas sus partes el auto de fecha 11 de diciembre de 2000 y no acceder a la solicitud de declaración de nulidad de todo lo actuado en el proceso de investigación administrativa contra la Universidad Antonio Nariño, ordenada por Resolución 5357 de 1997, a partir del 22 de octubre de 1999, por cuanto reposa en el expediente (folios 294 a 296 del cuaderno de descargos) el oficio No. 19857, de fecha 22 de octubre de 1999, suscrito por el funcionario investigador comisionado, el cual se concluye que con fundamento en lo expuesto en el mismo, no se dan las causales de nulidad, y por tanto no se accede a la nulidad del proceso ordenado por la Resolución 5357 de 1997, de cuyo contenido se encuentra debidamente notificada la Universidad Antonio Nariño, tal como lo

expresa el recurrente en su escrito (numerales 1, 2 y 3 de los hechos en cuanto a la nulidad impetrada).

Visto lo anterior, reitera este Despacho, como lo consideró el 7 de marzo de 2001, que encuentra que el eventual vicio de nulidad que a la fecha alega nuevamente la Universidad y respecto del cual se decidió en su momento, fue resuelto y se encuentra saneado el procedimiento en consideración a lo previsto por los artículos 165 del Código Contencioso Administrativo que remite a los artículos 140, 141, 142, 144 y siguientes del Código de Procedimiento Civil, respecto de las causales, trámite y saneamiento de las nulidades procesales, en especial lo señalado por el numeral 4 del artículo 144 del C.P.C., teniendo en cuenta que el auto de julio 6 de 1998, contra el cual se impetró la nulidad el 6 de agosto de 1999 por la Universidad, cumplió su finalidad y con él no se violó el derecho de defensa.

En este orden de ideas, encuentra el Despacho que no es procedente declarar la nulidad de la actuación a partir del 6 de julio de 1998, como tampoco desde lo actuado a partir del 22 de octubre de 1999, y en este sentido ha de resolver el Despacho, por las consideraciones expuestas y las que en su momento motivaron los autos de fecha 11 de diciembre de 2000, 7 de marzo de 2001 y, 30 de abril de 2001.

3.3. Nulidades Relacionadas con la Resolución 2087 del 10 de septiembre de 2001.

En cuanto a la solicitud de declaración de nulidades respecto de la Resolución 2087 del 10 de septiembre de 2001, que señala la memorialista en los numerales 1.2.4 a 1.2.8 de su escrito, considera este Despacho lo siguiente:

La Universidad Antonio Nariño en ejercicio de su derecho de defensa y contradicción presentó recurso de reposición contra la Resolución 2087 de 2001, en el cual expone ampliamente los argumentos que sustentan la inconformidad con la decisión en ella contenida. En tal sentido este despacho procederá a analizar sus argumentos y las pruebas presentadas, para decidir si revoca, modifica, o aclara la decisión.

Sin embargo, y frente a la solicitud de nulidad, cabe considerar que ésta resulta jurídicamente improcedente, puesto que de existir tales causales el administrado debe interponer la acción correspondiente; en el sistema jurídico Colombiano no es viable que en la vía gubernativa se solicite y decida acerca de la nulidad de un acto administrativo, por existir jurisdicción especial para tal efecto. Por lo anterior, este despacho denegará la solicitud efectuada por la apoderada de la Universidad Antonio Nariño respecto de la declaración de la nulidad parcial y total de la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001.

Finalmente y en relación con este aspecto, no sobra señalar que la Resolución 2087 del 10 de septiembre de 2001, fue proferida por el Ministro de Educación Nacional en ejercicio de las funciones y competencias asignadas por la Constitución Política de Colombia, la Ley 30 de 1992 y el Decreto 698 de 1993, previo el cumplimiento del procedimiento señalado en los artículos 49 y 51 de la Ley 30 de 1992 y demás normas concordantes, con garantía del derecho de defensa y contradicción, y motivada en los hechos y pruebas que reposan en el expediente, los cuales fueron analizados y apreciados por este Despacho con sana crítica y de conformidad con los principios procesales y constitucionales, en salvaguarda del interés general de todos los colombianos frente a la prestación del servicio público de la Educación Superior, y que en virtud de los recursos interpuestos contra la misma ha de analizar los

argumentos y pruebas aportadas por los recurrentes a fin de decidir lo que en derecho corresponda.

4. RECURSOS DE REPOSICION

4.1. LA APODERADA DE LA UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO

Inicia la apoderada de la Universidad, su escrito de recurso de reposición contra la Resolución No. 2087 de 10 de septiembre de 2001, expedida por el Ministro de Educación Nacional, dejando constancia en el sentido de que el Despacho no efectuó la notificación personal a los terceros determinados de que trata el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo.

4.1.1. PETICIONES

4.1.1.1. Solicita la recurrente, a este Despacho, se reponga la Resolución 2087 de 2001, revocándola en todas y cada una de sus partes, toda vez que a su juicio contiene vicios de forma y de fondo que atentan contra las normas sustanciales y procedimentales de orden Constitucional y Legal.

4.1.1.2. De manera subsidiaria y en caso de no acceder a la pretensión principal, solicita se ordene:

a) *“La aclaración para que se revoque parcialmente y se modifique el artículo primero en lo pertinente a los alcances de la sanción, “... de todos los programas y admisiones a nivel nacional...” por cuanto viola injustamente los derechos de los estudiantes previamente adquiridos con arreglo a las normas positivas vigentes y anteriores a la decisión, la cual sanciona programas informados y reconocidos mediante registro, sin que medie investigación previa que amerite castigo o pena para ellos”.*

Como consecuencia de lo anterior, se aclare lo pertinente en los artículos segundo, tercero, séptimo y décimo.

b) *“Revocar parcialmente el artículo primero del acto aquí impugnado por violar los principios constitucionales y legales de ejecutoriedad, validez, eficacia y ejecutividad de los actos administrativos, específicamente la parte que indica que los efectos del acto sancionatorio contarán “... a partir de la notificación de la presente Resolución...”.*

Como consecuencia de lo anterior, se modifique y aclare lo pertinente en los artículos tercero, párrafo tercero, noveno, décimo primero, décimo tercero, décimo sexto y décimo octavo.

c) *Se modifique mediante complementación, ordenando se notifiquen a los terceros determinados de que habla el artículo 14 del Código Contencioso Administrativo, por ser deber legal de quien profiere la decisión.*

d) *Se modifique mediante complementación, resolviendo en la parte considerativa y resolutive, lo pertinente a solicitudes de caducidad, nulidades, preclusión,*

aclaraciones, modificaciones, impugnaciones y pruebas, que se hayan solicitado durante la etapa investigativa conforme a Ley. Por cuanto el acto atacado carece de este rigorismo sustancial.

- e) Se aclare la oscuridad de la decisión, provocada por la incongruencia entre lo visto en la parte evaluativa, la considerativa o argumentativa y la resolutive, por cuanto no permite la comprensión de sus alcances y objetivos.*
- f) Se aclare, lo pertinente a efectividad, ejecutividad, ejecutoriedad, eficacia y publicidad contenidos en diferentes artículos de la parte resolutive, por ser contradictorios entre si. Toda vez que por su incongruencia y falta de claridad, ponen en peligro los principios de contradicción, audiencia, defensa y debido proceso de los terceros determinados e indeterminados que han mostrado interés en las resultas del proceso...”*

4.1.2. ANTECEDENTES JURIDICOS Y FACTICOS

Dentro de este ítem, la recurrente, hace un análisis del espíritu de la Ley 30 de 1992, y algunos de sus Decretos Reglamentarios, para concluir que: *“el Legislador concibió la autonomía de las Universidades, extendida a las otras instituciones de Educación Superior para CREAR Y DESARROLLAR sus programas académicos, reconociendo que el Estado no tenía la posibilidad de enseñar al que enseña; así para las Universidades no estableció exigencia de trámites ante el Estado al crear un programa académico. El deber de NOTIFICAR al Ministerio de Educación Nacional a través del ICFES fue establecido para las otras instituciones de Educación Superior. Así mismo consagró una distinción, para tener mayor exigencia con los programas de MAESTRIA y DOCTORADO, en esos casos, plasmó la obligación para los Establecimientos Educativos de obtener "AUTORIZACION" del Ministerio de Educación Nacional, tal como lo establece el artículo 21 de la Ley 30 de 1992. Para los programas de pregrado y especialización la Ley 30 de 1992 no exige pedir permiso”.*

Según considera la Universidad, a través de su apoderada *“...la Ley nunca previó el Sistema de Información como un medio para frenar el desarrollo académico de las instituciones ni como una forma de autorización de programas. Sin embargo el ICFES durante estos nueve años de vigencia de la norma no ha sido coherente con ella. En un comienzo ni el ICFES ni el Ministerio de Educación Nacional contaban con una infraestructura tecnológica que les permitiera implementar el sistema, de ahí se explica que el gobierno nacional expidiera el decreto 1403 de 1993 que fijó unas reglas generales para que las instituciones de Educación Superior enviaran sus reportes. Luego vino el decreto 837 de 1994 que estableció formatos para tramitar la "notificación de programas". Ante la insuficiencia de recursos logísticos para atender el registro de programas que le reportaba el sistema expidió el decreto 2790 de 1994 que consagró el silencio administrativo positivo en sus artículos 5 y 6. Desafortunadamente los Decretos enumerados fueron el reflejo del interés por revivir la atribución de autorización del Decreto 80 de 1980, que ya no era vigente; con lo cual el Estado a través del Ministerio de Educación Nacional y del ICFES han generado total confusión al sistema de Educación Superior. No han fijado reglas claras y para completar el caos se expidió el Decreto 1225 de 1996, que en su artículo 11 señala que: "Adiciona los Decretos 1403 de 1993, 836, 837, 2790 y 2791 de 1994 y, deroga las disposiciones que le sean contrarias.”*

A folio 9 de su escrito del Recurso, la Universidad presenta un cuadro de relación de programas académicos, materia de la investigación, señalando, para algunos de ellos, la fecha en que fueron informados, la legislación vigente, y el número de registro asignado.

4.1.3. FUNDAMENTOS DEL RECURSO

4.1.3.1. Apertura

Se refiere la recurrente, en este punto, al acto que motivó la apertura de la presente investigación, señalando en relación con la sesión del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU–, de fecha 11 de septiembre de 1997, que fue *“presidida por un funcionario incompetente que toma decisiones sin tener la facultad para ello, extralimitando sus funciones de secretario técnico y arrogándose delegaciones ilegales, con evidente prejujuicio y separándose de lo allí considerado, imponer sanciones disciplinarias, que son verdaderas sanciones punibles, sin estar tipificadas y predeterminadas como tales dentro de las competencias de control y vigilancia...”*

Igualmente señala que a la queja presentada por el doctor Hernán Jaramillo, delegado de COLCIENCIAS ante el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU-, en sesión del 11 de septiembre de 1997, debió dársele el trámite que prevé la Resolución del Ministerio de Educación No. 7566 de 1993 a saber: recepción, verificación, investigación y archivo, pero que en su lugar se expidió la Resolución 5357 de 1997, ordenando la apertura de una investigación administrativa a la Universidad Antonio Nariño.

Insiste la recurrente en que no se entiende en que consiste una “investigación global” dentro de nuestro ordenamiento jurídico y cuál es su marco legal, ya que si bien esto se consideró en la parte motiva de la Resolución 5357 de 1997, en la parte resolutive, que es la que genera efectos, no se dispuso una investigación global a la Universidad Antonio Nariño.

La recurrente analiza la figura del registro, a partir del artículo 56 de la Ley 30 de 1992, concluyendo que el Decreto Reglamentario 1225 de 1996, le dio al registro una función notarial, de una magnitud que no le dio el legislador a la Ley 30 de 1992, y que en ese orden de ideas no se entiende porque un programa al que se le ha dado registro pierde “calidad” al extenderse a otra ciudad.

4.1.3.2. Aspecto Procesal.

En el escrito de impugnación advierte la recurrente que la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001 es el producto de un proceso administrativo en el que no se tuvo en cuenta que nadie puede ser sancionado sino conforme a leyes preexistentes y con las formalidades propias de cada juicio, y que es este un principio fundamental que se desconoció por el acto administrativo impugnado. Afirma la apoderada que la Universidad no ha infringido ninguna norma de educación superior y, por lo tanto no se aplicó el artículo 29 de la Constitución Política.

Según criterio de la apoderada de la Universidad, se configura una clara violación al debido proceso, porque el 26 de mayo de 1999 el investigador formuló pliego de cargos a la Universidad por hechos diferentes a los ordenados investigar por la

Resolución No. 5357 de 1997, por lo cual la Universidad no tuvo oportunidad de defensa, y además basados en suposiciones que no resultan ciertas y sin que la comisión le hubiera sido otorgada, lo cual representa una clara violación al debido proceso y extralimitación de funciones.

Plantea la recurrente que la Ley 30 de 1992, prescribe tres clases de procedimientos, completamente diferentes y regidos por normas especiales y específicas e igualmente diversos, a saber:

“a. Uno es el procedimiento que coadyuva el fomento de la calidad de la misma, que desarrolla a través de la inspección y vigilancia de los entes universitarios y que está orientado a lograr los parámetros de calidad que el Estado debe diseñar, dentro de los marcos de respeto a la autonomía universitaria, el cual ejerce mediante recomendaciones. (Artículos 38 y Conc. de la Ley 30 de 1992 y Decretos 1403 de 1993 – 837 y 2790 de 1994 – 1225 de 1996 - 2662 de 1999 – 1403 de 2001.

b. Otro que se dirige a acreditar la calidad de los programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social, el cual se desarrolla mediante el reconocimiento que de estos parámetros efectúan los llamados pares académicos, y que forma parte del proceso voluntario de auto evaluación institucional. (artículos 53 y 54 de la Ley 30 de 1992, Decreto 2904 de 1994 y Acuerdos del CESU 04 y 06 de 1995).

c. Por último, luego de que la administración ha cumplido el procedimiento de que trata la letra a) del presente punto, procurando el mejoramiento de la calidad a través del mecanismo de precisas recomendaciones a las instituciones y si éstas se muestran renuentes a cumplir los objetivos de calidad, se adelanta ahora sí el proceso de inspección y vigilancia, de orden sancionatorio, desarrollado en el Capítulo IV de la Ley 30 de 1992. Proceso que debe desarrollarse conforme a las normas propias de cada juicio, según lo establece la Constitución Política y, el Código Contencioso Administrativo, el Código de Procedimiento Civil y normas concordantes”.

A partir de esta exposición, la apoderada de la Universidad señala que las entidades encargadas de adelantar la investigación y, si hubiera mérito de imponer una sanción a la Universidad Antonio Nariño, simplemente confundieron estos tres procedimientos de manera irregular y de forma atentatoria contra el debido proceso que preconiza no sólo la Constitución Política sino la misma Ley que en materia de educación superior la desarrolla, a saber Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios.

En este orden de ideas, sostiene la memorialista, que la sanción no tiene fundamento real, en la medida en que a la Universidad nunca se le hicieron observaciones por parte del Ministerio, con la asesoría del CESU, sobre las posibles deficiencias encontradas durante las visitas a los programas hoy sancionados, porque en su sentir, tales visitas no existieron, según su dicho, *“sólo hubo visitas de inspección y vigilancia, con el único objeto de buscar una sanción”*, y no para cumplir los términos de la Ley 30 de 1992 en relación con fomento de la educación. De otra parte, refiere la recurrente aspectos sobre la calidad de los programas que no fueron objeto de la investigación.

Para la defensora de los intereses de la Universidad, existe una vulneración al derecho de defensa, en la presente investigación, en dos aspectos: a. En cuanto a la valoración de las pruebas aportadas y, b. en la contradicción de las mismas.

En cuanto a la valoración de las pruebas, advierte la recurrente, que cuando el funcionario investigador elevó un pliego de cargos a la Universidad Antonio Nariño, es porque consideró tener la prueba (sumaria o indiciaria) sobre los cuales edificó dichos cargos; sin embargo, observa que no existen tales medios probatorios en la medida en que se funda en conceptos “*personales y parciales*”, por lo que la Universidad Antonio Nariño en el escrito de descargos demuestra la falta de formalidad en la recepción de testimonios, los “*tacha de sospecha*”, y en general la ineficacia e inconducencia de tales medios probatorios que le fueron opuestos y en los cuales se basó el fallador para sancionar mediante la Resolución 2087 de 2001.

Acercas de la contradicción de las pruebas, señala la recurrente que el Despacho decretó pruebas de oficio, al final de la investigación, desconociendo así el Derecho de Defensa; en estos términos se refiere respecto del auto de 28 de agosto de 2001, que hace parte de la actuación.

Expuesto lo anterior, entra la recurrente a analizar las consideraciones del Despacho en Resolución 2087 de 2001, señalando que los memoriales presentados a la fecha están sin resolver, pues no falta efectuar consideraciones sobre ellos, sino disponer lo pertinente.

Señala la memorialista que la investigación superó el término de caducidad y en consecuencia, debe ser declarada la caducidad de la actuación administrativa por este Despacho.

Finalmente concluye, la recurrente, respecto del cargo primero, que “*la Universidad Antonio Nariño, no ofreció, ni desarrolló ningún programa sobre el cual alguna de estas dos entidades se hubiere pronunciado negativamente*”.

4.1.4. CARGO PRIMERO

Para la recurrente, es preciso mostrar las fallas que la Universidad observa a través de la investigación iniciada mediante Resolución 5357 de 1997 y que lo expuesto en la Resolución sancionatoria 2087 de 2001, tienen su origen no en actuaciones incorrectas de la Universidad Antonio Nariño, sino en el incumplimiento por parte del ICFES de las normas contenidas en los Decretos reglamentarios de la Ley 30 de 1992 y en deficiencias y mala fe en las acciones del funcionario investigador.

En el escrito de recurso se señala que el ICFES incumple en repetidas oportunidades los términos establecidos por los Decretos para responder a la información suministrada por la Universidad sobre la creación y extensión de programas, ofrece información contradictoria y falsa acerca de los programas registrados; cambia, sin mediar procedimiento alguno, la información suministrada por la Universidad sobre varios programas; pierde gran número de registros cuando pasa al sistema de veintidós dígitos y persiste en su error; no responde derechos de petición de la Universidad y de sus estudiantes.

Refiere en su escrito, un informe de auditoría gubernamental respecto al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES 1999-2000 -, en los siguientes términos “*La información de los programas registrados contenida en los archivos de la institución es fragmentaria e impide realizar control y seguimiento al cumplimiento de los requisitos exigidos en la normatividad vigente. (...) Tampoco es fácil determinar la oportunidad y el tiempo empleado por el Instituto para expedir el registro correspondiente.*”

Insiste la recurrente en manifestar que el funcionario investigador ocultó pruebas, omitió hechos, interpretó la ley haciendo que actuaciones transparentes de la Universidad parecieran clandestinas, hechas a espaldas de las autoridades; no buscó la documentación pertinente a la investigación y no reportó a la Comisión Consultiva la existencia de algunos documentos.

Plantea como ejemplo de su cuestionamiento el caso del programa de Enfermería en Bogotá, solicitud de registro que fue archivada porque, según se dice, la Universidad no complementó la información en los términos de ley.

Se advierte que el registro de programas en muchas ocasiones ha desaparecido del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–, por simple error o deficiente gestión de los funcionarios, esto es lo que sucedió con la Universidad Antonio Nariño, cuando en 1998 se cambió el sistema de 5 dígitos (el mismo para todos los programas de una misma denominación, sin distinguir entre instituciones oferentes, ciudades donde se ofrece, modalidad, jornada, etc.) a un código de registro de 21 dígitos que identifica el programa, la Universidad, la ciudad, la modalidad, la jornada, etc., propone algunos ejemplos.

En estos términos, concluye que se comprueba que la información que se registra de los programas, no corresponde necesariamente a lo que ha informado la Universidad, que a veces no se contestan las peticiones de rectificación y que aun en los casos en que se contestan las peticiones de rectificación dando la razón a la Universidad, no se hace efectiva la rectificación respectiva.

En tal virtud, señala que bajo estas circunstancias queda claro que el SNIES no representa ninguna garantía de información certera para el ciudadano, como pretende afirmar el Ministerio y que el ofrecimiento de programas sin que aparezca el correspondiente registro en el SNIES no necesariamente señala como culpable la respectiva Institución de educación superior, ya que la falla puede deberse a deficiencias del ICFES quien es el responsable por la información que allí se consigna.

Continúa el escrito de recurso, haciendo detallado análisis respecto de cada uno de los pronunciamientos que hiciera este Despacho en la Resolución 2087 de 2001, frente al registro de los programas investigados, los cuales serán analizados en detalle en la presente Resolución al momento de presentar las consideraciones; sin embargo ha de señalarse que el escrito plantea como constante, la caducidad de la facultad sancionatoria y el estudio de normas vigentes aplicables a cada caso, a partir de la información que la Universidad suministró al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, sobre la existencia de los programas.

Cuestiona finalmente la recurrente, que la labor de los funcionarios del ICFES debe cumplirse dentro del orden jurídico y de acuerdo a las normas vigentes y, en el caso presente no actuaron correctamente ya que según afirma, ha dado pruebas de la multiplicidad de veces en que no acataron los artículos 4o del Decreto 1225 de 1996, 12 del C. Contencioso Administrativo, 6 del Decreto 2790 de 1994, y por lo tanto, se demuestra no sólo su ineficiencia, negligencia y posible delitos que cometieron, sino las reiteradas veces en que insisten en hacer caso omiso de las disposiciones legales.

Cuestiona así mismo, por qué razón teniendo el ICFES diversas alternativas como las previstas en las normas señaladas para, si lo considera necesario, verificar la justificación, pertinencia, recursos y calidad del programa ofrecido, no ejerce su

función y su responsabilidad dentro de los términos estipulados por las normas y por el contrario es renuente a cumplir con los mandatos legales.

4.1.5. CARGO SEGUNDO

Insiste la Universidad en que lo que cobró fue un curso de Internet, cumpliendo todos los requisitos legales, que nunca cobró la conexión a Internet, y que no hay una sola prueba de ello en todo el expediente.

Igualmente, plantea la memorialista, que el curso adicional de Internet, era la novedad en el país y, los estudiantes de la Universidad podían con él disfrutar de ese nuevo conocimiento que aparecía en el mundo, pues no figuraba en el pensum de ningún programa en casi ninguna Universidad (salvo algo en el programa de Medicina de la Universidad). El curso de internet se dictó, a raíz de que miles de estudiantes, a través de una encuesta realizada por la Universidad, manifestaron su casi total desconocimiento de esta herramienta educativa tan valiosa y que era usada por la Universidad Antonio Nariño, en todas sus facultades.

Finalmente, afirma la recurrente, que si existiere alguna duda y dado que el último cobro de este curso lo hizo la Universidad en el primer semestre de 1998, han pasado tres años, tres meses y once días y la acción de sanción por esta falta, ha caducado y así lo debe declarar este Despacho.

4.1.6. CARGO TERCERO

Motiva la impugnación, en el sentido de que las pruebas en las que se basa este cargo son absolutamente falsas, considerando que las publicaciones que se elaboraron para entonces y aún ahora son nacionales y que los códigos para esa época eran los mismos, la Universidad actuó de buena fe y en ningún momento la publicidad se elaboró para engañar a la opinión pública.

Para la Universidad, es claro que el desconocimiento de la ley no es excusa pero según su dicho, la administración tampoco puede exigir el cumplimiento de una norma o una orientación de la administración inexistente, en la medida en que la Universidad elaboró una publicidad nacional con los códigos otorgados hasta entonces que no tenían diferencias entre el programa principal y la extensión, y que además se cumplían los requisitos del Decreto 1225 de 1996.

Apreciando igualmente la prueba a que se refiere el aviso publicado en el Diario Boyacá 7 días, de fecha 12 de junio de 1998, advierte que la falta ha caducado y así debe declararla este Despacho.

4.1.7. CARGO CUARTO

Para la impugnante, si el cargo fuera cierto, sería entera responsabilidad del Director de Medellín, quien atendió la visita, o del Representante Legal pero a ninguna de las dos personas se les hizo este cargo; en consecuencia, siendo la Universidad un ente, no un individuo, no es posible para ella ocultar o entorpecer, como lo dice el cargo, pues la Universidad se pronuncia con acuerdos de su órgano máximo de dirección académica y administrativa que es el Consejo Directivo y no existen en las pruebas un acuerdo o acta del Consejo Directivo que haya ordenado al Representante Legal o al Director de Medellín ocultar o entorpecer.

Plantea que el Director autorizó dar las clases de Administración de Empresas a estudiantes, bajo el registro de Rionegro en Medellín, hasta que la Universidad, perentoriamente en el primer semestre de 1998, le ordenó que las clases se debían desarrollar en Rionegro.

Argumenta el recurso, sobre este cargo, en el entendido de que la declaración recepcionada a Claudia Patricia Molina, no fue una prueba oportuna y regularmente aportada y se recepcionó sin las formalidades de Ley.

4.1.8. CARGO QUINTO.

Señala la recurrente que los estudiantes que ingresaron a la Universidad en la sede de Carmen de Viboral, si presentaron el exámen de Estado, advirtiendo que la única estudiante que no tenía Exámen de Estado, en el folder, era Alba Inés Martínez, a quien no se le matriculó más. Su primera matrícula fue en septiembre 12 de 1997 y su última matrícula fue en septiembre 7 de 1998.

Frente al tema de caducidad, plantea que han pasado tres (3) años, cuatro (4) días de la última falta de este cargo, la acción administrativa ha caducado y, así lo debe declarar el Despacho.

4.1.9. CARGO SEXTO.

Frente a los títulos otorgados con denominación diferente a la autorizada, señala la apoderada de la Universidad que el cargo es totalmente falso, toda vez que en la información original del programa radicada por la Universidad con fecha 23 de marzo de 1994 y con radicación 007916, se anexa el plan de estudios que indica plenamente que la carrera se divide en dos partes, un ciclo básico de cuatro semestres y un ciclo profesional con cuatro énfasis denominados Terapias en Cuidados Paliativos, Terapias en Rahabilitación Psicosocial, Terapias de la Comunicación y Terapias Geriátricas.

En consecuencia, afirma la recurrente, el título que quedó es Profesional en Terapias Psicosociales, que corresponde a las exigencias de Ley.

Por último, señala, los ocho diplomas con el título Terapeuta Psicosocial con énfasis en Cuidados Paliativos fueron entregados en febrero de 1998, de donde, si hubiere alguna responsabilidad por parte de la Universidad, ésta ya caducó.

La apoderada de la Universidad presenta como petición subsidiaria y después de plantear los motivos de disenso frente a cada uno de los cargos, quince preguntas respecto de los efectos de la parte resolutive de la Resolución 2087 de septiembre de 2001 y, solicita a este Despacho tener como pruebas sendos documentos anexos al recurso y ordenar que mediante oficio se obtengan otras igualmente documentales, de diferentes entidades. Presenta una visión global de lo que es la Universidad Antonio Nariño, encaminados a demostrar objetivos de solidéz académica, programas académicos de investigación y, carreras que ofrecen programas de proyección al medio, impacto a las regiones, consolidación de comunidades académicas y promoción de la cultura.

4.2. RECURSO DE REPOSICION PRESENTADO POR EL APODERADO DEL DOCTOR ANTONIO SOLON LOSADA MÁRQUEZ

El doctor Ismael Vicente Urazán González, actuando como apoderado del doctor Antonio Solón Losada Márquez, en virtud de poder debidamente conferido, presenta recurso de reposición contra la Resolución 2087 de 2001, dentro del término legal, con fundamento en los siguientes argumentos:

4.2.1. Objeto del Recurso

- 4.2.1.1. Se revoque en su totalidad, la Resolución 2087 de 2001, por considerar que contiene vicios y defectos que generan una nulidad, de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, al no haberse agotado el procedimiento previsto en la ley y no cumplir con los principios orientadores consagrados en el artículo 30 del Código Contencioso Administrativo, por lo que, según considera el impugnante, se desvirtúa la presunción de legalidad que todo acto administrativo debe contener.
- 4.2.1.2. En forma subsidiaria, el recurrente solicita que la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, sea aclarada y/o modificada, pues en su sentir, adolece de la congruencia exigida y la consonancia con las peticiones elevadas por su poderdante, que no fueron resueltas en forma oportuna y que debían ser resueltas en el acto administrativo que pone fin a la actuación; así mismo, advierte, los fundamentos de la parte motiva resultan contradictorios con las decisiones de la parte resolutive, como igualmente contradictorias son las decisiones de la parte resolutive, que imposibilitan o dificultan su cumplimiento.

4.2.2. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACION:

- 4.2.2.1. El recurrente, considerando que la Resolución 5357 de 1997, no ordena tener como prueba para iniciar Investigación Administrativa a la Universidad Antonio Nariño, el acta del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU– llevada a cabo el 11 de septiembre de 1997, con todos sus anexos y documentos, advierte que el doctor Antonio Solón Losada Márquez no conoce los medios probatorios que dieron origen a la investigación.

De otra parte, afirma que teniendo en cuenta que *“toda providencia judicial debe fundarse en las pruebas oportuna y regularmente aportadas al proceso”*, el acto administrativo (Resolución 5357 de 1.997) por el cual se abrió la investigación administrativa carece de todo sustento probatorio.

Para el recurrente, existe contradicción en la Resolución 5357 de 1.997, entre la parte motiva y la parte resolutive, en la medida en que si bien se había conceptualizado sobre la necesidad de abrir una investigación administrativa global, en orden a determinar la calidad de los programas académicos y la existencia de las presuntas irregularidades y sus responsables, en la parte resolutive, se dispuso abrir investigación administrativa a la Universidad Antonio Nariño y establecer las responsabilidades a que hubiere lugar, con fundamento en la parte considerativa de la providencia, sin indicar que la misma iría dirigida contra el doctor Antonio Solón Losada Márquez, en su condición de rector y representante legal, como tampoco indica que la investigación se oriente a sancionar a los responsables, pues según analiza el memorialista, a la luz del artículo 51 de la Ley 30 de 1992, la investigación solo podía adelantarse contra la Universidad Antonio Nariño o contra su Representante Legal, pero

no contra uno y otro por cuanto en su entender en el contexto de la norma “*la conjunción ‘o’ es excluyente*”.

- 4.2.2.2. Según expone el memorialista, a partir del estudio comparativo de los artículos 29 de la Constitución Política, 51 de la Ley 30 de 1992 y 80 y 153 del Código Disciplinario Unico, puede concluir que en la presente actuación se omitió una etapa procesal como lo es la indagación previa, o preliminar, vulnerando el derecho al debido proceso, consagrado como fundamental por el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia, razón por la cual la Resolución 2087 de 2001, fue expedida de manera irregular.
- 4.2.2.3. Para el recurrente, en el curso de la investigación, sólo por auto de 3 de enero de 2000, el funcionario investigador comisionado, resuelve tener como pruebas documentales, las aportadas por la parte investigada y previo análisis individual de las mismas cuya práctica solicita tanto la Universidad como el doctor Antonio Solón Losada Márquez, decide negarlas por ineficaces, impertinentes, inconducentes y superfluas; sin embargo, decide el investigador acopiar una serie de “pruebas”, sin requisitos ni formalidades, de las cuales no admite ninguna controversia.
- 4.2.2.4. Advierte el recurso que en la presente actuación no existe “*una providencia que ordene acumular las investigaciones (la que se adelantó contra la Universidad y la iniciada contra el Rector y/o Representante Legal), y si existiere dicha providencia nunca le fue notificada a mi representado.*”
- 4.2.2.5. Cuestiona el recurrente los medios probatorios que fundaron el pliego de cargos contra su poderdante, teniendo en cuenta que los mismos no alcanzan a tener tal calidad, según su dicho, constituyen “*conceptos personales y parcializados*”, se carece de formalidad en la recepción de testimonios, que fueron tachados de sospecha, y en general la ineficacia e inconducencia los elementos de juicio que le fueron opuestos y en los cuales se basó el fallador para sancionar mediante la Resolución 2087 de 2.001.

Así, señala: Frente al cargo primero, se tiene una queja anónima poniendo en conocimiento irregularidades en la sede de Florencia; declaraciones juramentadas, que no reúne los requisitos mínimos para dar tal valoración, recepcionados en la residencia de los declarantes, careciendo de competencia los funcionarios del ICFES para recepcionar testimonios por mandato legal; acta de Visita a la sede de Medellín, en la cual el funcionario investigador no relaciona la verdad de lo acontecido, y sí argumenta que se le impidió la realización de la misma, sin aclarar que el supuesto impedimento se debió a la no existencia de los documentos solicitados en el momento por éste en dicha sede; fotocopias de recibos de pago de un estudiante, que no constituye prueba suficiente para demostrar incumplimiento de todos los estudiantes o del Rector; se omite y/o da otro valor a las solicitudes y peticiones judiciales, los programas de odontología y otros han sido sancionados dos (2) veces por la misma causa; no se tuvo en cuenta que los funcionarios del ICFES, encargados del registro de los programas, no cumplieron sus propios reglamentos, e inclusive que si fueron negadas algunas informaciones presentadas por la Universidad por falta de requisitos, estas no le fueron notificadas oportunamente al doctor Antonio Solón Losada Márquez, en tal virtud la responsabilidad Estatal no puede trasladarse al administrado.

Con relación al segundo cargo, el recurrente dice que se imputa a su apoderado cobrar a los estudiantes derechos pecuniarios no autorizados por

la ley, como la conciliación de Internet, no se tuvo en cuenta el informe que rindió la Universidad oportunamente al ICFES, y el informe que dicho cobro no se volvió a realizar, después de recibida la circular respectiva. Añade que no existe prueba que la Universidad y/o el Dr. Antonio Losada Márquez, hayan obtenido un provecho económico de tales situaciones, ni que se haya continuado cobrando dichos conceptos, no se ha realizado una inspección a la contabilidad de la Universidad, ni comparado los inventarios, balances y demás documentos y soportes de los cuales se pueda deducir dicho cargo.

Respecto al tercer cargo, el apoderado dice que se basa en una publicación de junio 12 de 1.998, y que no se ha vuelto a realizar dicha conducta, y que no existe prueba plena que sustente lo anterior.

En cuanto al cuarto cargo, respecto a matricular alumnos sin los exámenes de Estado, señala que tal conducta fue superada, puesto que la responsabilidad de las personas a quienes se delegaron determinadas funciones no cumplieron con su deber; considera entonces que no puede trasladarse dicha responsabilidad a su representado.

Frente al sexto cargo de otorgar títulos con denominación diferente, añade que no existe prueba que involucre al doctor Antonio Solón Losada Márquez en dicha conducta.

- 4.2.2.6. Para el memorialista, el auto del 28 de agosto de 2.001, adolece de vicios que lo afectan de nulidad procesal, por cuanto se decretaron pruebas inconducentes; que no procedía recurso, sin embargo se dispuso comunicar el contenido del mismo a los doctores Blanca Inés Ortiz, Ismael Urazán González y Antonio Solón Losada Márquez, con el fin de garantizar el derecho de defensa; y que no obra providencia que ordene correr traslado de las pruebas decretadas de oficio a las partes, para ser controvertidas.
- 4.2.2.7. Como otro motivo de discenso, plantea el recurrente, que no se ha dado cumplimiento a la comunicación de que trata el inciso segundo del artículo 80 de la Ley 200 de 1995.
- 4.2.2.8. Volviendo sobre el estudio del artículo 51 de la Ley 30 de 1992, señala el impugnante, que la ausencia de "*concepto del -CESU-*", previo a la Resolución que decida la investigación respecto del Rector o Representante Legal de la Universidad, implica la expedición irregular del acto.
- 4.2.2.9. Se acusa el acto administrativo recurrido, por cuanto según el memorialista, decide más de lo pedido, esto es, por fuera de los cargos imputados, en cuanto se sanciona por "*258 programas*", cuando la investigación sólo versa sobre unos pocos de ellos.
- 4.2.2.10. Según afirma el recurrente, la notificación de la providencia impugnada, al doctor Antonio Solón Losada Márquez, se hizo en forma irregular, teniendo en cuenta que el artículo 440 del Código Contencioso Administrativo, exige que al hacer la notificación personal se entregará al notificado copia íntegra, auténtica y gratuita de la decisión, si esta es escrita.
- 4.2.2.11. Para el memorialista igualmente debe cuestionarse, la falta de notificación, a los terceros no determinados, del auto con el cual se inicia la investigación, así como la indebida notificación de la Resolución 2087 de 2001 a los terceros determinados e indeterminados.

Finalmente, después de solicitar la práctica de algunas pruebas, el recurrente concluye que la investigación no ha sido perfeccionada, por cuanto no se allegó la prueba suficiente para imponer sanciones.

De otra parte advierte, que la Resolución 2087 de 2.001, se encuentra viciada por “*expedición irregular del acto*”, al no haberse dado cumplimiento al debido proceso omitiendo una etapa procesal, por “*desviación de poder*” al abrir dos investigaciones, y ser falladas mediante un solo acto administrativo, sin existir auto o providencia que ordene la acumulación y por “*falsa motivación*”, al dar valor probatorio a medios que carecen del suficiente para fallar el mérito de la investigación, así como por las razones de incongruencia a que se ha hecho referencia.

Así mismo a partir de múltiples actos administrativos proferidos por el Ministerio de Educación Nacional, que en detalle refiere el escrito del recurso, se cuestiona el motivo por el que sólo se vincula a la investigación al doctor Antonio Solón Losada Márquez, teniendo en cuenta que se tenía la obligación de investigar también las actuaciones de los demás directivos de las diferentes ciudades del país, en consecuencia, afirma, “*el Ministro de Educación Nacional se debe abstener de imponer cualquier tipo de sanción al doctor Antonio Solón Losada Márquez, sin antes haber determinado las responsabilidades de las demás personas, estamentos y directivos de la Universidad Antonio Nariño, a través de las investigaciones administrativas ordenadas por ese mismo Ministerio, y que el Director General del ICFES nunca llevó a cabo*”.

4.3. RECURSO DE REPOSICION PRESENTADO POR EL APODERADO DEL CIUDADANO GABRIEL ALBERTO MORA CACERES

El señor Carlos Alberto Mora Cáceres, quien manifiesta darse por notificado de la Resolución 2087 de 2001, conforme lo establece el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, presenta recurso de reposición contra la misma, considerando que se violó el debido proceso, el derecho a la igualdad y estar viciada de nulidad; argumentos que sustenta en cuanto no se le comunicó, como afectado con la misma, sobre los recursos que podía interponer, ni siquiera dentro del curso de la investigación se dispuso la citación de terceros.

En consecuencia solicita revocar la decisión impugnada, retrotrayendo la actuación a su inicio con el objeto de permitir la intervención de terceros afectados.

4.4. RECURSO DE REPOSICION PRESENTADO POR EL APODERADO DEL CIUDADANO JOSE BELMAN RIVERA

En escrito presentado a través de apoderado, el señor José Belman Rivera, Vicerector Administrativo de la Universidad Antonio Nariño, interpone recurso de reposición contra la Resolución No. 2087 de 2001, con el fin de que se le informe cómo debe atender las obligaciones que ha contraído la Universidad, para su funcionamiento, teniendo en cuenta que los ingresos de la Institución derivan del costo de las matrículas de los estudiantes; en tal virtud la responsabilidad estaría no sólo en manos de la Universidad sino también del Estado.

4.5. RECURSO DE REPOSICION PRESENTADO POR EL APODERADO DE LA CIUDADANA RITA DELIA PEÑA

Rita Delia Peña, en su calidad de estudiante de la Universidad, igualmente mediante apoderado, impugnó la Resolución 2087 de 2001, considerando que se violó el derecho de defensa como tercero interesado en los resultados de la investigación, de conformidad con el artículo 28 del Código Contencioso Administrativo.

De otra parte, manifiesta que en la investigación se rompe la univocidad entre cargos y descargos y la sanción, en la medida en que no existe análisis de la violación de los objetivos de la educación superior, específicamente aplicables al programa de Psicología en Bogotá y en consecuencia no puede extenderse la sanción a un programa que nunca fue objeto de cargos, ni defendido en descargos, ni por la Universidad, ni por el tercero afectado.

En consecuencia, para la recurrente, la Resolución 2087 de 2001, debe ser revocada.

5. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO FRENTE A LOS ARGUMENTOS DE LOS RECURSOS

5.1. RESPUESTA AL RECURSO DE REPOSICION INTERPUESTO POR LA APODERADA DE LA UNIVERSIDAD ANTONIO NARIÑO

Con el fin de abordar las consideraciones frente a los argumentos de la recurrente frente a cada uno de los cargos, este Despacho seguirá el orden en que son propuestos en el escrito de impugnación.

5.1.1. PRIMER CARGO.

5.1.1.1. Derecho. En relación con los programas de las facultades de Derecho en las diferentes ciudades del país:

- a. **Programa de Derecho en Riohacha.** No comparte este Despacho los argumentos expuestos por la recurrente, por cuanto, en el plenario está plenamente demostrado que el programa se ofreció y desarrolla sin registro; tanto así, que en este sentido, lo consideró el Consejo de Estado en fallo de 16 de marzo de 2001, en cuanto la Universidad no podía dar aplicación al Decreto 2790 de 1994 porque su viabilidad estaba condicionada a la presentación de la solicitud de registro con el lleno de todos los requisitos legales, y como en el caso presente la documentación estaba incompleta, no podía generar tal derecho, para la época en que inicia sus actividades, esto es, segundo semestre de 1996, cuando ya había entrado en vigencia el Decreto 1225 de 16 de julio 1996.

De otra parte, y frente a la afirmación de la Universidad de que el programa actualmente cuenta con registro, en su oportunidad, la Subdirectora de Monitoreo y Vigilancia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES-, certificó que en virtud de Sentencia del Consejo de Estado de fecha 19 de abril de 2001, se inactivó el registro en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, de manera que a pesar de que el Tribunal Administrativo

de Riohacha ordenó el registro del programa y en cumplimiento a tal disposición judicial se procedió en ese sentido, una vez proferido el fallo del ad-quem es retirada la información del sistema y el programa cuestionado continúa sin registro. Así lo certifica la Secretaria General del ICFES, el 30 de agosto de 2001 (folios 50 a 59 del cuaderno principal No. 6).

Se tiene entonces, que en virtud del fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de la Guajira, la Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, mediante Resolución No. 00266 de 07 de febrero de 2001, ordenó dar cumplimiento a lo ahí dispuesto y en tal sentido proceder al registro del programa en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior; Pero una vez emitido el fallo en segunda instancia por el Honorable Consejo de Estado, con fecha 16 de marzo de 2001, la misma Dirección mediante Resolución 00388 de 4 de abril de 2001, “*declaró la pérdida de fuerza ejecutoria de la Resolución No. 266 del 27 de febrero de 2001*”.

Finalmente, toda vez que el programa de Derecho en Riohacha no tenía registro, no lo tiene, ni debió tenerlo, la facultad sancionatoria del Estado no ha caducado.

- b. **Programa de Derecho en Medellín.** Para este Despacho, los motivos expresados por el recurrente, no tienen fundamento frente al cargo que se estimó como probado, en cuanto hace referencia a la falta de registro del programa de Derecho en Medellín, lo cual es corroborado por la misma Universidad al admitir en la página 51 de su escrito de recurso, que su información se surtió en vigencia del Decreto 1225 de 1996, es decir, para el momento en que se informó era requisito previo a su ofrecimiento y desarrollo el contar con el registro correspondiente.

Además de lo anterior, el mismo director de la sede Medellín, señor Arturo Zambrano, tal como consta en el acta de visita practicada por el funcionario investigador el 25 de noviembre de 1998 (folios 20 a 22 cuaderno Medellín), manifestó que el programa de derecho a la fecha de la visita se desarrollaba de manera presencial, en las jornadas diurna y nocturna, señalando incluso los horarios de lunes a viernes para el estudiantado.

Se tiene como prueba la constancia de la Secretaría General del ICFES, del 30 de agosto de 2001 (folios 50 a 59 del cuaderno número 6), según la cual el programa de Derecho en la ciudad de Medellín, no cuenta con registro.

Aún cuando se tuviere en cuenta que el mismo día de la visita del funcionario investigador, se hubiere suspendido el desarrollo del programa de Derecho en Medellín sin registro, situación hipotética que lógicamente no corresponde a la realidad por cuanto se continuó desarrollando, la facultad sancionatoria del Estado a la fecha no ha caducado.

- c. **Programa de Derecho en Florencia.** Frente a este programa, la recurrente señala de manera expresa que con fecha 22 de julio de 1997 la Universidad Antonio Nariño, dirige un oficio al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, informando la extensión de su programa de Derecho a la ciudad de Florencia, época para la cual ya estaba vigente el Decreto 1225 de 1996, según el cual “ el registro es indispensable para que la institución pueda ofrecer el programa y mientras no sea expresamente aceptada la información recibida, no se entenderá surtida la notificación o información y, tampoco será registrado el programa en el Sistema Nacional de Información “.

La ausencia de registro se encuentra certificada en el plenario, por la Secretaría General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES- (fls. 50 a 59 del cuaderno principal No. 6), el 30 de agosto de 2001.

Tampoco tiene fundamento el motivo de inconformidad de la Universidad, cuando lo único que cuestiona es la vigencia de las normas, la que se encuentra perfectamente definida bajo la vigencia del decreto 1225 de 1996.

De otra parte, resulta necesario considerar una vez mas, tal como se hizo al proferir la Resolución 2087 de 2001, en el sentido de que:

“...queda probado el ofrecimiento del programa sin el cumplimiento de las exigencias legales por parte de la Universidad...”

El acervo probatorio enunciado en el ítem pertinente da clara cuenta además del incumplimiento del objetivo señalado a la Universidad Antonio Nariño como Institución de Educación Superior, toda vez que tanto de la visita efectuada por el funcionario investigador, como de la inspección judicial practicada por la Fiscalía Quinta Seccional de esa ciudad, se deduce que el programa además de ser ofrecido y desarrollado sin registro era prestado a la comunidad con baja calidad, en tanto se hace evidente la deficiencia en los medios y procesos empleados, la infraestructura institucional, etc.”,

Puntualizando que estos elementos de juicio que no fueron desvirtuados en el escrito del recurso.

- d. Programa de Derecho en Duitama.** No le asiste razón a la recurrente, quien se limita a hacer referencia al fallo del Tribunal de Boyacá, de fecha 25 de octubre de 2000, sin tener en cuenta, como la misma lo señala, que la extensión del programa de Derecho en Duitama se informa y empieza a desarrollar en el segundo semestre de 1997, tal y como se señaló en la decisión impugnada, al consignar que *“en el plenario obra prueba suficiente (fls. 74 a 81 cuaderno Duitama) de que la facultad de derecho empezó a funcionar en la ciudad de Duitama en el segundo semestre de 1997, que para el 24 de septiembre de 1998, fecha en la cual los estudiantes del programa formularon un Derecho de Petición al ICFES, existían alumnos en tercer semestre y se encontraban preocupados por la invalidez de sus estudios...”*

Igualmente se advirtió que *“se hace necesario señalar que el 25 de octubre de 2000, se le otorgó el registro al programa de Derecho desarrollado en la ciudad de Duitama, lo cual no desvirtúa el cargo de ofrecimiento y desarrollo del programa sin el lleno de los requisitos legales, pues en su inicio el programa si estuvo viciado de ilegalidad y el registro otorgado no tiene la potestad de subsanar o convalidar las actividades desarrolladas con antelación a este, teniendo en cuenta que sus efectos rigen a futuro y solamente vinculan a los estudiantes que ingresan al programa con posterioridad al otorgamiento del registro”.*

De esta manera, el cargo no fue desvirtuado en el recurso, y como se reitera ha quedado demostrado que el programa de Derecho en Duitama se ofreció sin el lleno de los requisitos legales, razones estas que por demás justifican que los estudiantes que cursaron estudios durante el periodo en el cual el programa no

contó con registro, deben convalidarlos, para regularizar su situación académica, a través de un examen de Estado y en este sentido se ha de disponer en la parte resolutive de esta providencia.

En cuanto a la facultad sancionatoria del Estado, no ha caducado, teniendo en cuenta que sólo hasta el 25 de octubre de 2000, se obtiene el registro del programa que venía siendo ofrecido y desarrollado sin el lleno de los requisitos legales.

- e. **Programa de Derecho en Puerto Boyacá.** La recurrente, no plantea argumentos diferentes a los que expuso la Universidad en su escrito de descargos, de esa manera no logra desvirtuar los fundamentos que permitieron a este Despacho tener como probado el cargo. Así se dijo y se reitera en esta oportunidad: *“...si bien se informó el programa al ICFES, el 22 de julio de 1997, este se ofreció y comenzó actividades tan solo dos meses después de haber sido informado, sin esperar a contar con el registro e ignorando totalmente que todos los programas académicos, incluyendo los programas ofrecidos mediante convenio, o en extensión a otras ciudades, deben contar con el respectivo registro en el ICFES y como tal deben aparecer en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior...”*

Por lo anterior, se confirma que se encuentra probado el cargo sobre el ofrecimiento y desarrollo de este programa sin el cumplimiento de los requisitos legales, y aún mas, teniendo en cuenta que en el plenario se tiene noticia de que a la fecha el programa se continúa desarrollando en Puerto Boyacá; por consiguiente, la facultad sancionatoria no ha caducado.

- f. **Programa de Derecho en Quibdó.** Insiste la recurrente, en considerar que el orden de información probatoria es argumento suficiente para probar la legalidad de un programa ofrecido sin registro, por tanto este Despacho, teniendo en cuenta que los argumentos presentados al momento de resolver la investigación se fundaron en los elementos de juicio allegados al expediente, debe reiterar las consideraciones expuestas en tal sentido, así: *“El 27 de enero de 1997 se empezó a desarrollar el programa de Derecho de la Universidad Antonio Nariño en esta ciudad sin el correspondiente registro, pese a que el Decreto 1225 vigente para la época, señala expresamente que el registro es indispensable para que la institución pueda ofrecer el programa, por tanto no es de recibo para el Despacho lo plasmado en los descargos en el sentido de que el programa había sido informado y que por esto había cumplido con las previsiones legales.*

Tiene razón la recurrente al señalar que el 22 de diciembre de 2000, se le otorgó el registro al programa de Derecho desarrollado en la ciudad de Quibdó, cuando se cumplieron los requisitos para ello, pero no convalidan situaciones anteriores, de ahí que se haya considerado que *“...este hecho no desvirtúa el cargo del ofrecimiento y desarrollo del programa sin el lleno de los requisitos legales pues en su inicio estuvo viciado de ilegalidad y el registro otorgado no tiene la potestad de subsanar o convalidar las actividades desarrolladas con antelación a este, es decir durante los casi cuatro años de ofrecimiento y desarrollo irregular del programa”* (folio 82 Resolución 2087 de 2001).

Debe reiterar el Despacho, que los estudios realizados durante todo el tiempo en que el programa se ofreció y desarrolló sin registro no pueden tener ninguna validez y que, teniendo en cuenta que el registro tiene efectos a futuro y sólo se

aplica para las cohortes que ingresan después de otorgado el mismo, no puede bajo ninguna circunstancia admitirse ni la convalidación de los estudios cursados irregularmente ni la titulación de esos estudiantes por parte de la Universidad Antonio Nariño, bajo el amparo del registro otorgado el 22 de diciembre de 2000, en cumplimiento del fallo del Tribunal Contencioso Administrativo del Choco, que por lo demás es contrario al fallo confirmado por el Consejo de Estado en sentencia del 18 de mayo de 2000.

De esta manera, el cargo no fue desvirtuado en el recurso, y queda probado que el programa de derecho en Quibdó se ofreció sin el lleno de los requisitos legales, razones estas que por demás justifican, como en el caso de Duitama, que los estudiantes que cursaron estudios durante el periodo en el cual el programa no contó con registro, deben convalidar sus estudios para regularizar su situación académica, a través de un examen de Estado, y en este sentido se ha de disponer en la parte resolutive de esta providencia.

Queda claro además que la facultad sancionatoria en este caso tampoco ha caducado.

5.1.1.2. En Relación con los Programas de Enfermería

- a. **En la ciudad de Bogotá.** El recurso plantea que teniendo en cuenta que la Universidad informó la creación del programa el 18 de junio de 1996, esto es, antes de que entrara en vigencia el Decreto 1225 de 1996, se exigía que el proceso para obtener el registro debía seguirse conforme lo disponía el Decreto 2790 de 1994; sin embargo, la misma Universidad advierte que la información requirió ser complementada, y que así lo solicitó el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, el 11 de noviembre de 1996. Así las cosas debe tenerse en cuenta una vez más, lo considerado por el Honorable Consejo de Estado al pronunciarse sobre el registro del programa de Derecho en la ciudad de Riohacha, en el sentido de que la Universidad no podía dar aplicación al Decreto 2790 de 1994 porque su viabilidad estaba condicionada a la presentación de la solicitud de registro con el lleno de todos los requisitos legales, y como en el caso presente la documentación estaba incompleta.

De otra parte, ha de reiterarse que en los elementos de juicio allegados al plenario, obra copia del auto de archivo del proceso de registro de fecha 22 de septiembre de 1997 (fl. 180 cuaderno principal 1).

Finalmente, se tiene noticia en el expediente, de que para el segundo semestre de 1998 existían estudiantes de segundo y tercer semestre de enfermería (fls. 417 y 418 del cuaderno sede Nicolás de Federmán), por tanto la facultad sancionatoria no ha caducado.

- b. **En el municipio de Circasia.** No debe este Despacho ir mas allá de las consideraciones expuestas al momento de resolver la investigación y proferir la Resolución 2087 de 2001, pues en aquella oportunidad se dijo, como ahora se reitera, que el programa fue informado dentro de la vigencia del Decreto 1225 de 1996, por tanto aplicable como procedimiento para obtener el registro de la extensión del programa de enfermería a la ciudad de Circasia. Sin embargo, y pese a la ilegalidad que implicaba iniciar actividades sin contar con el registro, el 10 de marzo de 1997 se inician actividades en este programa.

Igualmente, en el acto impugnado se consideró con argumentos que no han sido desvirtuados con el escrito del recurso, que *“el 6 de agosto de 1998, estudiantes de enfermería en Circasia habían comunicado al ICFES, que el programa se inició en marzo de 1997 sin registro, siendo enterados por la Universidad que en el Instituto se encontraba la documentación desde el 31 de julio de 1996 para obtener un código con validez a partir de esa fecha, lo que implicaría la retroactividad del registro (folios 116, 117 cuaderno de pruebas Circasia), conducta igualmente reprochable para la Universidad como quiera que con esa actitud admite abiertamente la inducción en error de sus alumnos quienes se ven obligados a acudir al ICFES para buscar la protección de sus derechos y conocer la verdad sobre la legalidad del programa”*.

Por lo anterior, no le asiste razón a la recurrente y el Despacho debe insistir en la irregularidad del ofrecimiento y desarrollo del programa.

Toda vez que en el expediente se tiene noticia de que para el segundo semestre de 1998, se desarrollaba el programa (fls. 116 y 117 cuaderno pruebas Circasia), la facultad sancionatoria del Estado no ha caducado.

5.1.1.3. Programa de Especialización en Odontología Pediátrica – Bogotá.

El programa fue informado al ICFES, el 19 de julio de 1996, mediante la vigencia del decreto 1225 de 1996, frente a lo cual se solicitó la complementación a la información el 9 de diciembre del mismo año, señalándose en esa oportunidad que si el 20 de diciembre no se había allegado la información complementaria, se entendería desistida la solicitud de registro.

Pese a la afirmación de la recurrente de que la normatividad aplicable al programa de Especialización en Odontología Pediátrica eran los Decretos 1403 de 1993 y 837 de 1994, según los cuales se permitía informar e iniciar actividades paralelamente, en tratándose de especializaciones; de manera paradójica y a continuación de su dicho, señala que el programa fue informado el 19 de julio de 1996, es decir ya bajo la vigencia del Decreto 1225 de 1996, lo que quiere decir aún más y aceptando el argumento de la recurrente que el programa fue ofrecido y desarrollado sin que siquiera hubiera sido informado, esto es en el primer semestre de 1996 (folio 63, escrito de recurso primero y segundo párrafo).

Está probado en el expediente, y no es motivo de disenso, que la Universidad Antonio Nariño, graduó y otorgó títulos de especialización en Odontología Pediátrica aún cuando el trámite de registro fue archivado, y a la fecha, no aparece con registro en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior.

En este caso, es preciso que los estudiantes que obtuvieron el título de especialista en Odontología Pediátrica, en un programa ofrecido y desarrollado sin el lleno de los requisitos legales, deban practicar un examen de idoneidad en el cual se verifique conocimientos y destrezas que los habilita para el ejercicio profesional, en orden a la obtención del título correspondiente, en este sentido se ha de disponer en la parte resolutive de esta providencia.

5.1.1.4. Programas de Especialización en Gerencia Social en las ciudades de Medellín y Armenia.

El programa de Especialización en Gerencia Social, no se encuentra registrado para ser ofrecido y desarrollado a distancia, como lo manifiesta la recurrente en el escrito de impugnación. Es claro para este Despacho, de conformidad con las certificaciones expedidas por la Secretaría General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, de fechas 2 de septiembre de 1998 y 30 de agosto de 2001, que la Universidad Antonio Nariño, tiene registrado el programa de Especialización en Gerencia Social, para ser ofrecido solo en la ciudad de Bogotá, en metodología semipresencial y jornada mixta.

En virtud de lo anterior, no es de recibo para este Despacho, el argumento de la Universidad, en el cual señala que por la fecha en la cual fue informado el programa y la información que se consignó en el formulario correspondiente, basta para decir que se tiene la autorización para desarrollar el programa a distancia y en cualquier metodología, pues el hecho de colocar en el formulario de inscripción, todas las jornadas existentes y las modalidades posibles en que se puede desarrollar un programa, no significa que estas hayan sido autorizadas, toda vez que el otorgamiento del registro obedece a las características particulares del programa que se ofrece; es decir, no es lo mismo dar una especialización con la misma denominación en metodología a distancia, presencial o semipresencial, o en jornada nocturna o diurna, por cuanto ello implica que las metodologías utilizadas, las ayudas didácticas, la carga docente y la intensidad horaria, sean diferentes en cada caso.

Finalmente, encuentra este Despacho que el oficio mediante el cual se hace la notificación del programa, radicado con fecha 20 de junio de 1995, cuya copia aparece a folio 36 del cuaderno de pruebas Medellín, solo refiere adjuntar los formularios establecidos, con la información correspondiente, los cuales igualmente se allegan a folios 37 y 38 del mismo cuaderno, de manera que no llena los requisitos del Decreto 837 de 1994, de ahí que hubiese requerido ser complementada, circunstancias sobre las que el Despacho ya ha hecho las consideraciones pertinentes.

5.1.1.5. Comercio Internacional – Buenaventura

Los argumentos planteados por la recurrente en el recurso y las pruebas documentales que aporta con el mismo, no desvirtúan el hecho probado en el expediente de que si bien es cierto el programa cuenta con registro desde el 5 de agosto de 1993, este lo autoriza para ofrecer y desarrollar el programa en la metodología a distancia en Bogotá, por tanto no es posible ofrecerlo legalmente en la modalidad presencial, y en la jornada nocturna, en Buenaventura, situación aunada al hecho de que en la visita practicada se haya dejado constancia de que *“los estudiantes no gozan de las garantías mínimas para cursar este programa en este municipio”*.

Debe tenerse en cuenta igualmente, que para el segundo semestre de 1998, el programa era ofrecido con las irregularidades manifiestas, lo que significa que a la fecha la facultad sancionatoria del Estado no ha caducado.

Ahora bien, si como dice la recurrente a folios 68 y 71 de su escrito de recurso, el programa de extensión a Buenaventura se notificó al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior el 22 de julio de 1997, no podía la Universidad iniciar actividades legalmente a partir del segundo semestre de 1997 (17 octubre de 1997), porque para entonces ya el Decreto 1225 de 1996 exigía el registro como indispensable para ofrecer y desarrollar el programa.

5.1.1.6. Programa de Ingeniería de Sistemas en la ciudad de Santa Marta

Es cierto, como afirma la recurrente, que el programa se dejó de ofrecer y desarrollar para el segundo semestre de 1998, sin embargo, también es claro para este Despacho que la Universidad lo ofreció durante tres semestres de manera irregular y que después de haberlo ofrecido y desarrollado en la modalidad presencial, ofreció a sus estudiantes la posibilidad de desarrollarlo en la modalidad a distancia.

De otra parte, si lo que pretende la recurrente es amparar el ofrecimiento y desarrollo de este programa con la notificación efectuada el 15 de noviembre de 1995, y entender que el trámite para obtener su registro debía ser conforme lo disponía el Decreto 2790 de 1994, cabe precisar que como ella misma lo afirma, esa información sólo la logra completar la Universidad, el 31 de julio de 1996, fecha para la cual ya estaba vigente el Decreto 1225 de 1996, razón por la cual no puede afirmarse que pasados seis meses podían iniciar actividades aún sin registro (según Decreto 2790 de 1994), pues el ofrecimiento del programa a partir del primer semestre de 1997, no podía hacerse legalmente, cuando la información en debida forma se entiende surtida como se insiste durante la vigencia del Decreto 1225 de 1996, se retoma entonces las consideraciones expuestas en tal sentido al tratar el caso del programa de Derecho en las ciudad de Riohacha.

5.1.1.7. Programa de Ingeniería Electromecánica en la ciudad de Ibagué

Analizados los argumentos y pruebas presentadas por la recurrente frente al programa de Ingeniería Electromecánica en Ibagué, este Despacho reitera las consideraciones expuestas en la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001.

Se considera oportuno hacer claridad frente a la afirmación de la recurrente de que en este punto el acto recurrido está falsamente motivado, señalando que esta afirmación no es cierta por cuanto efectivamente, obra en el expediente a folios 123 del cuaderno de pruebas Ibagué, que el programa fue informado para ser ofrecido inicialmente en la modalidad presencial y el 26 de octubre de 1995, el rector Antonio Losada Márquez, informa que se “*combinará la metodología presencial y a distancia (semipresencial)*”: por lo anterior, se reitera que cuando se otorgó el registro para este programa, se hizo para ser ofrecido y desarrollado en Bogotá, en modalidad presencial, rompiéndose el silencio administrativo positivo respecto de las otras metodologías, por cuanto la Universidad no podía ir mas allá de lo autorizado, de manera que el pronunciamiento por parte del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES- limitó la modalidad en que el programa podía ser ofrecido y desarrollado.

De otra parte, en los descargos presentados por la Universidad a folio 1144 del cuaderno principal número 3, la Universidad afirma que **desarrolla** este programa a distancia, con lo cual, se confirma que desconoce la modalidad para la cual está autorizado y que aún no ha caducado la facultad sancionatoria.

5.1.1.8. Programa de Tecnología en Sistematización de Datos e Ingeniería de Sistemas en la ciudad de Medellín.

Para la recurrente, el programa se desarrolla en la modalidad a distancia, con tutorías diarias en horas de la noche, lo cual para ella, no constituye ninguna falta a esta modalidad.

El Ministro de Educación Nacional, no comparte los argumentos expuestos en el escrito de impugnación, por cuanto la educación a distancia es total o parcialmente desescolarizada, en donde la relación profesor – alumno no es permanente y presencial, en su lugar esta es intermediada por medios de comunicación ó ayudas didácticas; el hecho de cumplir un horario diario durante toda una semana, desvirtúa la esencia de la educación a distancia, por cuanto si el programa se desarrolla en tales condiciones, es un programa presencial, y por su presencialidad diaria ni siquiera podría catalogarse como semipresencial. (folios 20 a 22 cuaderno Medellín)

Ahora bien, en cuanto se refiere al programa de Ingeniería de Sistemas, en que los estudiantes cursan las asignaturas los sábados, la metodología es semipresencial y no a distancia, de manera que se incumple con la metodología autorizada para el programa.

Es claro para este Despacho que cuando un programa se encuentra registrado para una determinada jornada o metodología, la entidad educativa está en la obligación de cumplirla y no puede a modo propio cambiarla, porque sería desconocer las condiciones en que debe desarrollarse determinado programa, que como lo dice el inciso 2 del artículo 7 del Decreto 837 de 1994 *“la comprobación de inexactitudes o deficiencia en la información suministrada por las instituciones, o la inobservancia de las condiciones en ella previstas para la creación y funcionamiento de programas académicos de pregrado y especialización, dará lugar a la aplicación de lo establecido en el capítulo IV, del título II, de la Ley 30 de 1992”*.

Lo anterior, aparece probado con los documentos obrantes a folios 182, 185, 199, 212, 213 del cuaderno Medellín.

5.1.1.9. Programa de Contaduría Pública en la ciudad de Medellín

La recurrente es precisa en señalar que con fecha de enero de 1997, la Universidad informa la extensión de su programa de Contaduría Pública a la ciudad de Medellín, sin embargo, las pruebas obrantes en el plenario dan cuenta clara de que con fecha 15 de noviembre de 1996 se registra solicitud de inscripción para tal programa, además de fotocopia de los comprobantes de pago y de registros de asignaturas, aún en el segundo semestre de 1997.

No entiende, en consecuencia, este Despacho cuál el motivo de impugnación en este sentido, confirmándose así las consideraciones expuestas en el acto impugnado.

5.1.1.10. Programa de Administración de Empresas en la ciudad de Medellín

La recurrente plantea el argumento con sustento verbal sin respaldo probatorio alguno que desvirtúe las consideraciones expuestas por este Despacho en la Resolución 2087 de 2001, por el contrario, además de encontrarse probado en el plenario el ofrecimiento y desarrollo del programa de Administración de Empresas en la sede Medellín, cuando no contaba con registro para el efecto; en el mismo escrito de impugnación se sostiene *“la Universidad le llamó la atención al Director de Medellín para que corrigiera esta anomalía y él para el segundo semestre de 1998, la corrigió como se ve que la matrícula del segundo semestre se hizo en Rionegro”*.

Por otra parte, no sobra insistir en que Rionegro y Medellín son municipios diferentes y que la autorización para extender un programa a uno de estos municipios no permite a la Universidad asumir la posibilidad de desarrollarlo en el municipio contiguo.

Finalmente, revisada la constancia expedida por la Secretaría General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, de 30 de agosto de 2001, aparece registrado el programa en jornada diurna, presencial para Rionegro, y según las pruebas obrantes en la actuación, no solo se ofreció en Medellín, sino además en jornada nocturna.

5.1.1.11. Programas de Terapia de Cuidados Paliativos y Terapia de Rehabilitación Psicosocial en la ciudad de Bogotá D.C.

Los argumentos que presenta la recurrente no logran plantear al Despacho, ni en su contexto, ni a través de las pruebas que refiere, la ausencia de irregularidades en el ofrecimiento y desarrollo de los programas de Terapia de Cuidados Paliativos y Terapia de Rehabilitación Psicosocial, a los que en su escrito hace referencia como programas, que según su dicho, hacen parte del programa de Terapias Psicosociales.

Resulta claro, y no motivo de discusión en la presente investigación, que el programa de Terapias Psicosociales cuenta con el registro requerido para su ofrecimiento y desarrollo, sin embargo, como en su oportunidad se dijo y debe reiterarse en la presente providencia, los elementos de juicio que se allegan al plenario permiten advertir que estudiantes ingresaron al programa de Terapia de Cuidados Paliativos a partir de la publicación que la Universidad hacía con número de registro respecto del mismo, registro que no existió y que correspondía al programa de Terapias Psicosociales y que fue así como un número de estudiantes adelantó actividades académicas bajo aquella denominación no autorizada y es sólo cuando intentaron obtener su título cuando a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, conocieron la irregularidad del programa.

Se tiene en la foliatura que a partir de la constancia expedida el 25 de febrero de 1997 a la alumna Fernanda Morales, en el sentido de que la Universidad Antonio Nariño no cuenta con el registro del programa de Terapia de Cuidados Paliativos, la Universidad Antonio Nariño remitió oficio No. 16204 del 24 de abril de 1997 (fotocopia obrante a folio 393 a 395 del Cuaderno Nicolás de Federmán), suscrito por el Vicerector Académico de la Universidad y dirigido al Secretario General del ICFES, solicitando aclarar que Terapias Psicosociales corresponde al nombre genérico de la facultad que ofrece cuatro carreras profesionales: Terapias en Cuidados Paliativos, Terapia en Rehabilitación Psicosocial, Terapia en la Comunicación y Terapia en Geriatría, que cada una de las carreras tiene un plan de estudios y una formación

profesional específica, y que por lo tanto, el perfil profesional y laboral es diferente para cada una de ellas, en este sentido solicita que *“en el registro de Facultades aparezca Facultad de Terapias Psicosociales”* y que *“en el registro de carreras profesionales ...aparezcan registradas individualmente las carreras de esta facultad...”*

El 23 de julio de 1997, el rector notifica al ICFES el programa de Terapia en Cuidados Paliativos radicado 0002731, es decir ya bajo la vigencia del decreto 1225 de 1996.

Mediante oficio 005460 del 24 de septiembre de 1997, el ICFES comunica a la Universidad que sobre la documentación remitida referente a los programas de Terapia de Cuidados Paliativos y Terapia de Rehabilitación Psicosocial, su estructura curricular no corresponde a una formación de pregrado, pues carece de soporte técnico indispensable y le aclara que las normas de educación superior no contemplan la notificación de facultades, solo de programas.(folios 396 y 397)

El doctor Antonio Losada, remitió oficio el 22 de octubre de 1997 al Subdirector General Técnico y de Fomento del ICFES, mediante el cual y con base en el argumento de autonomía, rechaza el concepto del ICFES en el sentido de que la estructura curricular de los programas informados no corresponden a programas de pregrado.

Es evidente entonces, que la Universidad estaba enterada de las condiciones irregulares de los programas en cuestión y sin embargo, con fecha 14 de febrero de 1998 confirió título de Terapeuta Psicosocial con énfasis en Cuidados Paliativos a Martha Ivonne Cortazar Nuñez en Bogotá (folio 410), entre otros.

Con base en lo anteriormente expuesto se reitera que no solo ha quedado probado el ofrecimiento y desarrollo del programa de Terapia en Cuidados Paliativos sin el pleno de las exigencias legales, sino también que la nomenclatura de los títulos no corresponde a la denominación ni contenido de los programas, argumentos que no logran ser desvirtuados ante la evidencia probatoria, ni al momento de rendir descargos, ni tampoco en esta oportunidad de impugnación.

5.1.2. SEGUNDO CARGO

Ante la insistencia de la recurrente, quien sobre este cargo en particular presenta escrito posterior, este Despacho se ha detenido a analizar las pruebas aportadas con el recurso y a repasar las ya existentes en el expediente; a partir de ello, se concluye que los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de Educación son restrictivamente aquellos expresamente señalados en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992. Queda igualmente claro que no existe la posibilidad del cobro del servicio de internet, pues como aparece en los recibos de pago, dicho cobro hace parte de un derecho pecuniario que se cobra con la matrícula. Así se colige de las pruebas obrantes en el cuaderno Sede Sur Nicolás de Federmán (entre otros fls. 71 y 72), en que se tiene por separado el valor del semestre, el carnet, y un cobro por concepto de internet, conceptos cuya suma constituyen el valor de la matrícula.

De otra parte y, frente a los argumentos de la recurrente, este Despacho debe señalar que el cobro de internet no puede considerarse como un curso especial, ni mucho menos como educación permanente, como se argumenta en el recurso, por cuanto, la educación permanente, denominada por varias instituciones de educación

superior, como educación continuada, es aquella educación no formal que no conduce a títulos, solamente a la expedición de certificados y, en donde los participantes no están sujetos a cumplir con requisitos académicos que legalmente son exigidos para el ingreso a la educación formal, por lo tanto, ninguna entidad educativa está obligada a reportar al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, el inicio o desarrollo de estas actividades.

Ahora bien, tanto los cobros por cursos especiales (caso que plantea la recurrente, corresponde al cuestionado), como de la educación permanente, son cobros que no pueden hacerse con la matrícula, porque en ese caso no se trataría de un curso especial, sino de una asignatura del pensum y en ese evento debería estar incluida dentro del registro de asignaturas, lo que no ocurre por ejemplo en los documentos enunciados.

Es preciso tener en cuenta, que los cursos especiales y de educación permanente, no están orientados a ser ofrecidos única y exclusivamente a estudiantes y docentes de la Universidad, sino que precisamente constituyen el mecanismo para integrar la Universidad a otros estamentos de la sociedad y, por ende, son ofrecidos no solamente a estudiantes y docentes sino al público en general. No obra en el plenario prueba alguna de que este curso especial, como lo afirma la Universidad, haya sido cancelado como tal, sino que por el contrario lo que se prueba es que constituye un factor de matrícula, vigente aún en el segundo semestre de 1998.

5.1.3. CARGO TERCERO

No le asiste razón a la recurrente, cuando plantea que las pruebas en que se fundamenta este cargo son absolutamente falsas, por cuanto basta con poner un ejemplo para demostrarlo:

Veamos el caso del programa de Derecho de Duitama. Al estudiar el caso particular, en el primer cargo se advirtió que la misma recurrente señala, que la extensión del programa de Derecho en Duitama se informó y empezó a desarrollar en el segundo semestre de 1997, esto quiere decir bajo la plena vigencia del Decreto 1225 de 1996, que en su artículo 6 señala que el registro del programa es indispensable para que la institución pueda ofrecerlo. El ofrecimiento del programa se hace por diferentes medios, sean éstos publicidad en periódicos, volantes y plegables, radio, televisión, etc.

Es claro que dicho ofrecimiento no puede hacerse sin la existencia de un registro para el programa en cada ciudad, no importa en este caso, si el registro tiene el mismo número de identificación, como sucedía en otro tiempo, lo importante es que el programa, sea principal, o sea en extensión, haya surtido el trámite legal pertinente que conduce a la obtención del registro, el cual, como hemos dicho, es requisito sin el cual la Universidad no puede ofrecerlo ni desarrollarlo.

Hay que recordar en este punto que aún cuando el código de registro fuera el mismo para un programa con la misma denominación a nivel nacional, este solamente se concede para las ciudades en particular, cuando a través del formulario de notificación o información se precisan las características académicas, administrativas, de infraestructura, etc., que reflejan las condiciones reales en que se ha de desarrollar el programa y, se insiste en que el proceso para obtención de registro del programa de Derecho en Duitama, sólo concluyó el 25 de octubre de 2000, cuando se otorga el número de registro al programa de Derecho, presencial,

nocturno, reiterando que desde el mismo momento en que se informó ya se encontraba vigente el decreto 1225 de 1996.

En este sentido, entonces, resulta probado que la Universidad no podía hacer la publicación contenida en el Diario Boyacá 7 días, de fecha junio 12 de 1998, donde se puede establecer que la Universidad ofrece carreras presenciales y carreras profesionales a Distancia, entre otras la de Derecho como carrera presencial, siendo expresos en su publicidad sobre inscripciones en Duitama.

Otro caso probado en la actuación es el correspondiente al programa de Administración de Empresas, ofrecido con el código 46203 para la ciudad de Medellín, el citado plegable fue entregado y autenticado con su firma por el doctor Arturo Zambrano Gómez, director de la sede Medellín, al funcionario investigador en visita practicada el 25 de noviembre de 1998, programa igualmente carente de registro para esta ciudad.

Ha de recordar el Despacho que muchos de los programas son investigados precisamente en virtud de quejas presentadas por los estudiantes. Así se tiene en el plenario que estudiantes del programa de Terapias de Cuidados Paliativos, ingresaron al mismo a partir de la publicación en prensa y volantes que hiciera la Universidad Antonio Nariño, promocionando inscripciones para la carrera profesional de Terapias de Cuidados Paliativos, utilizando el código correspondiente al programa de Terapias Psicosociales. En el mismo sentido se tiene noticia en el plenario de que por publicaciones de la Universidad Antonio Nariño promocionando la carrera profesional de Enfermería, un número de estudiantes ingresó al programa que inició en el segundo semestre de 1997.

De esta manera no se desvirtúan los fundamentos que llevaron al Despacho a tener como probado el cargo y por tanto no repondrá sobre este cargo.

5.1.4. CUARTO CARGO

Para la recurrente este cargo, no puede ser imputado a una persona jurídica, es propio de las personas naturales, toda vez que la Universidad como ente jurídico se pronuncia con acuerdos de su órgano máximo de dirección académica y administrativa que es el consejo directivo y no existen en las pruebas un acuerdo del consejo directivo que haya ordenado al Representante Legal o al director de Medellín entorpecer la labor de inspección y vigilancia.

Es claro para el Despacho que resultaría absurdo que el consejo directivo de la Universidad profiriera un acuerdo encaminado a establecer directrices para entorpecer las labores de Inspección y Vigilancia que desarrolla el gobierno nacional, esta conducta además de ser torpe es ilógica desde cualquier punto en el que se le mire, por ello el Despacho tiene muy claro que este órgano de gobierno universitario nunca expidió un acto de tal naturaleza. Sin embargo, cabe precisar que es a través de las personas naturales, por medio de las cuales actúa la Universidad, que se ocultó la real situación administrativa y académica de los estudiantes en el programa de administración de empresas en Medellín, por ejemplo, cuya conducta entorpeció las funciones de inspección y vigilancia que corresponden al Gobierno Nacional; adicionalmente como ha quedado demostrado, el ofrecimiento y desarrollo de programas sin registro ha sido una actividad conocida y permitida por las directivas de la institución quienes con diversidad de maniobras académicas y jurídicas han buscado la manera de desviar la atención no solo del gobierno nacional sino de sus

mismos alumnos, a quienes como quedo probado por ejemplo en el caso de Ingeniería de sistemas en Santa Marta, ante las quejas y preguntas de los estudiantes resolvieron ofrecerles cambiarse a la modalidad a distancia para evitar así los problemas con la falta de registro.

El Despacho considera en este cargo concretamente, que la Universidad Antonio Nariño como persona jurídica desconoció lo ordenado en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y en tal virtud debe soportar las consecuencias de sus actos u omisiones que son presupuesto jurídico para la imposición de una sanción, en cuanto tiene la capacidad de destruir bienes y valores sociales.

La Universidad Antonio Nariño cuenta con los estatutos y órganos propios en virtud de los cuales actúa, así las cosas, no es como persona jurídica un simple receptáculo formal de acciones u omisiones, así lo consideró la Corte Constitucional en sentencia C-674 de 18 de noviembre de 1998, con ponencia del Doctor Eduardo Cifuentes Muñoz donde además se pronunció en el sentido de que *“La ley recurre a la personificación jurídica con el objeto de satisfacer específicas necesidades de organización y expresión de la acción colectiva orientada a la consecución estable de fines lícitos. Si se examina con detenimiento el régimen jurídico que hace posible introducir este actor de la vida social, se concluye que está dotado de instrumentos y mecanismos prudenciales para controlar, dentro del campo en el que despliega su objeto, las acciones y omisiones que le pueden ser genéricamente imputadas según sus consecuencias. En realidad lo contrario no lo haría apto como sujeto de derecho. No siempre la evitación del comportamiento prohibido debe recaer únicamente en las personas físicas que fungen como gestores del ente o limitarse la responsabilidad consiguiente al resarcimiento de los daños causados por un tercero”*.

Finalmente, ha de recordarse que la personalidad jurídica de carácter académico que le ha sido reconocida a esta institución, la hace responsable de la prestación de un servicio público cultural de carácter esencial, sometido a un especial régimen de inspección y vigilancia, y por esta razón no puede el Despacho permitir que como ente autónomo continúe refugiándose en la autonomía reconocida por la constitución y la ley y en los medios que estas pones a su disposición para atentar de manera grave contra los más altos bienes y valores sociales.

Teniendo en cuenta lo expuesto, los argumentos presentados por la recurrente no son de recibo para este despacho, por cuanto no desvirtúan el cargo probado.

5.1.5. QUINTO CARGO

No discute este Despacho acerca de si los estudiantes presentaron o no la prueba de Estado, es claro que de acuerdo con lo informado por la recurrente y certificado por la Directora General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, el examen fue presentado por la mayoría de quienes figuran en las carpetas que se allegan como prueba a la actuación, como igualmente se verifica en algunas de las fichas de inscripción que llevan el número de la tarjeta y puntaje.

Sin embargo, el cargo se formula por cuanto los estudiantes no acreditaron al tiempo de la inscripción la presentación del examen, no porque no lo hayan presentado.

La Ley 30 de 1992, en su artículo 14, señala como requisito para ingresar a los diferentes programas de educación superior, además de los que señale la institución, entre otros, el haber presentado el examen de Estado, comúnmente denominado

ICFES; ¿cómo entonces puede una persona ser admitida en un programa si no acredita su presentación del examen al momento de la inscripción?, esto es lo que constituye la falta imputada, pues como se señala, no es solo el hecho de que en las carpetas no obrara copia de la tarjeta correspondiente sino que también en algunas de las fichas de inscripción que se tienen como prueba, ni siquiera se diligenció en esta parte la información, es el caso de los estudiantes José Roberto Medina Muñoz, Flor Marina Mesa García, Alba Inés Martínez Arcila, Luz Elena Giraldo Zuluaga, Francisco de Paula Domínguez Ruiz, Reinaldo de Jesús Restrepo Gaviria y Javier de Jesús Cardona Pineda.

Ahora bien, el reglamento estudiantil de la institución, señala que para ser admitido el aspirante inscrito a un programa de estudio, deberá presentar a la institución el certificado de los exámenes de Estado y cumplir los demás requisitos de admisión vigentes. De manera que no solo se incumple la disposición legal, sino también la reglamentaria de la institución.

El cargo no es desvirtuado con los argumentos propuestos en el escrito de impugnación considerando que el objeto de discusión no radica en la presentación del examen de Estado sino es su acreditación al momento de inscripción como requisito legal para acceder a la Educación Superior.

5.1.6. SEXTO CARGO

Las consideraciones expuestas frente a este cargo, en la Resolución 2087 de 2001, no han sido controvertidas con fundamentos ciertos por la recurrente, quien se limita a concluir que el cargo ha caducado.

Sin embargo, revisado el material probatorio existente en la investigación como el aportado por la recurrente, debe este Despacho confirmar y remitirse una vez más a los fundamentos que motivaron el tener el cargo como probado según se expuso en el acto ahora impugnado, y en el mismo sentido al analizar los motivos del recurso en cuanto se refiere, en el primer cargo, al ofrecimiento de los programas de Terapias de Cuidados Paliativos y Terapias de Rehabilitación Psicosocial sin registro.

No sobra recordar, que en los folios 410 y siguientes del Cuaderno Nicolás de Federmán, se cuenta con fotocopia de los diplomas otorgados el 14 de febrero a 1998, a algunos estudiantes como Terapeuta Psicosocial con énfasis en Cuidados Paliativos y, a folios 645 a 652 del cuaderno principal 2, obra copia de las actas de grado de los mismos estudiantes, con el mismo número y fecha, quienes en esta oportunidad figuran con el título otorgado como Profesional en Terapias Psicosociales.

Por lo anteriormente expuesto, analizados de esta forma los argumentos y pruebas presentados por la recurrente, considera este Despacho que los cargos formulados a la Universidad Antonio Nariño no han sido desvirtuados y por tanto este Despacho no repondrá en tal sentido la providencia recurrida. Igualmente se reitera que la acción sancionatoria no ha caducado, razón por la cual se mantendrá en los términos establecidos en la parte resolutive de esta providencia y ratifica las consideraciones expresadas en la Resolución 2087 de 2001, materia del Recurso de Reposición.

5.2. RESPUESTA AL RECURSO DE REPOSICION INTERPURESTO POR EL APODERADO DEL DOCTOR ANTONIO SOLON LOSADA MÁRQUEZ

Con el fin de abordar las consideraciones frente a los argumentos del recurrente en relación con cada uno de los cargos, este Despacho seguirá el orden en que son propuestos en el escrito de impugnación.

Debe reiterarse que la investigación adelantada a la Universidad Antonio Nariño y al doctor Antonio Solón Losada Márquez, no es una investigación de carácter disciplinario ni se rige por el Código Unico Disciplinario o Ley 200 de 1995 como pretende ahora mostrar el recurrente; como se explicó amplia y detalladamente en la Resolución 2087 de 2001 (fls. 4 a 13 y 100), y como bien lo conoce el doctor Antonio Solón Losada Márquez y su apoderado, toda vez que el ejercicio de su derecho de defensa y el trámite procesal adelantado se ha efectuado de conformidad a lo normado por los artículos 50 y 51 de la Ley 30 de 1992, se trata aquí de investigaciones de carácter Administrativo en ejercicio de la función de inspección y Vigilancia de la prestación del servicio público cultural de la Educación superior, que es bien distinto al Proceso Unico Disciplinario.

En efecto, los procesos que se adelantan con fundamento en la función de Inspección y Vigilancia de la Educación Superior, son de índole administrativa y se encuentran relacionados no sólo con las “contravenciones administrativas” susceptibles del poder sancionatorio de la administración en virtud del ejercicio de la función específica de inspección y vigilancia sobre un servicio público cultural como es el de la educación superior, que a la hora de adelantarse se rigen y tienen en cuenta el principio constitucional del debido proceso y los principios generales del Derecho Procesal, los cuales son orientadores y garantistas de los derechos del investigado, en razón de la transparencia de las actuaciones de quienes lo hacen en nombre de la administración.

El debido proceso en esta investigación y frente a los investigados se ha cumplido en forma íntegra, de conformidad con las reglas propias de este procedimiento, es así como tanto el doctor Antonio Solón Losada, como su apoderado han conocido en su integridad el expediente contentivo de la investigación, han presentado múltiples memoriales en su defensa, han controvertido las pruebas y han ejercido los recursos correspondientes frente a los actos de la administración, participando activamente en ejercicio del Derecho de Defensa en toda la actuación administrativa, sin observación alguna de su parte.

Ahora bien, en cuanto se refiere a la omisión de alguna etapa procesal, argumentando las consideraciones de la Honorable Corte Constitucional frente a la imposición de sanciones disciplinarias, de aquellas que establece el procedimiento administrativo contemplado en el Código Disciplinario Unico, ha de reiterarse nuevamente que como es bien sabido por el investigado y su apoderado, éste no es un procedimiento disciplinario, que su vinculación a la investigación se tiene a partir de la formulación de cargos frente a los cuales tuvo la oportunidad de contestarlos ampliamente, de aportar y solicitar pruebas y de controvertir las que sirvieron de fundamento para la formulación de los mismos; por tanto, no corresponde a la realidad y es inexacta la afirmación que se hace en el numeral 3.10 del recurso de impugnación, toda vez que dentro de la presente investigación se ha respetado el debido proceso señalado en los artículos 50 y 51 de la Ley 30 de 1992, con observancia del artículo 29 de la Constitución Política, razón por la cual se concluye

que el trámite legal correspondiente que dio lugar a la expedición de la Resolución 2087 de 2001, se adelantó sin pretermitir etapa alguna.

Se remite este Despacho, a las consideraciones expuestas en la presente Resolución en cuanto hace referencia a la solicitud de nulidades presentada por la apoderada de la Universidad, al cuestionar el acto que dio inicio a la investigación y los fundamentos para proferirlo, para dar respuesta a los fundamentos de la impugnación en la parte pertinente.

Ahora bien, a partir de ese presupuesto, es preciso señalar que desde el momento en que se profirió el acto administrativo (Resolución 5357 de 1997), que dio inicio a la investigación y, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 30 de 1992, se trata de una investigación preliminar con el objeto de comprobar la existencia o comisión de los actos constitutivos de faltas administrativas de que trata el artículo 49 de la Ley 30 de 1992, para determinar cuáles son esas faltas y establecer quienes son los responsables.

Es necesario tener en cuenta, como se ha insistido en el presente acto y en el que es objeto de impugnación, que el doctor Antonio Solón Losada Márquez, en su condición de Rector y Representante Legal que fue de la Universidad Antonio Nariño, era el garante del legal y adecuado funcionamiento de la Universidad, de ahí que fuera jurídicamente viable y procesalmente pertinente, formular los cargos en su contra sin perjuicio de la responsabilidad de cada uno de los directivos de la Universidad que se hubiesen visto comprometidos en las acciones u omisiones que vulneran la normatividad en materia de Educación Superior y que habrán de ser investigadas, para cuyo efecto el Despacho ordenará la remisión de la parte pertinente de la investigación al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior.

Debe recalcar este Despacho que el doctor Antonio Solón Losada Márquez, en su calidad de Rector y Representante Legal de la Universidad Antonio Nariño, es la persona encargada de velar dentro de la Universidad por la buena marcha de la institución, cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales, los estatutos, reglamentos, acuerdos y resoluciones de la corporación, preside el comité académico, rinde concepto ante el Consejo Directivo sobre las solicitudes de creación, modificación y supresión de unidades docentes, investigativas, administrativas y culturales, preside las ceremonias de grado y autoriza con su firma títulos y grados académicos que la institución confiere. Por tanto, teniendo en cuenta que en la Institución que regenta concurre la función de diferentes personas, estas desempeñan su función bajo dirección del Rector, cargo que durante una época ejerció el doctor Antonio Solón Losada Márquez, sin que en el expediente se tenga prueba alguna de que su actuar fue diligente y dirigido a velar por el cumplimiento de las normas de educación superior que venían siendo inobservadas en la Institución.

Así lo consideró el Despacho al proferir la Resolución 2087 de 2001, en los siguientes términos: *“No puede pasar por alto este Despacho, la falta en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales y estatutarios, según se impuso en los cargos formulados al doctor Antonio Solón Losada Márquez cuando su hoja de vida muestra sus altas calidades intelectuales que permiten inferir la capacidad de interpretación de las normas que le obligan y el deber que impone el ejercicio de su función en tan alta dignidad como rector y representante legal que fue de la institución, con función social”*; es por ello que no puede desconocerse el conocimiento que tenía la Universidad Antonio Nariño y el doctor Antonio Solón Losada Márquez sobre la irregularidad en que incurría al permitir el obrar contrario a la Ley y que comporta el incumplimiento de las normas de educación superior, de

manera que se insiste es la falta de diligencia y cuidado del doctor Losada Márquez lo que hace reprochable su conducta, toda vez que no encuentra justificación alguna, se insiste, dadas las calidades que ostenta.

Es teniendo en cuenta el principio de confianza que rige la interacción humana, que muchos de los estudiantes ante las consideraciones personales y profesionales de una persona que como el doctor Antonio Solón Losada Márquez, quien regentaba la Institución, creen en la Universidad y en los argumentos expuestos por sus directivos para continuar adelantando labores académicas en programas que pese a no tener registro siempre se les presentaron como programas legales y sin problema alguno.

Para el recurrente los fundamentos probatorios que dieron lugar a la Resolución 2087 de 2001, se reducen a “*conceptos personales y parciales*”, además de testimonios que fueron “*tachados de sospecha*”; sobre este particular, resulta necesario señalar que las decisiones del Despacho encuentran pleno respaldo probatorio en el expediente, y cada uno de los cargos por los que se procede motivan la decisión con fundamento en los elementos de juicio conocidos y controvertidos, no solo por el doctor Antonio Solón Losada Márquez sino también por la Universidad Antonio Nariño, a través de sus apoderados.

En cuanto al primer fundamento de su impugnación, cabe mencionar que no es a partir de una queja anónima sino como resultado del análisis de múltiples elementos probatorios a que se hizo referencia en su oportunidad, por los que se establece que el doctor Antonio Solón Losada Márquez, permitió que la Universidad ofreciera y desarrollara sin el lleno de los requisitos legales, los diferentes programas que en esta actuación fueron investigados.

De otra parte, aparece en el expediente la manifestación por parte del doctor Antonio Solón Losada Márquez, en el sentido de que los programas que no cuentan con registro son perfectamente válidos, como el caso de la especialización en Odontología Pediátrica y, que la Universidad nunca ha recibido sanción por ofrecer y desarrollar programas académicos sin registro; sobre este hecho hay que anotar que en su calidad de Rector, el recurrente presidía el comité académico, con voz en el Consejo Directivo, es decir, como presidente del mismo presentaba ante el Consejo Directivo para su estudio y decisión, las orientaciones de la corporación en el aspecto académico y, estudiaba la creación, modificación y supresión de programas académicos; sin embargo, su defensa no allega prueba alguna de las acciones que el Rector Antonio Solón Losada Márquez hubiera ejercido, en su calidad de primera autoridad de la Universidad, cuya diligencia y cuidado en el buen funcionamiento de la institución estaba bajo su responsabilidad.

Ya sobre este aspecto igualmente se pronunció el Despacho, sin encontrar en esta oportunidad fundamento en el disenso planteado por el recurrente, pues resultaba claro y expreso el considerar que “...no puede en estos términos entender el Despacho que el doctor Antonio Solón Losada Márquez considere cumplida su obligación con la información que haga de los programas, es claro que las disposiciones vigentes a que se hace referencia al analizar los cargos y descargos formulados a la Universidad, válidos para el doctor Antonio Solón Losada Márquez, exigen el registro como condición para ofrecer y desarrollar los programas y es de acuerdo con las normas vigentes que se exige su observancia, sin embargo la función debe cumplirse dentro del orden jurídico, mucho dejan que pensar las declaraciones que hace en su escrito de descargos cuando de manera enfática e insistiendo una vez mas en la ineficiencia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, encargado del trámite del registro, logra obtener de manera “ágil y oportuna” el registro de algunos programas, no así respecto de

otros programas, afirmando que es situación que responde a que ciertos funcionarios no acataron las órdenes del director del ICFES, situación que deja un velo de duda sobre lo ocurrido y en tal virtud ameritaría adelantar investigación correspondiente en orden a establecer las condiciones en que se otorgan los registros, o bien, si en efecto hubo ineficiencia de funcionarios del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, a que se debió, situación sobre la que se ha de disponer en la parte resolutive de esta providencia”.

Frente a los argumentos expuestos por el recurrente en relación con el segundo cargo, encuentra alguna contradicción este Despacho una abierta contradicción, entre lo planteado por la Universidad y el doctor Antonio Solón Losada Márquez, por cuanto si lo que se estaba ofreciendo y cobrando en la Universidad era un curso especial de internet de carácter voluntario, ¿por qué razón se afirma por el mismo que *“dicho cobro no se volvió a realizar, después de recibida la circular respectiva”*, refiriéndose a la información contenida en la circular No. 001407 del Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, en que se señalaba que *“la inclusión en los recibos de pago de algunos ítems no contemplados en la Ley 30 de 1992, tales como internet, cursos de inglés, uso de laboratorios, utilización de salas de cómputo, revistas y publicaciones...pues se considera que estos hacen parte integral del valor de la matrícula”*.

Encuentra este Despacho a partir de los argumentos planteados en el recurso y en los descargos, que según no solo del Ex Rector Antonio Solón Losada Márquez, sino también la Universidad, lo que se estaba ofreciendo y cobrando a los estudiantes era un curso especial para aprender a manejar el internet, que no hacía parte integral del valor de la matrícula, sino que correspondía a un derecho pecuniario de aquellos relacionados en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, pero que para la época en que conocen la circular, entendieron que el cobro era irregular. De ahí que el recurrente manifieste que no se volvió a cobrar. ¿Se trata entonces de una concepción diferente y que se adopta en este momento, cuando se hace necesario argumentar que el concepto de internet que integraba el valor de la matrícula era otro?; no puede en consecuencia ser de recibo para este Despacho tal planteamiento, cuando los investigados han aceptado en virtud de la circular referida que se trataba del ítem precisamente cuestionado como cobro irregular.

Lo anterior conduce a reiterar las consideraciones de éste Despacho, que se formularon en la Resolución 2087 de 2001, frente al cargo segundo, tanto de la Universidad como del Ex Rector Antonio Solón Losada Márquez y, confirma las presentadas en esta oportunidad; toda vez que resulta claro para el Ministerio que los argumentos del recurrente no desvirtúan que el cobro efectuado a los estudiantes del ítem *“INTERNET”*, en los recibos de matrícula, no corresponde como se dijo en su oportunidad, a un servicio que hace parte integral del valor de la matrícula y que es considerado una herramienta educativa más de las que se hace uso hoy en la educación superior.

Así se refirió el Despacho en el acto que se recurre y se confirma en cuanto hace referencia a lo manifestado por el doctor Antonio Solón Losada Márquez, en los siguientes términos: *“...La ley 30 de 1992 es precisa al denominar el tipo de derechos pecuniarios autorizados para ser cobrados por las Instituciones de Educación Superior de carácter privado, resulta claro para este Despacho que el cobro de derechos pecuniarios por la realización de cursos especiales y de dedicación permanente obedece a una capacitación que se ofrece a los estudiantes por fuera del contrato suscrito con la Universidad a través de la matrícula, porque aquellos tienen como característica una connotación de vinculación voluntaria, pues a ningún*

estudiante se le puede obligar a tomar un curso especial o de educación permanente que esté por fuera del plan de estudios ofrecido por la Universidad...

...De otra parte resulta por demás curiosa la afirmación en cuanto a la importancia que le da la Universidad a la informática, porque si bien la considera herramienta indispensable para el mejor desempeño académico de sus estudiantes, la cual hoy en día es en todas las Universidades del mundo el cuaderno y el lápiz de antaño, nunca debió suspender el ofrecimiento del curso especial si así lo era, o debería ser una asignatura del plan de estudios de todos los programas que ofrece la Universidad, por tanto los costos que demanda, un componente de los costos de matrícula”.

En relación con los argumentos planteados, frente a los cargos tercero y cuarto, el recurrente admite la comisión de los actos constitutivos de falta administrativa y comprobar con lo cual se comprueba la existencia de los mismos. Por consiguientes, sus planteamientos no desvirtúan el hecho de que tanto la utilización indebida de los códigos de los programas registrados para fines publicitarios, como el hecho de matricular alumnos sin acreditar la presentación del examen de Estado para ser admitidos en la Universidad, se efectuaron sin que mediara conducta diligente y cuidadosa por parte del Rector, para evitar que dichos actos ocurrieran. Por lo tanto, este Despacho reitera, en esta oportunidad y frente a las argumentaciones expresadas por el doctor Antonio Solón Losada Márquez, los criterios que sirvieron de base para expedir la Resolución 2087 de 2001.

Finalmente, en cuanto al quinto cargo formulado al Rector, que dio lugar a imponer la correspondiente sanción en la Resolución recurrida, obra en el expediente prueba de que la Universidad Antonio Nariño otorgó a unas alumnas título en Terapeuta Psicosocial con énfasis en Cuidados Paliativos y posteriormente ante la investigación de que dicho programa no tenía registro, decidió cambiar los diplomas otorgando el título de Profesional en Terapias Psicosociales.

En efecto, a fl. 679 del cuaderno principal número dos, aparece una carta en original firmada por la doctora María Victoria Medina, decana de la Facultad de Terapias Psicosociales, donde señala lo siguiente, *“la Universidad decidió a través del Consejo de Carrera y con aprobación de la rectoría, replantear el plan de estudios, a fin de unificarlo, respetando la esencia de las áreas de aplicación. La implementación de esta decisión implicó: La homologación de un plan de trabajo en aula que permitiera a todos los estudiantes de la facultad, el acceso a las asignaturas replanteadas y por parte del consejo directivo, la autorización a la secretaría general para que a las estudiantes ya egresadas, se les hiciera un cambio en el texto del diploma, es decir, se les eliminara la palabra énfasis”*

Con lo anterior, ha quedado acreditado que se otorgó un título correspondiente a un programa sin registro en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, que a su vez constituye un título con denominación diferente a la autorizada al único programa registrado por la Universidad Antonio Nariño, en esta área y con nombre similar.

En cuanto a la responsabilidad en la comisión del acto constitutivo de falta administrativa, a folios 651 a 645 del cuaderno principal número dos y 402 a 418 del cuaderno Nicolás de Federmán, reposan fotocopias de los diplomas y actas de grado, firmados por el doctor Antonio Solón Losada Márquez, en cumplimiento del literal I del artículo 24 de los Estatutos de la Universidad, en los que autorizó con su firma, los títulos y grados académicos que la Institución confirió a los estudiantes de unos programas que, como ha quedado demostrado, carecen de registro.

De otro lado, y teniendo en cuenta que el recurrente, después de referir los motivos de disenso frente a los cargos formulados y por los que se procede, hace algunas consideraciones sobre la actuación procesal, este Despacho señala:

1. Analizados los cargos y descargos, los argumentos del recurrente y, revisada nuevamente la extensa foliatura que integra el expediente, se han analizado para decidir este recurso, las explicaciones sustentadas por el doctor Antonio Solón Losada Márquez y su apoderado, así como las pruebas por ellos aportadas, quedando claro para este Despacho que de la lectura cuidadosa del expediente, se desprende que de manera continua, se ejerció el derecho a la contradicción y se garantizó la defensa con fundamento en el Debido Proceso Consagrado en la Constitución Política de 1991. De lo anterior, se colige que todos los documentos allegados al plenario fueron conocidos por el Ex Rector investigado, y su apoderado, quienes pudieron pedir y allegar informaciones durante todo el trámite del proceso, sin requisitos, ni términos especiales y, presentaron a este Despacho en todas las oportunidades en que así lo consideraron oportuno para sustentar su defensa, escritos que enriquecieron el debate procesal.

Así pues, de todas las pruebas oportuna y legalmente allegadas al expediente, tuvieron conocimiento los sujetos investigados y sus apoderados, aún en el momento en que se requirió actualizar la información que ya se contenía en el expediente. Además este Despacho fue cuidadoso para enterar a los mismos de las comunicaciones que se ordenaron librar, para los efectos de que toda actuación fuera conocida para la defensa de sus intereses, de ahí que no solamente se comunicaran las actuaciones, sino que también se permitiera durante todo el tiempo la revisión del expediente. Ello es tan evidente que los apoderados con anterioridad a que se profiriera la Resolución 2087 de 2001 fueron insistentes en la remisión de memoriales que hacían referencia a cada una de las actuaciones y solicitaron copia íntegra del expediente.

2. Teniendo en cuenta que en la Resolución 2087 de 2001, el despacho consideró lo pertinente frente a los memoriales presentados por el doctor Ismael Urazán González, con anterioridad a ella, omitiendo disponer sobre el particular en la parte Resolutiva de la decisión, en la presente ha de procederse en tal sentido, remitiéndose a las consideraciones expuestas en su oportunidad en el numeral 10.7.1. de la página 99 de la citada Resolución.

Así se reitera que el funcionario investigador comisionado, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, doctor Nestor Angel Giraldo, adelantó la investigación ordenada mediante Resolución 5357 de 1997, de conformidad con lo establecido en el artículo 51 de la Ley 30 de 1992, es decir, con el fin de comprobar la existencia, o no, de actos constitutivos de faltas administrativas en Universidad Antonio Nariño y, en aras de establecer las responsabilidades a que hubiera lugar. En tal virtud adelantó la investigación que condujo a la formulación de cargos a la Universidad y al doctor Antonio Solón Losada Márquez, le recibió y valoró los descargos, decidió sobre la práctica de pruebas y rindió el informe correspondiente, en cumplimiento del artículo primero de la Resolución 5357 de 1997. Por tanto, en consideración de este Despacho, el funcionario no excedió sus facultades al efectuar la formulación de cargos al doctor Antonio Solón Losada Márquez, ni al decidir sobre las pruebas por él solicitadas dentro de la investigación.

3. Frente a la inquietud del recurrente sobre la presunta omisión en el procedimiento de solicitud para la obtención del Concepto del Consejo Nacional de Educación Superior –CESU-, como requisito previo a imponer sanción al doctor Antonio

Solón Losada Márquez, reitera este Despacho que el Decreto 1176 de 1999, transformó el Consejo Nacional de Educación Superior –CESU- y, entre sus funciones no quedó establecida la de conceptuar de manera previa a la imposición de sanción a los Rectores o Representantes Legales de las Instituciones de Educación Superior; por tanto, la decisión respecto del doctor Antonio Solón Losada Márquez agotó el procedimiento debido conforme a las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

El Decreto 1176 de 1999, no contempla dentro de las funciones del CESU, la de emitir concepto previo a la imposición de ninguna sanción. El mismo Decreto en su artículo segundo señala que corresponde a la Comisión Consultiva “*evaluar y conceptuar, previamente, a las decisiones que competen al Ministro de Educación*” en relación con los temas allí señalados, dentro de los que se encuentra la aplicación de las sanciones previstas en los literales d), e), f) y g), del artículo 48 de la Ley 30 de 1992..

4. Finalmente y teniendo en cuenta el último día en el cual el Doctor Losada Márquez ejerció como rector y representante legal de la Universidad Antonio Nariño, es claro para este Despacho que la facultad para sancionar por la comisión de actos constitutivos de falta administrativa en cuanto hace a este directivo no ha caducado.

En este orden de ideas, se considera una vez más, comprobada la existencia y comisión de actos constitutivos de falta administrativa, por parte del doctor Antonio Solón Losada Márquez en su calidad de Rector y Representante Legal, que fue de la Universidad Antonio Nariño, y por lo tanto la sanción impuesta en la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, habrá de confirmarse.

5.3. OTRAS CONSIDERACIONES

Analizados en forma pormenorizada los argumentos de los recurrentes, frente a cada uno de los cargos formulados en la presente investigación, y como quiera que los mismos, tanto en el caso de la Universidad como en el del doctor Antonio Solón Losada Márquez, no han sido desvirtuados, procede este Despacho a examinar los demás elementos planteados por los mismos, así como el apreciable número de escritos e informaciones allegadas al plenario por estudiantes, docentes, y administrativos de la Universidad Antonio Nariño y, ciudadanía en general, que ascienden a más de tres mil.

5.3.1. Alcances de la Investigación

Como se consideró al momento de dar respuesta a los argumentos expuestos por la apoderada de la Universidad en lo concerniente a su solicitud de declaración de nulidades, resulta jurídicamente viable y procesalmente pertinente, el concepto de investigación global utilizado por el Consejo Nacional de Educación Superior –CESU- y acogido por el Ministerio de Educación Nacional, en cuanto a la necesidad de adelantar una investigación que permitiera establecer las posibles irregularidades en que venía incurriendo la Universidad, sin limitarla en su contenido, dado que la consideración para solicitar la investigación era precisamente, el desempeño institucional de la misma, pues la actuación que se inicia con la expedición de la Resolución 5357 de 1997, de carácter preliminar, no sólo permite, sino que es su razón de ser, efectuar el acopio probatorio tendiente a establecer, si en efecto, se infringieron las normas de educación superior y quiénes sus responsables. Mal haría

entonces el funcionario investigador, cualquiera que sea, conociendo en esta parte inicial de la investigación de hechos que pueden constituir falta imputable a la Universidad o a quien la represente, omitir la valoración de elementos probatorios que pudiesen probar la comisión de una falta y teniendo fundamento para formular cargos por tales irregularidades, omitir su formulación. Lo anterior si constituiría una conducta imputable a quien omitiese el cumplimiento de su función.

Es entonces necesario recordar que la investigación encuentra su límite en los cargos por los que se procede, esto es, una vez que el funcionario investigador cuenta con el material probatorio necesario, procede a la formulación de cargos, momento en que como se ha insistido en la investigación, y se señaló al proferir Resolución 2087 de 2001, es cuando se vincula formalmente al investigado, y es ahí en donde encuentra límite la investigación, en la medida en que no puede procederse mas que por los cargos que se formulan y, es sobre estos que se plantea el debate probatorio y los sujetos investigados presentan sus descargos. Téngase en cuenta que el Despacho no esta valorando en este momento, los criterios para imponer la sanción, ni contradice su dicho en la Resolución 2087 de 2001, cuando plantea la proporcionalidad respecto de la sanción, como valoración de los hechos conforme a los fines del Estado, a partir de la gravedad del hecho y del daño causado, este es tema que se tratará mas adelante.

Finalmente, en relación con este tema, si bien la investigación, por las mismas consideraciones ya expuestas, permitía la indagación de muchos aspectos mas sobre el funcionamiento de la institución, se hubiese limitado a los cargos por los que aquí se procede, sin embargo, ello no es un aspecto procesal que viole las formas propias de esta investigación y que desquicie el acto que ahora se impugna, pues en su momento, los elementos de juicio allegados, fundaron el pliego de cargos que se formuló, la misma Resolución 2087 lo cuestiona y esta la razón por la que, teniendo a la fecha nuevas quejas sobre el real funcionamiento de la Universidad Antonio Nariño, se obligue este Despacho a ordenar la verificación y valoración de las mismas.

5.3.2. Caducidad de la Acción y Sanción Administrativa

Como lo consideró en su momento este Despacho frente a cada uno de los cargos formulados a la Universidad y al Doctor Antonio Solón Losada Márquez, la facultad sancionadora por la comisión de actos constitutivos de falta administrativa no ha caducado. Al respecto y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 30 de 1992, es procedente, la confirmación de las consideraciones expuestas en la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, en la cual se señala lo siguiente:

*“La peticionaria hace un extenso análisis sobre la caducidad de las pruebas que fundamentan los cargos, las cuales a su juicio todas están caducas, pero deja claro que la **Universidad desarrolla los programas sin registro por cuanto se habían iniciado con anterioridad y era un deber la continuidad para responder a los estudiantes (fl. 165 cuaderno principal No. 4)** admitiendo con esta declaración una vez más, las infracciones a las normas de educación superior por parte de la Universidad”* (negrilla para resaltar).

Ahora bien, como se estableció en el acápite de pruebas de la Resolución 2087 de 2001, muchas de las acciones de tutela y de cumplimiento impetradas por estudiantes y por la Universidad, que fueron falladas adversamente a los demandantes por el Consejo de Estado, estaban encaminadas a lograr que se

podiera regularizar el desarrollo de los programas sin registro en diferentes ciudades del país, los cuales se continuaron ofreciendo y desarrollando **simultáneamente** con el curso de la presente investigación y de los procesos judiciales a los que hemos hecho referencia. Por lo tanto, es claro para este Despacho, que el último acto constitutivo de falta aún no ha cesado, toda vez que como se ha admitido tanto en los descargos como en el memorial de fecha 30 de julio de 2001, la Universidad, si bien en algunos casos suspendió los programas o los dejó de ofrecer, en otros continuó desarrollándolos, amparada en las interpretaciones jurídicas que se desvirtuaron por este Despacho, dentro del análisis de cargos y descargos efectuado en la Resolución 2087 de 2001, como en la presente providencia y, como también se observó en su oportunidad con el análisis de la actuación surtida ante las Fiscalías Delegadas, con sede en esta ciudad.

Sin embargo, y frente a la insistencia de los recurrentes en el tema, se considera necesario exponer nuevamente la posición jurídica de este Despacho en la siguiente forma:

El artículo 52 de la Ley 30 de 1992, señala el término de caducidad de la acción y la sanción administrativa, en este tipo de procesos así: *“La acción y la sanción administrativa caducarán en el término de tres años contados a partir del último acto constitutivo de la falta”*, término que para el efecto resulta perentorio. La caducidad, por su naturaleza misma opera de pleno derecho y no es posible admitir el ejercicio de la acción sancionatoria una vez expirado su plazo, sin que para ello sea necesario que el investigado la alegue.

Como lo ha demostrado este Despacho, obra en el expediente prueba según la cual la Universidad Antonio Nariño, ha ofrecido y desarrollado programas sin el cumplimiento de requisitos legales; ha cobrado a los estudiantes derechos pecuniarios no autorizados por la ley como Internet; ha utilizado los códigos de los programas registrados para fines publicitarios; ha ocultado además la real situación académica y administrativa de los estudiantes de Administración de Empresas de Medellín; así mismo matriculó estudiantes que no acreditaron la presentación del examen de Estado y expidió títulos con denominación diferente a la autorizada; igualmente está probado que el doctor Antonio Solón Losada en ejercicio de sus funciones como Rector y Representante Legal de la Universidad Antonio Nariño permitió el incumplimiento de las normas de educación superior por parte de la Universidad y, omitió de esta manera el deber legal que para entonces le imponía la ley.

De otra parte, el Funcionario Investigador del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, formuló pliego de cargos a la Universidad Antonio Nariño, el 26 de mayo de 1999, por el presunto incumplimiento de las normas de Educación Superior anteriormente señaladas, produciéndose en consecuencia la desviación de la Universidad en el cumplimiento de los fines y objetivos de la Educación Superior.

Ahora bien, sobre el cómputo del término de caducidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia de noviembre 21 de 1991, se pronunció en el siguiente sentido:

“La caducidad, ha dicho la doctrina y la jurisprudencia, es una institución jurídica que limita en el tiempo el ejercicio de una acción, independientemente de consideraciones que no sean el solo transcurso del tiempo. Su verificación es simple, pues el término ni se interrumpe ni se prorroga, y es la ley la que al señalar el término y el momento de su iniciación, indica el término final invariable o dies fatalis...”

...Para que se de el fenómeno jurídico de la caducidad sólo bastan dos supuestos: el transcurso del tiempo y el no ejercicio de la acción...

Es así como el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Sub Sección A, en fallo de 16 de marzo de 2000, confirmado el 26 de octubre de 2000, por el Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Primera, al resolver la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, demandada con respecto a una Resolución ministerial en asunto como el que ahora nos ocupa, después de estudiar cada uno de los cargos y el término transcurrido desde el último acto constitutivo de la falta para cada uno de ellos, **acogió la última falta respecto de todos los cargos** y consideró: *“En consecuencia, como la fecha en la que caducaba la facultad sancionatoria de la administración era el 10 de abril de 1999 por cuanto el último hecho ocurrió el 10 de abril de 1996, como se consignó en el cuadro precedente, se deduce que para la fecha en que profirieron y notificaron los actos demandados no había caducado la facultad sancionatoria, por lo que no son acertados los argumentos planteados por el libelista y por tanto, el cargo analizado no prospera”*.

Por estas mismas consideraciones es dable inferir por parte de este Despacho que el término de caducidad de que trata el artículo 52 de la Ley 30 de 1992 no se ha cumplido en el presente asunto, en cuanto hace referencia a la facultad legal que tiene el Ministro de Educación Nacional, para investigar y sancionar las faltas administrativas imputadas a la Universidad Antonio Nariño, tal y como quedó demostrado con el acopio probatorio y expuesto en el análisis de cada uno de los cargos y descargos tanto al momento de proferir la Resolución 2087 de 2001, como en el presente acto administrativo.

En consecuencia, este Despacho concluye que la solicitud de caducidad impetrada por los peticionarios no resulta procedente en la presente actuación por las razones anteriormente expresadas.

5.3.3. Intervención de Terceros

En el expediente obran reiteradas quejas e intervenciones de los estudiantes de las diferentes sedes de la Universidad, que dieron lugar a las visitas practicadas dentro de la investigación y que constituyeron fundamento para la formulación de cargos por el funcionario investigador y para la decisión de fondo contenida en la Resolución 2087 de 2001.

Lo anterior, permite deducir que la investigación administrativa adelantada contra la Universidad Antonio Nariño ha sido pública, situación que se confirma a partir de los mismos escritos que en ejercicio del Derecho de Petición, han sido formulados de manera continua y reiterada en el curso de la actuación administrativa correspondiente.

De otra parte, se tiene como prueba en el expediente administrativo, que todos los Rectores y Representantes Legales de la Universidad Antonio Nariño, han conocido del proceso de investigación ordenado por la Resolución 5357 de 1997 y, como tales han actuado dentro de la misma, ya sea de manera personal, en nombre de la Institución, o designando apoderados que la representen.

El conocimiento que de la Resolución de apertura de la investigación y el desarrollo del proceso que en virtud de la misma, han tenido los Rectores de la Universidad, como miembros del Consejo Directivo de la Institución, Presidentes del Comité

Académico y máxima autoridad administrativa de la Universidad, permite inferir a este Despacho, que los estamentos de la misma conocieron la situación en la cual se ha visto involucrada la institución, así como sus directivos. Además, cabe señalar que aquella no es la primera investigación que se adelanta contra la Institución y, por lo tanto, siendo conocedores de las condiciones reales de funcionamiento de la Universidad Antonio Nariño, era posible advertir que los resultados de este proceso podían comprometer sus intereses.

Sin embargo, el hecho de que terceros conocieran de esta situación y pudieran prever las consecuencias de la misma, no implica que ellos tuvieran legitimidad jurídica para hacerse parte en el proceso, como quiera que si bien, se trata de una actuación administrativa, el ejercicio de la facultad sancionatoria se dirige a los investigados como sujetos procesales en la investigación. Así pues, debe quedar claro que los únicos intervinientes en este proceso resultan ser las personas naturales y jurídicas investigadas y sus respectivos apoderados. Ni el informador, ni el quejoso, ni los terceros son parte en el proceso administrativo de que tratan los artículos 50 y 51 de la Ley 30 de 1992; su actuación se limita a presentar y ampliar la queja con el deber de aportar las pruebas que tengan en su poder. En este sentido se pronunció este Despacho en la presente investigación, mediante auto de 15 de agosto de 2001, cuyos argumentos acogió el Honorable Consejo de Estado, en fallo proferido el 16 de Noviembre de 2001.

De otra parte, hay que recordar que la educación superior, por su naturaleza, es un servicio que sólo se puede prestar a través de lo que los economistas denominan mercados de confianza y con asimetrías de información. En este tipo de mercados, el cliente está en manos del prestador del servicio: por una parte, este posee mejor información que el cliente con respecto al producto; por otra, para el cliente tiene un gran costo de oportunidad corregir una decisión equivocada de elección de carrera o institución. Por esta razón, el Estado ha de ser muy cuidadoso de comunicar a terceros en el momento oportuno la existencia de este tipo de investigaciones, toda vez que aún abierta y formulados los pliegos de cargos, es una eventualidad la decisión que se adopte (archivo o sanción) y por tanto la definición de quienes resultarían perjudicados con la misma.

Es precisamente por esta razón que la comunicación a terceros que no han intervenido en la actuación y que pueden resultar afectados, no se realiza hasta tanto sea expedido el acto administrativo que resuelve de fondo este tipo de investigaciones, momento en el cual se establecen las responsabilidades a que haya lugar por la violación de normas de la Educación Superior. Antes de ello, como se ha dicho y, ahora se reitera, son presupuestos de hecho que requieren ser probados en el curso de una investigación formal y con observancia del Debido Proceso.

Adicionalmente, la actuación administrativa adelantada a la Universidad Antonio Nariño fue iniciada a petición de parte, evento en el cual, la comunicación a terceros que no hayan intervenido en la misma, se rige por lo dispuesto en el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo y no por lo dispuesto en el artículo 28 ib. que consagra el deber de comunicar la actuación administrativa de oficio.

En consecuencia, en la investigación administrativa adelantada a la Universidad Antonio Nariño a partir de la Resolución 5357 de 1997, se reitera que el Ministerio de Educación Nacional, cumplió estrictamente con el mandato legal previsto en el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, publicando el acto contentivo de la decisión mediante la cual se resuelve la investigación, esto es, la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001.

Tan claro es el cumplimiento al debido proceso, en el presente asunto, que, con ocasión de dicha publicación, efectuada el 14 de septiembre de 2001, en el Diario el Tiempo, y en el Diario Oficial del 17 de septiembre de 2001, los estudiantes, administrativos y ciudadanía en general han intervenido en la actuación y ejercido no sólo ante el Ministerio, sino también ante las instancias judiciales, las acciones que consideran procedentes.

Ahora bien, es preciso aclarar que aún sin compartir los argumentos, pero respetando las decisiones judiciales, posición de la cual se dejó constancia ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en proceso de Acción de Tutela No. 01-1429, el Ministerio de Educación Nacional, en estricto acatamiento de la solicitud efectuada por la Presidencia de la República en oficio de fecha 1 de noviembre de 2001, en cumplimiento del artículo primero de la parte resolutive de la providencia emitida por el Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Sub Sección "A", de fecha 30 de octubre de 2001, publicó en edición del Diario La República del día 2 de noviembre de 2001, en la página 12 C, el texto íntegro de la Resolución 5357 de 25 de noviembre de 1997, proferida por el Ministro de Educación Nacional de la época.

Sin embargo, tal decisión se profirió con posterioridad a la que tutelaba el derecho al debido proceso, de fecha 11 de septiembre de 2001, que fue impugnada por este Ministerio y resuelta por el Honorable Consejo de Estado, el 16 de noviembre de 2001, la cual dispuso revocar el fallo del a quo, por considerar que el Ministerio de Educación Nacional, ejerce la suprema inspección y vigilancia sobre la educación superior en Colombia.

Así mismo consideró esa honorable corporación que, la Apertura de Investigación Administrativa a la Universidad Antonio Nariño, solamente debía ser notificada a su Rector, como quiera que es el Presidente del Comité Académico, miembro del Consejo Directivo, primera autoridad administrativa y representante legal, tal y como consta en los estatutos de dicha Universidad. Que con la publicación de la parte resolutive de la Resolución No. 2087 de 2001 en el diario El TIEMPO se dio cumplimiento al artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, y con la notificación personal hecha al Rector, se constituye comunicación a la comunidad educativa, conformada por los directivos y estudiantes, para que conozcan la situación en la que se ve involucrada la institución y/o sus directivos, y adviertan si los resultados de dicho proceso pueden comprometer sus intereses. Esta comunicación, no implica que los terceros se hagan parte en el proceso como quiera que, si bien se trata de una actuación administrativa, el ejercicio de la facultad sancionatoria se dirige a los interesados como sujetos procesales de la investigación.

5.3.4. Otros escritos que se allegan al expediente

Considerando que en la misma fecha en que los sujetos investigados interpusieron recurso de reposición, los señores Gabriel Alberto Mora Cáceres, José Belman Rivera y Rita Delia Peña, presentaron escritos manifestando interponer igualmente recurso de reposición contra la Resolución 2087 de 2001, este Despacho dispondrá comunicarles el contenido del presente acto administrativo que aprecia los fundamentos que invocan como motivo para impugnar el acto.

De otra parte, debe este Despacho puntualizar en relación con la petición del señor Mora Cáceres los argumentos ya planteados en este ítem. Frente al escrito del señor Rivera cabe precisar que su contenido apunta mas a una serie de consultas sobre el manejo administrativo de la Universidad, en caso de quedar en firme la

Resolución 2087 de 2001, razón por la cual se ordenará que debe estarse a lo considerado en esta providencia y a lo que aquí se resuelve.

Con respecto al escrito presentado por la señora Rita Delia Peña, para quien se comparten los argumentos igualmente expuestos en el presente ítem, ha de agregarse, frente a su inquietud sobre el cumplimiento de los objetivos de la Educación Superior particularmente en el programa de Psicología en Bogotá, que mediante Resolución 787 de 4 de marzo 1998, se impuso sanción de amonestación pública a la Universidad Antonio Nariño, por ofrecer y desarrollar sin el lleno de los requisitos legales exigidos por las normas de Educación Superior y desconociendo los objetivos de calidad, entre otros al programa de Psicología Presencial en Bogotá y en las demás extensiones presenciales y a distancia de este programa y, actualmente, el mismo programa, es objeto de investigación, aún sin resolver.

De otra parte, si bien es cierto, el programa no es objeto de los cargos por los que se procede en esta actuación, son aquellas sanciones y el reiterado incumplimiento a las normas de educación superior, que como hecho indicador de debilidad institucional que se encuentra probado, los que constituyen el fundamento que tuvo en cuenta el Despacho como criterio de proporcionalidad y necesidad de la sanción para resolver como lo hizo, aspecto sobre el que se detendrá el Despacho mas adelante.

5.3.5. Procedencia Jurídica de la Sanción

La actividad administrativa que se ha realizado por este Despacho en el presente asunto, se efectuó en virtud de la competencia que le confiere la Ley 30 de 1992, con el fin de ejercer la suprema Inspección y Vigilancia de la prestación del servicio de la Educación Superior y su proceder ha estado enmarcado dentro de los postulados del buen servicio público, y para la protección del interés general.

Para este Despacho, no hay duda que, después de haberse realizado el análisis correspondiente y examinado en forma exhaustiva el material probatorio y las razones de la impugnación, debe mantenerse la Resolución recurrida, en la forma como se establecerá en la parte resolutive de esta providencia.

En efecto, las decisiones correspondientes fueron producto de un proceso de valoración, investigación, comprobación, apreciación y juicio, con la correspondiente observancia del debido proceso y sobre todo teniendo en cuenta la realidad de la educación superior en Colombia, la necesidad de optimizar la prestación de este servicio público y la confianza que ha depositado el Estado colombiano en los particulares para que presten en los términos que establece la Ley, este servicio esencial inherente a su finalidad; todo lo cual conduce a reiterar los considerandos consignados en la Resolución 2087 de 2001.

Es por ello que se remite una vez mas a lo considerado en la Resolución 2087 de 2001, en cuanto se refiere a los criterios para definir la viabilidad jurídica de imponer una sanción (fls. 112 y ss.) y particularmente en cuanto a la proporcionalidad como ideal de igualdad o equilibrio que se busca entre los derechos trabados entre el Estado como titular de la acción sancionatoria y los derechos y garantías del investigado.

La política educativa es un asunto que compete directamente al Gobierno Nacional, como encargado de desarrollar los postulados previstos a partir de los artículos 1 y 2 de la Constitución Política.

Igualmente, la Carta Fundamental de 1991 es la fuente que confiere al Gobierno las competencias relacionadas con el servicio público de la educación; de ahí que el control que se ejerce debe ser estricto y severo, en cuanto tiene que ver directamente con el desarrollo social en un Estado definido como Social de Derecho. Es por ello que el Ministerio de Educación Nacional, aplica las normas de Educación Superior a todas las instituciones en términos de igualdad, y busca el cumplimiento de los fines y objetivos de la Educación Superior como el verdadero interés general de la sociedad.

Cabe precisar que el artículo 48 de la Ley 30 de 1992, prevé sanciones que deben aplicarse por el incumplimiento de las disposiciones consagradas en la misma, por parte de las Instituciones de Educación Superior y/o sus directivos. Se trata de sanciones que van desde Amonestación Privada hasta cancelación de personería jurídica, y que deben concretarse al momento de decidir el mérito de la investigación, oportunidad igualmente legal para disponerlo, como en efecto se hizo, teniendo en cuenta los criterios que debidamente motivados fueron expuestos en su momento y que se retoman en virtud de la impugnación de la decisión.

Así pues corresponde a este Despacho realizar la calificación de la falta atribuida, frente al incumplimiento de las normas de educación superior, teniendo en cuenta la valoración de los hechos, la gravedad de los mismos, y el daño causado.

Es así que, como uno de los aspectos centrales de la facultad sancionatoria, lo constituye la determinación de la sanción en forma específica, la cual se impone a los investigados, frente al incumplimiento de las normas mencionadas, y como consecuencia de las faltas cometidas.

De esta manera, la concreción de la sanción, en lo concerniente a la suspensión de admisiones y programas, se sustenta en varios elementos que no pueden pasar inadvertidos este Despacho en el momento de ejercer su facultad sancionatoria. Entre ellos han de señalarse los siguientes:

Se encuentran probados todos los cargos formulados a la Universidad, los cuales como ya se anotó, no solamente se refieren al ofrecimiento y desarrollo de programas sin registro, sino a una serie de conductas que muestran la debilidad administrativa de la institución en varios aspectos, y que no pueden desligarse del buen desarrollo de la actividad académica de la misma. Es indiscutible que el debido funcionamiento de cualquier institución, y el logro y cumplimiento eficiente y eficaz de sus fines y objetivos esta íntimamente ligado con la organización académico-administrativa, la cual es en gran parte el soporte para que la transmisión de conocimientos se efectúe en condiciones óptimas de bienestar.

El proceso de expansión y descentralización de la educación superior de la Universidad Antonio Nariño debe estar soportado en un fortalecido andamiaje administrativo que garantice la prestación del servicio en condiciones de calidad, de manera que no puede ejercerse la función educativa en forma tal que se desmejoren los postulados relacionados con la profesionalización y dignificación de la prestación del servicio (artículos 67, 68 y 69 de la Constitución Política).

La calidad de la educación, insiste este Despacho, no solamente se refiere a los resultados académicos, los cuales no han sido objeto de la investigación, sino a los medios y procesos administrativos empleados para garantizar que el desarrollo de las actividades académicas se cumpla bajo unos presupuestos mínimos de organización y coordinación entre las diferentes sedes y organismos de dirección.

La conducta reiterada de la Universidad, en el ofrecimiento y desarrollo de programas sin registro, que afecta la satisfacción de la necesidad básica de educación de una colectividad, adquiere especial connotación para este Despacho en cuanto es constante actitud irresponsable de la Institución y sus directivos frente a las expectativas de los estudiantes que acuden al centro educativo con la confianza de la legalidad de su oferta educativa.

Para el Ministerio de Educación Nacional, el hecho de que en la investigación se conozca sólo un número determinado de programas que carece de legalidad para su funcionamiento, no resta importancia al problema social que esto genera, de manera que no se puede compartir en modo alguno la posición adoptada por la Universidad desde hace tiempo, y que ha sido reiterada en afirmar que no es significativo frente a la oferta de un número mayor de programas que observan los requisitos legales para su oferta y desarrollo. Así pues no resulta necesario esperar que la situación de irregularidad que se configura cobije a la mayoría o quizá a la totalidad de ámbitos que le son propios por su carácter de Universidad, para que el gobierno tenga que adoptar medidas que resulten mas traumáticas para la comunidad académica.

El impacto social que genera el restar cobertura de educación ofrecida por la Universidad Antonio Nariño, durante un término de tiempo determinado, no es mas grave que el impacto social que puede generar el permitir la continuidad de la prestación del servicio en las condiciones en que se viene ofreciendo, que cada vez resulta mas gravoso, si se tiene en cuenta que la Universidad ha incurrido de manera reiterada en faltas administrativas frente a las normas de educación superior, que han dado lugar a sanciones que ciñéndose al criterio de proporcionalidad van desde la amonestación pública, pasando por las multas hasta la suspensión y cancelación de programas, sin pasar por alto que el reconocimiento académico de la institución como Universidad estuvo condicionado desde sus inicios a demostrar un permanente y continuo mejoramiento de las condiciones académico administrativas, para lo cual debía elaborar y ejecutar un plan de desarrollo que contuviera el diseño de un proceso de evaluación participativa de aplicación sistemática y continua y el establecimiento de políticas institucionales para la investigación entre otros.

El ofrecimiento del servicio público de la Educación Superior, en zonas apartadas del territorio nacional, o donde la población no cuenta con alternativa distinta a la que dicha universidad ofrece, como por ejemplo en el caso del municipio de Circasia, Puerto Boyacá, Florencia, Villavicencio, entre otros, no puede ser criterio para que el Despacho se inhiba de imponer una sanción, o de exigir calidad académica y administrativa por parte de la misma, pues como se viene expresando no se trata simplemente del ofrecimiento del servicio, sino de que éste se ofrezca en condiciones debidas. Por el contrario, considera este Despacho que es precisamente la necesidad manifiesta de estos sectores de la población, la oportunidad que ha encontrado la Universidad para su expansión, así como la opción que constituye para muchos estudiantes que sin poder llenar requisitos para acceder a la Educación Superior, encuentran una alternativa viable de formación en esta Institución, convirtiéndose en presa de su mercadeo educativo.

La concreción de la sanción que se impone, materialmente pone de presente la gravedad de la falta que se imputa a los sujetos investigados, concreción a la que se llegó después de analizar aspectos tales como el deber de garantizar el cumplimiento de las normas bajo las cuales se organiza el servicio público de la educación superior. Al respecto se señalo lo siguiente, en la Resolución 2087 de 2001:

“...lo que es mas importante señalar por parte de este Despacho es que no existe mayor interés general, para todos los colombianos, en este caso, que aquel que el

Estado garantice el cumplimiento de las normas bajo las cuales se ha organizado el servicio público de la Educación Superior, en términos de igualdad, asegurando la legalidad y calidad del servicio que se ofrecen por parte de las Instituciones de Educación Superior y en consecuencia se proteja un ejercicio legítimo y responsable del derecho a la educación...”

“...El derecho a la educación es un derecho fundamental de la persona y un servicio público con función social...”

Igualmente, se consideró la función social del servicio público de la educación y en tal sentido se señaló en la Resolución 2087 de 2001 que *“la educación como derecho fundamental, por sus connotaciones sociales, es revestida de una naturaleza especial que la distingue como derecho y como servicio público de los demás, y por lo mismo exige que el ejercicio de la inspección y vigilancia sobre ella, deba ejercerse distinta y separadamente de la del común de los servicios públicos y sólo pueda adelantarse con sujeción a la ley, como claramente lo dispone el numeral 21 del artículo 189 de la Carta Política...”*

“... en referencia específicamente al caso de la Educación Superior, es claro que ésta es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado; por esta razón el Estado puede y debe intervenir la Educación Superior en procura de calidad, eficiencia y equidad”.

Como fundamento de la decisión adoptada y de la concreción de la sanción que se impuso, este Despacho dejó claro en la Resolución impugnada que *“el Estado debe garantizar de acuerdo con la Constitución y la Ley 30 de 1992, que se cumplan los objetivos de la Educación Superior y de las instituciones que la imparten, con el fin de que las personas puedan gozar de su derecho a la Educación Superior de la mejor manera posible. Por tanto, el hecho que el Estado exija el cumplimiento de la ley y los reglamentos por parte de quienes prestan el servicio público de la Educación Superior, no puede confundirse, o presentarse como una traba o limitante al disfrute de un derecho fundamental como es el de la educación; por el contrario, lo que realmente es de interés general para la sociedad colombiana, es que el Gobierno cumpla y haga cumplir las leyes, para garantizar el goce del mismo, según la naturaleza que la Constitución le ha definido”.*

No se abandona y por el contrario se reitera y confirma, como criterio para imponer la sanción, el conocimiento y reiterado incumplimiento de las normas de Educación Superior, por parte de la Universidad y sus directivos, a lo que se hizo referencia en los siguientes términos: *“...los rectores y demás directivos de la Universidad en los últimos cuatro años, son conocedores de las consecuencias de las irregularidades en la prestación del servicio porque los artículos 48 y 49 de la ley 30 de 1992 las señalan, y pudieron adoptar soluciones o correctivos desde el momento en el cual este Ministerio les comunicó de la apertura de la investigación; sin embargo nunca se adoptaron medidas para salvaguardar los derechos de sus alumnos inscritos en los programas irregulares y no será esta la oportunidad, cuando se les sale el problema de las manos, por el número de personas vinculadas...”*

Resulta ser de mayor importancia y por ello se retoma, la consideración en el sentido de que *“...se ha establecido que la Universidad en reiteradas oportunidades ante investigaciones administrativas por hechos similares a los que son motivo de ésta, fue objeto de sanciones que se concilian con planes de mejoramiento en aras de causar el menor perjuicio a los estudiantes y en procura del “para ellos” interés general, mientras que la Universidad ha ido creciendo a lo largo y ancho del país haciendo presa de sus programas a incautos estudiantes que en el afán por obtener un título profesional, en algunos casos en el menor tiempo posible y con exigencias mínimas de ingreso (sin acreditar pruebas de Estado), situación que de alguna*

manera ha inhibido la toma de sanciones ejemplarizantes pero que no puede ser conducta continuada frente a la situación actual de la Universidad que se demuestra en la presente investigación”.

De ahí que, atendiendo como se dijo, a criterios de proporcionalidad como el ideal de igualdad o equilibrio que se busca entre los derechos trabados en relación dialéctica entre el Estado como titular de la acción sancionatoria y los derechos y garantías del investigado, la sanción deba corresponderse o adecuarse al daño determinado, frente a personas particulares y al perjuicio socialmente ocasionado, que sirva además a manera de prevención general frente a las Instituciones de Educación Superior y a directivos que pretendan infringir las normas de Educación Superior, y es precisamente bajo los mismos criterios de proporcionalidad y necesidad de la sanción, que el Despacho se ve en la obligación de proteger el interés general de todos los Colombianos en la excelencia del servicio público de la educación superior y por ende de confirmar la sanción, con sujeción a lo establecido en el artículo primero de la Constitución Política de 1991, en armonía con los artículos 67 y siguientes ibídem y de la Ley 30 de 1992.

Es preciso aclarar que la suspensión de los programas académicos cobija todos los programas de pregrado y postgrado, conducentes a título, lo que no implica comprometer la continuidad de las demás actividades institucionales ofrecidas por la Universidad Antonio Nariño, en reconocimiento de la importancia de las actividades de investigación y extensión propios del carácter de Universidad que ostenta la Institución.

De otra parte, y como quiera que con posterioridad a la publicación de la Resolución 2087 de 2001, el Despacho ha recibido innumerables escritos que fueron incorporados al expediente y que contienen manifestaciones relacionadas con el curso de la investigación, su posición frente a la misma, solicitudes expresas de nulidad y revocatoria, así como de quejas que ponen en conocimiento posibles situaciones irregulares en las que actualmente puede estar incurriendo la Universidad, es preciso señalar que estudiados detalladamente sus argumentos, este Despacho considera que quedan resueltas en esta decisión con las consideraciones que aquí se exponen, todas las inquietudes planteadas, razón por la cual, buscando la eficiencia de la administración en cuanto a la respuesta que los mismos deben tener, se dispondrá la publicación de la parte resolutoria de esta decisión conforme se dispone en el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo.

Ahora bien, nuevamente analizados los cargos y descargos formulados a la Universidad Antonio Nariño, así como a su ex rector Antonio Solón Losada Márquez, habiendo dado la oportunidad a todos los interesados para expresar sus opiniones y, con base en las pruebas e informes disponibles en el expediente, este Despacho ha motivado suficientemente la decisión que se ha de adoptar en la parte resolutoria de este acto administrativo, que debe permitir el cumplimiento de los fines de la misma.

El Despacho encuentra que en efecto debe resolver sobre las peticiones formuladas por los apoderados, que si bien fueron consideradas, no integraron la parte resolutoria del acto impugnado; por tanto, en esta oportunidad se reiteran las consideraciones que al respecto se hacen en la Resolución 2087 de 2001 y en concordancia con lo considerado en este acto administrativo se resolverá no acceder a lo solicitado en memoriales de fechas 9 de julio, 3 de septiembre, 26 de julio y, 17, 24 y 28 de agosto de 2001, por los doctores Ismaél Urazán González y Blanca Inés Ortiz Quevedo, como apoderados de los sujetos investigados.

Igualmente y de acuerdo con lo expuesto, no se accederá a la declaración de nulidades principal y subsidiarias solicitadas por la apoderada de la Universidad Antonio Nariño, teniendo en cuenta de una parte que no compete a este Despacho la declaración de nulidad de los actos administrativos y de otra, que en cuanto a la solicitud de nulidades procesales, como se señaló, la investigación adelantada a la Universidad y al doctor Antonio Solón Losada Márquez, cumplió su finalidad y con ella no se violó el derecho de defensa.

Considera este Despacho frente a las imposiciones pecuniarias que se hicieran en los artículos cuarto, quinto y décimo, frente a la taxatividad y legalidad de las sanciones establecidas en el artículo 48 de la Ley 30 de 1992, que estas deben ser objeto de revocatoria.

De la misma manera, se considera que a partir de las comunicaciones de muchos estudiantes que actualmente se hallan cursando sus estudios en la Universidad Antonio Nariño y de la ciudadanía en general, se hace necesario confirmar el artículo sexto de la Resolución 2087 de 2001, por cuanto la comisión de faltas administrativas por parte de la institución pudo haber lesionado algunos derechos y por consiguiente pueden adelantarse las acciones a que haya lugar, ante las jurisdicciones competentes.

El Despacho no puede pasar por alto el incumplimiento de las normas de educación superior por los sujetos investigados, imputación que se encuentra probada y que como se dijo ha sido una constante en la vida académica y administrativa de la Universidad Antonio Nariño, argumentos que no fueron desvirtuados por los recurrentes y en cuanto comportamiento inexcusable, impone a este Despacho la obligación de concretar la sanción, confirmando la sanción impuesta en la Resolución 2087 de 2001 al doctor Antonio Solón Losada Márquez y a la Universidad Antonio Nariño, en los términos de la parte resolutive de esta providencia.

Ahora bien, como quiera que la suspensión de programas implica la validez de los mismos, en cuanto se refiere a los programas que se desarrollan sin registro, razón por la cual no puede continuarse con su ofrecimiento y desarrollo, con el objeto de garantizar los derechos de los estudiantes afectados por cursar estudios en los programas desarrollados sin registro, se ha de autorizar al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, para que designe la Institución o Instituciones de Educación Superior que ofrezcan estos mismos programas o programas análogos, con el fin de practicar los correspondientes exámenes de idoneidad y de comprobación de niveles mínimos de aptitudes y conocimientos, tanto a los estudiantes egresados que cumplan con los requisitos académicos del respectivo programa, en orden a la obtención o no del título correspondiente y de los estudiante que cursan o cursaron estudios en programas que no cuentan con registro, con el fin de homologar las asignaturas cursadas, de conformidad con el artículo 27 de la Ley 30 de 1992.

De otra parte, y en consideración a que muchos estudiantes de la Universidad manifestaron voluntariamente al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Educación Superior –ICFES–, su deseo de cambiar de Institución de Educación Superior, por diferentes y muy personales razones, pero todas ellas relacionadas con las irregularidades que a su real saber y entender consideran graves por parte de la Universidad, este Despacho dispondrá confirmar la decisión en el sentido de ordenar a la Dirección General del Instituto para el Fomento de la Educación Superior diseñar un plan de contingencia, en aras de preservar el derecho a la educación de quienes se encuentran matriculados en los programas de pregrado y postgrado que se desarrollan con el lleno de los requisitos legales y para prevenir

de manera diligente una posible emergencia educativa, garantizando la continuidad de sus estudios.

Mal haría este Despacho en desconocer, el sin número de comunicaciones que ofrecen algún respaldo a la Universidad, o la seriedad de los testimonios de alcaldes, gobernadores, secretarios de educación y concejos municipales que dicen dar fe de las características del servicio que ofrece la Institución y del impacto social y económico que para sus regiones representaría un eventual cese total de actividades en los programas académicos de la Universidad. Sin embargo, insiste el Despacho, en que no se trata de cubrir un servicio público en cualquier condición, no; ni como se dijo al proferir la Resolución 2087, disfrazar el verdadero interés general bajo el supuesto de que es necesario simplemente cubrir la demanda de educación superior.

Considera el Despacho, en esta oportunidad que es preciso apoyar y fomentar un proceso de mejoramiento institucional de la Universidad Antonio Nariño, el cual resulta inaplazable, atendiendo a las consideraciones expuestas, tanto en este acto como en el impugnado.

Especial valoración hace este Despacho de la solicitud de concertación efectuada por el Consejo Estudiantil de la Universidad Antonio Nariño, como vocero de todos los estudiantes de la Institución, que aunado a las peticiones que de manera individual han hecho los estudiantes, en las que manifiestan su compromiso en su propia formación y el de servir de garantes en un proceso de mejoramiento integral de la institución, anima a este Despacho a señalar que la sanción impuesta no es un mecanismo de represión arbitrario contra la Universidad, sino que por el contrario resulta necesaria ante la reiterada inobservancia de las normas de Educación Superior por parte de la Institución y sus directivos, así como de su renuencia a adoptar medidas correctivas de fondo frente a las debilidades administrativas y académicas en que han venido incurriendo.

Si bien se ha considerado entonces, que es necesario confirmar la sanción impuesta a la Universidad, igualmente resulta necesario que la Institución se comprometa con dedicación exclusiva a hacer una autoevaluación institucional, que le permita reorganizarse y fortalecerse en los aspectos administrativo, académico y organizacional, para que en el momento en que vuelva a prestar en su integralidad el servicio público cultural de la educación superior, lo haga en el marco del cumplimiento de un plan efectivo de mejoramiento continuo, que garantice a sus estudiantes, docentes y administrativos, que la crisis a que hoy se ve enfrentada, no se volverá a presentar.

Por lo anterior, la Universidad Antonio Nariño podrá realizar un proceso de autoevaluación institucional que conduzca a la formulación de un plan de mejoramiento y que comprometa a todos los estamentos en la identificación de debilidades y fortalezas en las diferentes áreas de desarrollo institucional, siguiendo, como garantía de seriedad los criterios e instrumentos que contempla el modelo del Consejo Nacional de Acreditación, lo cual no implica que este proceso deba concluir en la acreditación de excelencia, ni que se comprometa la participación en el mismo del Consejo Nacional de Acreditación.

Los pares académicos designados por este Despacho, emitirán conceptos escritos y motivados sobre el plan de mejoramiento y su ejecución.

Si como resultado de la ejecución del plan de mejoramiento, avalado por pares académicos, y producto de un proceso responsable de autoevaluación, se logra establecer por parte de este Despacho que la Universidad Antonio Nariño se ha

fortalecido en los aspectos señalados, el Ministro de Educación Nacional, mediante acto motivado podrá autorizar la reapertura de los programas de pregrado y postgrado, antes del término que impone la sanción.

De otra parte, ha de modificarse el artículo segundo de la parte resolutive de la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, en el sentido de que el Ministro de Educación Nacional, con el apoyo técnico del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES- someterá a la Universidad Antonio Nariño con domicilio principal en Bogotá D.C. y a todas sus sedes, a un proceso de seguimiento de las condiciones administrativas, académicas y organizacionales, orientado a que la Universidad adopte las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento permanente de los objetivos de la Educación Superior, contemplados en el artículo 6 de la Ley 30 de 1992, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 ibídem.

Finalmente, en los demás asuntos contenidos en la Resolución 2087 de 2001, y no expuestos en la presente providencia, el Despacho confirmará el acto recurrido, cuyas consideraciones son parte integral de esta Resolución.

El estricto cumplimiento de la sanción impuesta estará a cargo de la Rectora y Representante Legal de la Institución, doctora Mary Falk de Losada, o quien haga sus veces.

Previas estas consideraciones, el Ministro de Educación Nacional,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO. No acceder a la declaración de nulidades principal y subsidiarias solicitadas por la apoderada de la Universidad Antonio Nariño, en escrito de fecha 11 de octubre de 2001, de conformidad con la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTICULO SEGUNDO. No acceder a lo solicitado por el doctor Ismaél Vicente Urazán González, apoderado del doctor Antonio Solón Losada Márquez, en memoriales de fechas 9 de julio y 3 de septiembre de 2001, según se consideró en la parte motiva de esta Resolución.

ARTICULO TERCERO. No acceder a lo solicitado, por la doctora Blanca Inés Ortiz Quevedo, apoderada de la Universidad Antonio Nariño, en memoriales de fecha 26 de julio de 2001, 17, 24 y 28 de agosto de 2001, por lo expuesto en la parte motiva de esta Resolución.

ARTICULO CUARTO. No acceder a declarar la caducidad de la acción y la sanción administrativa, solicitada por los apoderados de la Universidad y del doctor Losada Márquez, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

ARTICULO QUINTO. Modificar el artículo primero de la parte resolutive de la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, el cual quedará así:

Imponer a la Universidad Antonio Nariño sanción de suspensión de todos los programas y admisiones a nivel nacional, por el término de un (1) año contado a partir de la ejecutoria de la presente Resolución, sin que puedan admitirse alumnos antiguos, nuevos o en transferencia, en ninguno de los semestres y bajo ninguna modalidad durante el mismo término, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución.

PARAGRAFO. El Ministro de Educación Nacional mediante acto administrativo motivado, podrá autorizar la reapertura de los programas de pregrado y postgrado antes del término que impone la sanción, previo concepto favorable de pares académicos sobre la ejecución de un plan de mejoramiento que resulte del proceso de autoevaluación, de conformidad y en los términos expuestos en la parte motiva de esta Resolución.

ARTICULO SEXTO. La Universidad Antonio Nariño, podrá realizar un proceso de autoevaluación institucional, que comprometa a todos los estamentos en la identificación de debilidades y fortalezas en las diferentes áreas de desarrollo institucional, siguiendo, como garantía de seriedad, los criterios e instrumentos que contempla el modelo de acreditación institucional del Consejo Nacional de Acreditación, lo cual no implica que este proceso deba concluir en la acreditación de excelencia, ni que se comprometa la participación en el mismo del Consejo Nacional de Acreditación.

Este proceso de autoevaluación deberá conducir a la formulación del plan de mejoramiento de que trata el párrafo del artículo anterior.

PARAGRAFO. El Ministro de Educación Nacional designará dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a la ejecutoria de la presente Resolución, los pares académicos que emitirán conceptos escritos y motivados sobre el plan de mejoramiento y su ejecución.

ARTICULO SEPTIMO. Modificar el artículo segundo de la parte resolutive de la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, el cual quedará así:

El Ministro de Educación Nacional, con el apoyo técnico del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES- someterá a la Universidad Antonio Nariño con domicilio principal en Bogotá D.C. y a todas sus sedes, a un proceso de seguimiento de las condiciones administrativas, académicas y organizacionales, orientado a que la Universidad adopte las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento permanente de los objetivos de la Educación Superior, contemplados en el artículo 6 de la Ley 30 de 1992, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 30 de 1992, según lo considerado en la parte motiva de esta providencia.

ARTICULO OCTAVO. Para garantizar los derechos de los estudiantes afectados por cursar estudios en los programas desarrollados sin registro, razón por la cual no puede continuarse con su ofrecimiento y desarrollo, se autoriza al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, para que utilizando los medios que considere convenientes dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir de la ejecutoria de la presente Resolución, designe la institución o instituciones de educación superior, que ofrezcan estos mismos programas, o programas análogos, con el fin de: Practicar examen con la supervisión del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, para comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos a los estudiantes que cursaron estudios sin que el programa contara con registro, con el fin de homologar las asignaturas cursadas y para practicar examen de idoneidad a los estudiantes egresados del respectivo programa, en orden a la obtención o no del título correspondiente, de conformidad con lo expresado en la parte motiva de ésta providencia.

ARTICULO NOVENO. Modificar el artículo tercero de la parte resolutive de la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, el cual quedará así:

Ordenar a la Dirección General del Instituto para el Fomento de la Educación Superior –ICFES- diseñar e implementar en un plazo máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria de la presente Resolución un plan de contingencia, en aras de preservar el derecho a la educación de quienes estuvieron matriculados en el segundo semestre de 2001 en los programas de pregrado y postgrado, para prevenir de manera diligente una posible emergencia educativa, garantizando la posibilidad de continuar estudios de Educación Superior, de conformidad con la parte motiva de la presente providencia.

PARAGRAFO PRIMERO. La Dirección General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, coordinará con las Instituciones de Educación Superior los procesos de transferencia que les facilite a los estudiantes a que se refiere el presente artículo, continuar estudios de Educación Superior.

PARAGRAFO SEGUNDO. La Dirección General del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES- y la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional, dispondrán los medios apropiados de comunicación, tales como, una línea telefónica 9800, una ventanilla especial y una dirección electrónica que atienda en forma exclusiva, oportuna y clara las consultas de los estudiantes de la Universidad Antonio Nariño relacionadas con los efectos y procedimientos derivados de la presente Resolución.

ARTICULO DECIMO. Revocar los artículos cuarto, quinto y décimo, de la Resolución 2087 de 10 de septiembre de 2001, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta Resolución.

ARTICULO DECIMO PRIMERO. Confirmar los artículos sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo segundo y, décimo tercero, de la Resolución 2087 de 2001, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta Resolución.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO. Confirmar el artículo décimo primero de la Resolución 2087 de 2001, en el sentido de imponer al doctor ANTONIO SOLON LOSADA MÁRQUEZ, identificado con cédula de ciudadanía número 17.037.646 de Bogotá, sanción consistente en multa equivalente a cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, por permitir la desviación de la Universidad Antonio Nariño de los fines y objetivos de la Educación Superior, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente Resolución.

ARTICULO DECIMO TERCERO. Confirmar la providencia recurrida, con respecto a los demás asuntos no expuestos en la presente Resolución.

ARTICULO DECIMO CUARTO. Por conducto de la Dirección de Educación Superior del Ministerio, compulsar copias de las quejas recibidas que constituyen hechos diferentes a los aquí investigados, con el fin de que se adelante el trámite correspondiente en el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-.

ARTICULO DECIMO QUINTO. Notificar por intermedio de la Secretaría General de este Ministerio, el contenido de la presente Resolución al Representante Legal de la Universidad Antonio Nariño, o su apoderado, dando cumplimiento al artículo 44 del Código Contencioso Administrativo.

ARTICULO DECIMO SEXTO. Notificar por intermedio de la Secretaría General de este Ministerio, al doctor ANTONIO SOLON LOSADA MÁRQUEZ, identificado con cédula de ciudadanía número 17.037.646 de Bogotá, o a su apoderado, el contenido de la presente Resolución, dando cumplimiento al artículo 44 del Código Contencioso Administrativo.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO. Comunicar por intermedio de la Secretaría General de este Ministerio a los señores Rita Delia Peña, José Belman Rivera Zamora y Carlos Alberto Mora Cáceres, y demás terceros, el contenido de la presente Resolución, de conformidad con lo normado en el artículo 46 del Código Contencioso Administrativo, teniendo en cuenta las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y estarse a lo aquí resuelto.

ARTICULO DECIMO OCTAVO. En firme la presente Resolución, compulsar copia a la Dirección de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, para lo de sus respectivas competencias, de conformidad con la parte motiva de la presente Resolución.

ARTICULO DECIMO NOVENO. Contra la presente Resolución no procede recurso alguno, quedando por consiguiente agotada la vía gubernativa, en los términos establecidos en el Código Contencioso Administrativo.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá D.C.

EL MINISTRO DE EDUCACION NACIONAL,

FRANCISCO JOSE LLOREDA MERA