



La educación
es de todos

Mineducación

Acta de Notificación por Aviso.
17 de enero de 2020
2020-EE-008018
Bogotá, D.C.

Señor(a)
GUSTAVO TELLEZ IREGUI

PROCESO: Resolución 017427 DE 27 DIC 2019.
NOMBRE DEL DESTINATARIO: GUSTAVO TELLEZ IREGUI.
AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

NOTIFICACIÓN POR AVISO

En la ciudad de Bogotá el 17 de enero de 2020, remito al Señor (a): GUSTAVO TELLEZ IREGUI, copia de Resolución 017427 DE 27 DIC 2019 de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 que establece: "Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino".

En la copia íntegra del acto administrativo, usted podrá verificar si contra este proceden los recursos de reposición y/o apelación, los cuales deberán interponerse por escrito ante el funcionario que dictó la decisión, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella (término común para los dos recursos), o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso.



De proceder el recurso de apelación, este podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y será obligatorio para acceder a la jurisdicción (Artículo 76 Ley 1437 de 2011).

la Resolución 017427 DE 27 DIC 2019

DORA INÉS OJEDA RONCANCIO
Asesora Secretaría General
UNIDAD DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Preparó: Técnico UAC (Juan Sebastian Castro Castro)
Revisó: Profesional UAC (Luisa Fernanda Lara Alvarez)

432

Destinatario

Nombre del destinatario: **Remitente**

Código postal: **BOGOTÁ D.C.**

Departamento: **BOGOTÁ D.C.**

Envío: **RA21001196800**

Nombre del remitente: **Remitente**

Código postal: **BOGOTÁ D.C.**

Departamento: **BOGOTÁ D.C.**

Envío: **RA21001196800**

432
Servicio Postal Nacional S.A. NIT 900.043.917-9. C.R. 23.9.86-4.58
Avenida El Salitre - 157-11727000 - 01 800 111 210 - Atención al Ciudadano: 7220000

432

Motivos de Devolución:

<input type="checkbox"/> Desconocido	<input type="checkbox"/> No Existe Número
<input type="checkbox"/> Raluzado	<input type="checkbox"/> No Redimado
<input type="checkbox"/> Cerrado	<input type="checkbox"/> No Contactado
<input type="checkbox"/> Dirección Errada	<input type="checkbox"/> Fallecido
<input type="checkbox"/> Fuerza Mayor	<input type="checkbox"/> Apartado Clausurado

Fecha: **02 ENE 2020**

Nombre del distribuidor: **Javier Benavides**

Centro de Distribución: **60.761.537**

Observaciones: **Solo hay desde la calle 15c Ojeda Potrero**



La educación
es de todos

Mineducación

Citación para Notificación personal.

09 de enero de 2020

2020-EE-002750

Bogotá, D.C.

Señor(a)

GUSTAVO TELLEZ IREGUI

Respetado Señor (a)

De manera atenta y dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, le solicito que comparezca ante esta Unidad, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la presente, a fin de notificarse personalmente del contenido de Resolución 017427 DE 27 DIC 2019.

En caso de que usted no pueda comparecer personalmente, podrá autorizar para recibir la notificación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo "Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada".

En caso de no presentarse en la fecha señalada, se procederá a realizar la notificación por aviso, conforme al artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



**La educación
es de todos**

Mineducación

Si desea ser notificado a través de correo electrónico del contenido de la resolución antes mencionada, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 56 de la Ley 1437 del 2011, Por favor enviar autorización mediante el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), o al correo electrónico atencionalciudadano@mineducacion.gov.co.

Cordial saludo,

DORA INÉS OJEDA RONCANCIO
Asesora Secretaría General
UNIDAD DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Preparó: Técnico UAC (Juan Sebastian Castro Castro)
Revisó: Profesional UAC (Maria Nelcy Sanchez Bernal)



La educación
es de todos

Mineducación

Acta de Notificación por Aviso.
17 de enero de 2020
2020-EE-008023
Bogotá, D.C.

Señor(a)
FELIX AMÍN TOVAR TAFUR

PROCESO: Resolución 017427 DE 27 DIC 2019.
NOMBRE DEL DESTINATARIO: FELIX AMÍN TOVAR TAFUR.
AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

NOTIFICACIÓN POR AVISO

En la ciudad de Bogotá el 17 de enero de 2020, remito al Señor (a): FELIX AMÍN TOVAR TAFUR, copia de Resolución 017427 DE 27 DIC 2019 de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 que establece: "Si no pudiese hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino".

En la copia íntegra del acto administrativo, usted podrá verificar si contra este proceden los recursos de reposición y/o apelación, los cuales deberán interponerse por escrito ante el funcionario que dictó la decisión, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella (término común para los dos recursos), o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso.

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN, Bogotá, D.C.
PBX: +57 (1) 222 2800 - Fax 222 4953
www.mineduccion.gov.co - atencionalciudadano@mineducacion.gov.co



**La educación
es de todos** Mineducación

Si desea ser notificado a través de correo electrónico del contenido de la resolución antes mencionada, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 56 de la Ley 1437 del 2011, Por favor enviar autorización mediante el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), o al correo electrónico atencionalciudadano@mineducacion.gov.co.

Cordial saludo,

DORA INÉS OJEDA RONCANCIO
Asesora Secretaría General
UNIDAD DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Preparó: Técnico UAC (Juan Sebastian Castro Castro)
Revisó: Profesional UAC (Maria Nelcy Sanchez Bernal)



Citación para Notificación personal.

09 de enero de 2020

2020-EE-002737

Bogotá, D.C.

Señor(a)

FELIX AMÍN TOVAR TAFUR

Respetado Señor (a)

De manera atenta y dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, le solicito que comparezca ante esta Unidad, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la presente, a fin de notificarse personalmente del contenido de Resolución 017427 DE 27 DIC 2019.

En caso de que usted no pueda comparecer personalmente, podrá autorizar para recibir la notificación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo "Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada".

En caso de no presentarse en la fecha señalada, se procederá a realizar la notificación por aviso, conforme al artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



**La educación
es de todos**

Mineducación

Si desea ser notificado a través de correo electrónico del contenido de la resolución antes mencionada, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 56 de la Ley 1437 del 2011, Por favor enviar autorización mediante el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), o al correo electrónico atencionalciudadano@mineducacion.gov.co.

Cordial saludo,

DORA INÉS OJEDA RONCANCIO
Asesora Secretaría General
UNIDAD DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Preparó: Técnico UAC (Juan Sebastian Castro Castro)
Revisó: Profesional UAC (Maria Nelcy Sanchez Bernal)



La educación
es de todos

Mineducación

Acta de Notificación por Aviso.
17 de enero de 2020
2020-EE-007984
Bogotá, D.C.

Señor(a)
MIGUEL ROBERTO HERNÁNDEZ SAAVEDRA

PROCESO: Resolución 017427 DE 27 DIC 2019.
NOMBRE DEL DESTINATARIO: MIGUEL ROBERTO HERNÁNDEZ SAAVEDRA.
AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO: MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL.

NOTIFICACIÓN POR AVISO

En la ciudad de Bogotá el 17 de enero de 2020, remito al Señor (a): MIGUEL ROBERTO HERNÁNDEZ SAAVEDRA, copia de Resolución 017427 DE 27 DIC 2019 de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1437 de 2011 que establece: "Si no pudiese hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente o puedan obtenerse del registro mercantil, acompañado de copia íntegra del acto administrativo. El aviso deberá indicar la fecha y la del acto que se notifica, la autoridad que lo expidió, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse, los plazos respectivos y la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino".

En la copia íntegra del acto administrativo, usted podrá verificar si contra este proceden los recursos de reposición y/o apelación, los cuales deberán interponerse por escrito ante el funcionario que dictó la decisión, en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella (término común para los dos recursos), o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso.



La educación
es de todos

Mineducación

De proceder el recurso de apelación, este podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y será obligatorio para acceder a la jurisdicción (Artículo 76 Ley 1437 de 2011).
la Resolución 017427 DE 27 DIC 2019

DORA INÉS OJEDA RONCANCIO
Asesora Secretaría General
UNIDAD DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Preparó: Técnico UAC (Juan Sebastian Castro Castro)
Revisó: Profesional UAC (Luisa Fernanda Lara Alvarez)

472		Motivos de Devolución		Desconocido		No Existe Número	
7		2		7		2	
Rehusado		Corrado		Fallado		Fuerza Mayor	
No Reclamado		No Contestado		Apartado Clausurado			
Fecha 1:	12	MES	2019	Fecha 2:	DIA	MES	AÑO
Nombre del distribuidor:				Nombre del distribuidor:			
C.C.				C.C.			
Centro de Distribución:				Centro de Distribución:			
Observaciones: era 4/16 A 7/17 A				Observaciones:			

472		Servicios Postales Nacionales S.A. Nit 900.062.017-9 DG 25 O 85 A 55 Atención al usuario: (57-1) 4722800 - 01 6000 111 210 - servicioalcliente@472.com.co	
Destinatario		Remitente	
Nombre/Razón Social:		INSTRUMENTOS EDUCACIONALES W. DEBENSON	
Dirección:		CL 43 NO 57 - 14 PRIMER P.	
Ciudad:		BOGOTÁ D.C.	
Departamento:		BOGOTÁ D.C.	
Codigo postal:		111321200	
Envío:		RA23003189400	



La educación
es de todos

Mineducación

Citación para Notificación personal.

09 de enero de 2020

2020-EE-002735

Bogotá, D.C.

Señor(a)

MIGUEL ROBERTO HERNÁNDEZ SAAVEDRA

Respetado Señor (a)

De manera atenta y dando cumplimiento a lo ordenado en el artículo 68 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, le solicito que comparezca ante esta Unidad, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de envío de la presente, a fin de notificarse personalmente del contenido de Resolución 017427 DE 27 DIC 2019.

En caso de que usted no pueda comparecer personalmente, podrá autorizar para recibir la notificación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo "Cualquier persona que deba notificarse de un acto administrativo podrá autorizar a otra para que se notifique en su nombre, mediante escrito. El autorizado solo estará facultado para recibir la notificación y, por tanto, cualquier manifestación que haga en relación con el acto administrativo se tendrá, de pleno derecho, por no realizada".

En caso de no presentarse en la fecha señalada, se procederá a realizar la notificación por aviso, conforme al artículo 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.



La educación
es de todos

Mineducación

Si desea ser notificado a través de correo electrónico del contenido de la resolución antes mencionada, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 56 de la Ley 1437 del 2011, Por favor enviar autorización mediante el Sistema de Atención al Ciudadano (SAC), o al correo electrónico atencionalciudadano@mineducacion.gov.co.

Cordial saludo,

DORA INÉS OJEDA RONCANCIO
Asesora Secretaría General
UNIDAD DE ATENCIÓN AL CIUDADANO

Preparó: Técnico UAC (Juan Sebastián Castro Castro)
Revisó: Profesional UAC (Maria Nelcy Sanchez Bernal)

**MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL****RESOLUCIÓN No.
017427 27 DIC 2019**

"Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada contra la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014".

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL

En ejercicio de las facultades que le confieren la Ley 30 de 1992, y los Decretos 698 de 1993, 5012 de 2009, y

CONSIDERANDO QUE

Mediante el Decreto 698 de 1993, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en los artículos 67 y 189 numerales 21 y 22 de la Constitución Política, y 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.

Una vez surtidas las etapas propias del proceso sancionatorio, garantizado y observado a plenitud el debido proceso previsto en el artículo 29 de la Constitución Política, como también el procedimiento establecido en el artículo 51 de las Leyes 30 de 1992 y 1437 de 2011 en lo pertinente, y recibido el informe final de la funcionaria investigadora en los términos del inciso final del artículo 51 ibidem de la Ley 30 de 1992.

Por lo anterior, se entrará a resolver la investigación administrativa iniciada contra la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y sus directivos, por presuntas irregularidades relacionadas con el funcionamiento de esta institución en Colombia y su seccional ubicada en el Estado de la Florida- EE. UU, y las posibles conductas irregulares de sus directivos y los hallazgos de tipo fiscal, puestos en conocimiento por la Contraloría General de la República, mediante informe de resultados de la actuación especial de fiscalización a la UNAD, entre otros.

I. ANTECEDENTES Y OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN.

La presente investigación tuvo origen en las quejas presentadas a través de los oficios números 2013-ER-141685, 2013-ER-151229 y 2013-ER-151907 del 18 de octubre, 6 y 7 de noviembre de 2013, respectivamente, relacionadas con el funcionamiento de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD¹ y su seccional ubicada en el



Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

Estado de la Florida – E.E.U.U. Al respecto, se realizó visita de inspección y vigilancia a la institución el día 28 de octubre de 2013, con el objeto de recaudar información que esclareciera los hechos materia de investigación y posteriormente se requirió, a través del oficio con radicado 2018-EE-84700 del 3 de diciembre de 2013, información complementaria, la que se incorporó debidamente al expediente.

Así mismo, se recibió de la Contraloría Delegada para el Sector Social, mediante oficio radicado No. 2014-ER-155374 del 23 de septiembre de 2014, informe de resultados de la actuación especial de fiscalización realizada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, con ocasión a los hechos denunciados bajo la OS 2013-55596-8211 remitida por el Subdirector de Inspección y Vigilancia de este Ministerio a través del radicado No. 2013-ER-0046392, en el cual se advertían algunos hallazgos con presunta incidencia fiscal.

Posteriormente, la Senadora Claudia López mediante el radicado No. 2014-ER-153309 del 19 de septiembre de 2014 allegó denuncia por presuntas conductas irregulares de directivos de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD.

En virtud de lo anterior, la Ministra de Educación Nacional mediante Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014, ordenó abrir investigación preliminar a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia y a sus directivos con el fin de verificar el presunto incumplimiento de las normas de educación superior, decisión que fue debidamente notificada a través del oficio No. 2014-EE-74718 del 1 de octubre de 2014².

Avocado el conocimiento de la investigación del asunto por el investigador designado, se incorporaron varias pruebas mediante el Auto del 9 de diciembre de 2015, además de negarse la solicitud de suspensión de la investigación elevada por la Universidad, y de requerirse a la Contraloría Delegada para el Sector Social para que allegará copia de la solicitud de nulidad interpuesta por el representante legal de la institución a través del oficio No. 2014-ER-0156341 del 20 de noviembre de 2014³.

Acto seguido, se allegó por parte del señor Jorge Enrique Ibáñez Najjar, en calidad de apoderado de la UNAD para aquella época, copia del fallo proferido por la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda General de la Nación de fecha 2 de junio de 2015, dentro del proceso verbal radicado con el No. IUD-2014-337713 – UCD D-2015-792552, en la que eran disciplinados los señores Jaime Leal Afanador y la señora Nancy Rodríguez Mateus⁴.

Seguidamente, a través del radicado No. 2015-ER-103848 del 10 de junio de 2015, el rector y representante legal de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD formuló recusación contra la Ministra de Educación Nacional de la época, razón por la que mediante Auto del 18 de junio de 2015 se ordenó la suspensión del proceso administrativo hasta tanto se decidiera la recusación⁵, la cual se resolvió el 2 de julio de igual anualidad en sesión del Consejo de Ministros, decidiendo no aceptar la misma⁶, razón por la cual se levantó la suspensión del proceso a través del Auto No. 9 de julio de 2015⁷.

² Folio 2.

³ Folios 4 y 5

⁴ Folios 17 a 41.

⁵ Folio 53

⁶ Folio 56.

⁷ Folio 58

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

Ahora bien, ante la necesidad de verificar la dirección de notificación de algunos de los investigados, mediante Auto del 22 de julio de 2015⁸ se decretó la práctica de varias pruebas, entre ellas, se solicitó certificación al representante legal de la institución en la que se allegará la información de notificación antes mencionada, la ejecución de visitas administrativas a la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda Pública y a la Contraloría Delegada para el Sector Social, la primera llevada a cabo el día 12 de agosto de 2015 con el objeto de efectuar inspección al proceso disciplinario N. IUS 2014-337713, y la segunda el día 13 de agosto del mismo año⁹, además de fijarse el día 11 de agosto de 2015 como fecha para la diligencia de recepción de versión libre del señor Jaime Alberto Leal Afanador, solicitada mediante oficio N° 2018-ER-215968 del 18 de diciembre de 2014.

De otra parte, a través del Auto del 14 de agosto de 2015¹⁰, se aceptó el aplazamiento solicitado por el apoderado de la institución respecto de la visita a practicar en las instalaciones de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD y de la diligencia de versión libre, recepcionándose la misma el día 24 de agosto de 2015, en la que el señor Jaime Alberto Leal Afanador entregó en un (1) CD, versión digital de la presentación que sustentó en su versión libre, así como un escrito contentivo de veintisiete (27) folios en la que expone la naturaleza y proceso de creación de la UNAD y su sede en la Florida- EEUU¹¹.

Seguidamente, el día 8 de septiembre de 2015 se llevó a cabo la mencionada visita en las instalaciones de la UNAD¹², en la que se precisó que el objeto de la diligencia era el recaudo de información y documentación con fines de prueba en el marco de la investigación del asunto, efectuándose la verificación *in situ* en las dependencias académicas, administrativas y financieras de la institución.

Continuando con el trámite, a través de Resolución No. 15398 del 18 de septiembre de 2015¹³, se designó al señor Jorge Hernando Beltrán Cuéllar como funcionario investigador, quien mediante Auto del 20 de octubre de 2015 avocó conocimiento de la actuación y decretó la práctica de pruebas, entre ellas, una visita administrativa, la cual se llevó a cabo el día 12 de noviembre de 2015.

Posteriormente, mediante la Resolución No. 17527 del 27 de octubre de 2015, se designó como funcionaria investigadora a la profesional Ingrid Yanire Hernández Peña, quien avocó conocimiento de la actuación en desarrollo de la diligencia practicada durante el día 12 de noviembre de 2015¹⁴, efectuando el recaudo probatorio necesario, pertinente y útil para esclarecer los hechos materia de investigación.

Resultado de la anterior visita, se emitió por parte de contador público de la Subdirección de Inspección y Vigilancia de este Ministerio, profesional Hernán Dario Forero Cifuentes, informe con radicado No. 2016-ER-022892 del 16 de febrero de 2016¹⁵, del cual se dio traslado a la Institución y demás investigados a través de Auto del 22 de abril de 2016¹⁶, providencia en la que también se decretó la práctica de una nueva visita que se llevó a cabo el día 26 de abril del mismo año¹⁷, misma que se

⁸ Folio 73

⁹ Folio 124

¹⁰ Folio 125.

¹¹ Folios 166 a 201.

¹² Folios 267 a 273.

¹³ Folios 282.

¹⁴ Folios 332 a 345.

¹⁵ Folio 353 a 363.

¹⁶ Folios 365 a 390.

¹⁷ Folios 392 al 394.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16038 del 29 de septiembre de 2014"

suspendió y reanudo el día 28 de abril de 2018¹⁸, todo ello con el objeto de efectuar el recaudo de información y una verificación *in situ* que permitiera el esclarecimiento de los hechos.

Con ocasión a lo anterior, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia- UNAD a través de su apoderado y oficio No. 2016-ER-079551 del 6 de mayo de 2016¹⁹, emitió pronunciamiento sobre el informe trasladado, adjuntando las consideraciones suministradas por el área competente respecto del informe financiero en veintisiete (27) folios, además de solicitar copia de la hoja de vida del funcionario que rindió el informe con el propósito de acreditar y confirmar la idoneidad y su experticia, y allegando copia del Auto No. 174 del 8 de marzo de 2016 expedido por la Controlaría General de la República, a través del cual se dispuso el archivo de la investigación que conformaba el antecedente No. 2014-IE-0129848²⁰, entre otras peticiones, la cual fue resuelta de forma negativa mediante Auto del 18 de octubre de 2018²¹.

Respecto del anterior pronunciamiento, con radicado No. 2017-ER-218861 del 9 de octubre de 2017²² se profirió respuesta por parte del financiero Hernán Darío Forero Cifuentes, quien puso en conocimiento de la institución el informe emitido con radicado No. 2017-ER-225876 del 18 de octubre del mismo año²³, emitiéndose pronunciamiento con el oficio No. 2018-ER-253938 del 21 de noviembre de 2018²⁴.

De otro lado, con Resolución N.º 04400 del 14 de marzo de 2017²⁵ se designó como investigadora a la profesional Angela Consuelo Acevedo, quien a través de Auto de 15 de mayo de 2017²⁶ avocó conocimiento del asunto y adoptó medidas necesarias para dar impulso al trámite administrativo sancionatorio que se le encomendó.

Una vez revisado el expediente de la presente investigación administrativa se observó que el mismo se encontraba conformado por tres (3) cuadernos principales y treinta y cinco (35) anexos, con un total de nueve mil veintidós (9022) folios, y treinta y ocho (38) carpetas, según el registro de archivo de este Ministerio, faltando en el folio 166 de la carpeta principal No. 1 del expediente, el cual corresponde a una memoria USB con el logo de la UNAD²⁷, la cual según se evidencia en el acta de la diligencia de versión libre del señor Jaime Leal Afanador realizada el 24 de agosto de 2015, folio 174 del plenario, contiene "versión digital de la presentación que hoy he sustentado mi versión libre en esta diligencia con un número total de 140 diapositivas y sus correspondientes link de soporte documental hipervínculos contenido en una USB con el logo de la UNAD".

En razón a lo anterior, adelantadas las actividades previas de búsqueda en las instalaciones de la Subdirección de Inspección y Vigilancia, en virtud del deber constitucional de conservar y administrar diligente y adecuadamente los archivos, se dio inicio a la reconstrucción del expediente, específicamente en lo que se refiere al folio 166 de la carpeta principal No. 1 (USB con el logo de la UNAD), en desarrollo de lo establecido en el artículo 126 del Código General del Proceso²⁸.

¹⁸ Folio 640

¹⁹ Folios 805 y 806.

²⁰ Folios 808 al 842

²¹ Folio 1011

²² Folios 986 al 1010

²³ Folios 1012 al 1049

²⁴ Folios 1076 al 1098.

²⁵ Folio 846

²⁶ Folios 850 a 851

²⁷ Recaudada con la diligencia de versión libre del 24 de agosto de 2015 (fls. 167-174).

²⁸ Aplicable en virtud de la Ley 1437 de 2011 o Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en donde el artículo 306 consagra que, en los aspectos no contemplados al mencionado código, se aplica el Código de Procedimiento Civil (Derogado).

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No 16088 del 29 de septiembre de 2014"

Por lo expuesto, se decretó audiencia en las instalaciones de la Subdirección de Inspección y Vigilancia del Ministerio de Educación Nacional, ubicada en la Calle 43 No. 57-14, cuarto piso, en Bogotá, D.C., sala 4-1, actuación que fue debidamente comunicada al rector Jaime Leal Afanador, la cual se llevó a cabo el día 13 de junio de 2017, en la que se allegó copia del contenido de la memoria USB, la cual fue debidamente incorporada al expediente²⁹.

Seguidamente, a través del oficio No. 2017-IE-020720 del 8 de mayo de 2017, la doctora Ana Milena Gualdrón Díaz en calidad de delegada de la Ministra de Educación Nacional en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, allegó un (1) CD³⁰ con la información presentada por el señor Jaime Alberto Leal Afanador en sesión del Consejo Superior de dicha Universidad, llevada a cabo el 24 de abril de 2017, relacionada con la gestión financiera y académica de la UNAD FLORIDA, en donde se presentó un estudio sobre el avance de los procesos de convalidación de títulos ante el Ministerio de Educación Nacional, razón por la que incorporó al expediente en calidad de prueba las documentales allegadas mediante providencia del 31 de mayo de 2017³¹.

Continuando con el trámite de la investigación, mediante Resolución No. 04472 del 20 de marzo de 2018, fue designado como funcionario investigador para continuar con el trámite e impulso de la investigación administrativa el doctor Juan José Trujillo Ramírez, profesional especializado código 2018 Grado 16, ubicado en la Subdirección de Inspección y Vigilancia, quien presentó renuncia al cargo, la cual fue debidamente aceptada a partir del 23 de abril de 2018 con Resolución No. 06581 de fecha 19 de abril del año en curso, razón por la que mediante Resolución No. 08187 del 21 de mayo de 2018, se designó como investigadora a la profesional Gloria Marcela Gaitán, quien avocó conocimiento a través del Auto del 12 de junio de 2018 del presente asunto³², tendiente a verificar los hechos que dieron lugar a la investigación y establecer las responsabilidades a que haya lugar, conforme al acervo probatorio que obrante dentro del expediente.

A través de la citada providencia, y en aras de dar impulso a la actuación administrativa, una vez analizada la documentación que obraba dentro del expediente, acorde con lo dispuesto en el artículo 164 y siguientes del Código General del Proceso, así como lo establecido en el artículo 40 de la Ley 1437 de 2011, se decretó la práctica de una visita administrativa, para lo cual se solicitó previamente allegar una información por parte de la institución, entregándose la misma a través de los oficios números. 2018-ER-149521³³ y 2018-ER-145332 del 26 y 21 de junio de 2018³⁴, respectivamente, además de ejecutarse la citada visita durante los días 28 a 29 de junio del mismo año³⁵, quedando pendiente de entregarse una información por parte de la institución, la cual fue allegada a través de los radicados números 2018-ER-155782³⁶, 2018-ER-160019³⁷ y 2018-ER-163440 del 4, 10 y 12 de julio del año 2018³⁸, respectivamente.

²⁹ Folios 967 a 968.

³⁰ El cd contiene de archivos en PDF denominados: 1) INFO_GEST_UNAD_FLOR_COSU_ABRIL_2017 con 1 116 KB y 2) INFO_CONV_COSU_ABRIL_2017 con 768 KB- Folios 848 a 849 del tomo 3 principal del expediente.

³¹ Folios 837 del tomo 4 del expediente.

³² Folios 1244 a 1246.

³³ Folios 1269 a 1271.

³⁴ Folios 1272 a 1288.

³⁵ Folios 1289 a 1298.

³⁶ Folios 1299 a 1303.

³⁷ Folios 1304 al 1310.

³⁸ Folios 1311 a 1314.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

Resultado del recaudo probatorio y del análisis de la información allegada en la citada visita, se emitieron informes por parte de la par institucional Sonia Gaviria Armero con radicado No. 2018-ER-194834 del 15 de agosto del presente año³⁹, así como por el financiero Héctor Julián Martínez Ruiz a través del radicado No. 2018-ER-198614 del 21 de mayo del mismo año, los cuales fueron puestos en conocimiento por parte de la funcionaria investigadora Diana Lucía Barrios Barrero designada a través de la Resolución No. 016022 del 25 de septiembre de 2018, quien avocó conocimiento de la actuación a través del Auto del 3 de diciembre del mismo año.

II. ANÁLISIS DEL DESPACHO

Previo a resolver el fondo del asunto, este Despacho encuentra conveniente hacer algunas precisiones sobre la finalidad del ejercicio de la función de inspección y vigilancia, su reglamentación y sus implicaciones, para luego, efectuar un recuento sobre la creación y naturaleza de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y la de su seccional ubicada en el Estado de la Florida- EE.UU. y por último analizar si en el asunto que se investiga se incumplieron o no las normas de educación superior.

Es necesario señalar que de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano existen mandatos de rango constitucional y legal que desarrollan el derecho a la educación, el cual no solo es entendido "como un activo de interés de la comunidad en general, en su calidad de servicio público, sino también como un derecho en cabeza de los coasociados, susceptible de protección"⁴⁰.

Al respecto, el artículo 67 de Constitución Política señala:

"La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura

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

En desarrollo de lo expuesto, nuestro país cuenta con un sistema educativo, en el que resulta prioritario garantizar la calidad a partir de unas condiciones más exigentes de entrada a dicho sistema, las cuales se encuentran materializadas en los requisitos y el procedimiento para el reconocimiento de personería jurídica a las instituciones de educación superior de carácter privado, así como para la creación de instituciones de carácter estatal u oficial, tal como lo establece el artículo 58 de la Ley 30 de 1992.

Hay que mencionar que le corresponde al Estado, en cabeza del Ministerio de Educación Nacional ejercer la inspección y vigilancia de la educación superior, con el objeto de garantizar la calidad del servicio, así como la concreción de los principios y objetivos establecidos por la Constitución y la Ley, sin que el ejercicio de dicha potestad afecte la garantía constitucional de la que gozan las instituciones de educación superior, esto es, la autonomía universitaria, pues si bien, en principio dicha garantía "implica la no intromisión del Estado en la forma como se presta el servicio al interior

³⁹ Folios 1316 a 1333.

⁴⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera - Subsección A, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón, veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015). Radicación No. 25000-23-26-000-2000-01926-01(30744)

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

de las instituciones educativas⁴¹", no restringe la intervención del mismo para velar por la calidad del servicio de educación y el cumplimiento de sus fines ya sea a nivel nacional e internacional, imponiendo las sanciones a las que haya lugar, previa observancia del procedimiento previsto para el efecto en los artículos 50 y 51 de la Ley 30 de 1992 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del derecho constitucional del debido proceso.

Así pues, en aras de garantizar la calidad de la educación superior, es necesario precisar, que el legislador ha establecido una serie de instrumentos o mecanismos de evaluación para llevar a cabo dicha tarea, siendo uno de ellos, el registro calificado, otorgado por este Ministerio, a través del cual se verifica previamente el cumplimiento de condiciones de calidad en los programas e institucionales, según los estándares establecidos, los cuales se encuentran hoy compilados en el Decreto 1075 de 2015 y demás normas concordantes.

En esta medida, dichas condiciones reflejadas en estándares constituyen criterios y niveles específicos de calidad, los cuales deben materializar no solo el cumplimiento de los objetivos de la educación superior, sino también el deber de las instituciones en profundizar en la formación integral de los colombianos, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere Colombia.

Al respecto, la Ley 30 de 1992, ha establecido dentro de sus objetivos, el desarrollo de la docencia, la investigación y la extensión como funciones misionales de la educación superior, las cuales no solo deben estar articuladas con procesos culturales, académicos, administrativos e institucionales sino también con los fines de la educación superior y las funciones misionales que desarrollan las instituciones. Desde esta perspectiva, el desarrollo efectivo de las funciones sustantivas de la educación superior, están íntimamente relacionadas con el cumplimiento de las condiciones de carácter institucional y de los programas que exigen las normas, las cuales permiten precisamente la materialización de dichos fines.

Ahora bien, respecto a la finalidad del ejercicio de la potestad de inspección y vigilancia de la educación superior, la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C- 491 de 2016 (M.P Luis Ernesto Vargas Silva), al declarar la exequibilidad de algunos apartes demandados de la Ley 1740 de 2014, respecto de la función de inspección y vigilancia que ejerce el Ministerio de Educación Nacional en Colombia, señaló:

"(...) En lo que concierne a la inspección y vigilancia del Estado en la prestación del servicio público de educación superior, la Corte ha señalado que esta debe ejercitarse "dentro del marco constitucional y conforme a las reglas y a los precisos instrumentos que al efecto haya dispuesto la ley (Artículo 150, numeral 8, C.P.) los cuales encuentran límite no solo en el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades (Artículo 69 C.P.) sino en la necesidad de que esas instituciones en ejercicio de esa misma autonomía logren cabalmente los altos fines sociales previstos en la misma Constitución para los que han sido creadas como producto de la iniciativa de los particulares encaminada a la satisfacción de necesidades que interesan a la sociedad en su conjunto (Artículos 38 y 62 de la Constitución Política)(...)". (La negrilla es nuestra).

Bajo este contexto, este Ministerio tiene la potestad, en el marco de la función de inspección y vigilancia del servicio público de educación superior consagrada en el

41 Consejo de Estado, Sección Tercera - Subsección A, Consejero Ponente: Hernán Andrade Rincón, veintinueve (29) de julio de dos mil quince (2015), Radicación No: 25000-23-26-000-2000-01926-01(30744)

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16098 del 29 de septiembre de 2014"

artículo 30.8 del Decreto 5012 de 2009, de verificar el cumplimiento de los propósitos planteados en la creación de las instituciones de educación superior, las condiciones adecuadas para su desarrollo, así como el mejoramiento de las condiciones de calidad en las que se ofrecen y desarrollan programas académicos, respecto de las instituciones de educación superior autorizadas para operar en Colombia y sus seccionales creadas en el extranjero.

Ahora bien, descendiendo al caso concreto, hay que señalar que de conformidad con el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 213 de la Ley 115 de 1994, las instituciones de educación superior se clasifican según su carácter académico en instituciones técnicas profesionales, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas y universidades, y que por su naturaleza jurídica pueden ser: (i) de carácter estatal u oficial, organizadas como entes universitarios autónomos, o como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal, o (ii) de carácter privado y de economía solidaria.

En este sentido, en cuanto a las instituciones de educación superior de carácter estatal u oficial, el artículo 58 de la Ley 30 de 1992 dispone que su creación *"corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales, o a las entidades territoriales que se creen, con el cumplimiento de las disposiciones de la presente ley. Al proyecto de creación debe acompañarse por parte del gobierno un estudio de factibilidad socioeconómica aprobado por el Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior, CESU."*

Conforme a lo expuesto, mediante la Ley 52 del 27 de julio de 1981, se creó la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá, como establecimiento público del orden nacional, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, denominada Universidad Estatal del Sur de Bogotá, sometida para la época al régimen dispuesto en el Decreto Extraordinario 80 de 1980.

Posteriormente, la Ley 396 de 1997 transformó la Unidad Universitaria del Sur de Bogotá en la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, preservando su naturaleza de establecimiento público de carácter nacional, además de precisar que la organización, los órganos de gobierno, elección de directivos y demás aspectos relacionadas con el funcionamiento de la universidad serían los señalados en la Ley 30 de 1992.

Ahora bien, para el año 1998 se expidió la Ley 489, la cual dictó normas relacionadas con la organización y funcionamiento de las entidades de orden nacional, además de retirar la atribución dada en el artículo 24 del Decreto 3130 de 1968, que facultaba a la respectiva junta o consejo académico de los establecimientos públicos para determinar su estructura interna, lo que cambió con el artículo 74 de la Ley, pues consagró como función de esa corporación proponer al Gobierno Nacional las modificaciones de la estructura orgánica que considerara pertinente.

De otra parte, siguiendo con los lineamientos del Plan Estratégico Institucional 2001-2010, orientados a la consolidación institucional local, regional, nacional e internacional de la universidad, se consagró como estrategia el *"fortalecimiento institucional para el mejoramiento de la calidad del servicio en el ámbito nacional e internacional"*, lo que implicaba la *"Puesta en marcha del Proyecto de Centro Internacional de Educación a distancia CIED en la Florida, Estados Unidos"*, razón por la que se expidió el Acuerdo

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

No. 016 de 2 de julio de 2001 por parte del Consejo Directivo de la UNAD, el cual resolvió aprobar la creación del mencionado centro, autorizando a la doctora Betty Góngora Pedraza, rectora de la universidad en esa época, para que de conformidad con la legislación norteamericana procediera a la puesta en marcha de la corporación "UNAD OF COLOMBIA", además de recaudar y administrar los recursos que serían aplicados a la financiación del CIED - Florida.

Frente a este punto, es necesario indicar que la creación y funcionamiento de la seccional en el Estado de la Florida tuvo como fin "formular e implementar desde Colombia una política de educación formal y no formal para los colombianos residentes en el exterior, así como de rehabilitación para los nacionales recluidos en cárceles en el exterior, principalmente en los Estados Unidos", que además se encontraban en condiciones de extrema marginalidad, situación en la que incidió el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, al solicitar a la UNAD ofrecer los programas a dichos grupos de personas y estudiar la posibilidad de crear una sede en dicho Estado.

Pese a lo anterior, la Contraloría General de la República, en el informe de auditoría gubernamental con enfoque integral abreviado del ejercicio fiscal del año 2003, cuestionó en esa anualidad la creación del CIED, razón por la que en aras de subsanar las posibles anomalías detectadas por dicho ente, la UNAD propuso al Gobierno Nacional aprobar dentro de la estructura de la universidad el CNAD, lo que se materializó a través del Decreto 217 del 2004, por el cual se modificó la estructura de dicha institución, que instituyó en su artículo 15 lo siguiente:

"Organización Seccional. La Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD funcionará en el territorio nacional e internacional tomando como referencia geográfica / Seccionales, las que no constituyen por sí mismas dependencias administrativas, dentro de las cuales se articulará el proceso administrativo, académico y operativo de los Centros de Educación Abierta y a Distancia, CEAD, que operen en tales seccionales, así:

- a) Atlántico;
- b) Centro Oriente;
- c) Centro;
- d) Centro Sur;
- e) Sur;
- f) Occidente;
- g) Amazonía y Orinoquía;
- h) **National College Open and Distance, CNAD**" (Negrilla fuera de texto).

Además de lo expuesto, este decreto fijó como objetivos de la UNAD, entre otros, implementar tecnologías de información y comunicación, políticas y estrategias pedagógicas en educación abierta y a distancia, que permitieran el acceso rápido y eficiente de todas las personas que a escala municipal, regional, nacional e internacional demandaran sus servicios, y promover la formación y desarrollo de comunidades académicas, relacionadas con los objetos del conocimiento propios del quehacer institucional, lo mismo que fomentar su articulación con sus homólogos en el ámbito nacional e internacional.

Seguidamente, el Consejo Directivo de la UNAD profirió el Acuerdo No. 035 de 22 de diciembre de 2004, mediante el cual autorizó de nuevo al rector para poner en marcha el proyecto de internacionalización de la UNAD a través de la seccional National College Open and Distance, CNAD, en armonía con las directrices del Plan Sectorial 2002-2006, denominado "revolución educativa en procura de la calidad de la educación

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

superior", además de establecerse que, de conformidad con el Decreto 217 de 2004, el CNAD no es una dependencia administrativa de la UNAD.

En efecto, dicha sede fue reconocida y aprobada por las autoridades de los Estados Unidos, tanto por el Departamento de Educación del Estado de la Florida, según certificación del 14 de noviembre de 2002, como también por parte del Departamento del Tesoro de dicho país, según certificación expedida el 3 de noviembre de 2003, actos administrativos en lo que se consignó que la única propietaria de la seccional Florida es la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, con domicilio en la ciudad de Bogotá, la cual es supervisada por los organismos de control de nuestro país.

Llegados a este punto, vale resaltar que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2770 del 16 de agosto de 2006, mediante el cual se dispuso la transformación en ente autónomo a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, dejando de ser un establecimiento público, y otorgándosele seis (6) meses para adecuar su régimen contractual, estudiantil, personal, docente, administrativo, salarial, prestacional y su organización a lo dispuesto para las universidades estatales en la Ley 30 de 1992, expidiéndose por parte de la UNAD el Acuerdo No. 001 del 29 de agosto de 2006, en el que se dictó el Estatuto General de dicha institución, fijándose en los artículos 18 a 20 las bases para la organización nacional e internacional que fijará el Consejo Superior Universitario, a propuesta del rector de la institución.

Concomitante a lo expuesto, a través del Acuerdo No. 006 del 5 de octubre de 2006, se adoptó, por el Consejo Superior de la UNAD, el Estatuto Organizacional, en el que se contempló entre las zonas de dicha institución al Nacional College Open and Distance y se indicó, que una vez se cumpliera con los parámetros establecidos por el Departamento de Educación del Estado de la Florida, USA, dicha zona se denominaría "National University Open and Distance "UNAD of Colombia" con seccional en el Estado de la Florida, dejando de ser un centro de educación abierta y a distancia.

En igual sentido, dicho acuerdo determinó que el sistema organizacional de la UNAD estaría constituido por un conjunto de unidades misionales y de gestión que se interrelacionarían estructuralmente para potencializar y materializar, su naturaleza social y académica a través de los campos y subsistemas que la integran. Respecto de los ámbitos y multicontextos de la organización, se previeron zonas, nodos, centros de educación abierta y a distancia y un campus virtual.

Seguidamente, el año 2012, además de modificarse el Estatuto General a través del Acuerdo No. 015 del 30 de marzo de 2012⁴², mediante el Acuerdo No. 037 del mismo año, el Consejo Superior Universitario de la UNAD reformó el Estatuto Organizacional, encomendando a la Vicerrectoría de Relaciones Internacionales, dentro de sus funciones el consolidar y dirigir la operación de la UNAD Florida como herramienta educativa en los niveles de pregrado, posgrados y no formal para el ámbito latinoamericano en los Estados Unidos.

Posteriormente, con el objeto de fijar el régimen administrativo, financiero y jurídico de la UNAD Florida y su debida articulación con la institución en Colombia, se proferieron los siguientes acuerdos:

- Acuerdo No. 037 de 2012 "Por el cual se expide el nuevo Estatuto Organizacional de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia "UNAD".

⁴² Folios 542 a 550

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

- Acuerdo No. 003 del 25 de febrero de 2015 "Por el cual se fija la política de internacionalización de la UNAD, se fomenta el "Sistema UNAD Global" y se dictan otras disposiciones".
- Acuerdo No. 020 del 26 de mayo de 2015 "Por el cual se definen las condiciones para la articulación académica de los programas de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD y UNAD Florida⁴³".
- Acuerdo No. 021 del 14 de septiembre de 2016 "Por medio del cual se compila y se articula la gestión organizacional, jurídica, administrativa, financiera de UNAD Florida como seccional en el ámbito internacional de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD- y se dictan otras disposiciones".
- Acuerdo No. 029 del 24 de noviembre de 2016 "Por medio del cual se modifica el literal a, del artículo 28 del Acuerdo No. 021 del 14 de septiembre de 2016, mediante el cual se compila y se articula la gestión organizacional, jurídica, administrativa, financiera de UNAD Florida como seccional en el ámbito internacional de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-, y se dictan otras disposiciones".

Una vez aclarada la creación y funcionamiento de la "UNAD OF FLORIDA", sería del caso entrar a resolver de fondo el presente asunto y analizar la responsabilidad de los investigados, sin embargo, previo a ello es indispensable verificar que las conductas que se investigan no se encuentren afectadas por el fenómeno jurídico de la caducidad.

Así las cosas, es del caso advertir que a la caducidad de la facultad sancionatoria del Estado conduce a la pérdida de competencia para proseguir con la actuación administrativa, dicha conclusión ha sido pacíficamente aceptada y reiterada por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado; este último, al referirse a la diferencia de la caducidad de la acción administrativa y la caducidad de la acción jurisdiccional indicó⁴⁴:

"(...) Son bien diferentes la "caducidad de la acción administrativa" y "la caducidad de la acción ante la justicia". La caducidad de la acción administrativa es la consecuencia del vencimiento del plazo legal fijado a la Administración para investigar cuando se presenta un hecho que pueda ocasionarla. La caducidad de la acción ante la justicia es la consecuencia del vencimiento del plazo legal fijado por la ley para acudir ante el estrado judicial para la definición de una controversia o de un litigio. Si bien es común para las dos instituciones que la caducidad es un hecho jurídico, por el vencimiento de un plazo legal, también es cierto que cada una de esas caducidades se refiere a situaciones diferentes. Así: La caducidad administrativa, se produce en sede administrativa y se traduce, en lo que respecta a la misma Administración, en la pérdida de la competencia temporal. La caducidad de la acción ante la justicia, en sede judicial; se traduce en la expiración del derecho de acción para entablar una demanda. Ambas caducidades también tienen en común que la declaración (la cual equivale al reconocimiento de la existencia del paso del tiempo) (hecho jurídico) corresponde a los jueces por la vía correspondiente. Así: -en la primera de las caducidades (la administrativa para investigar) en el juicio de validez del acto administrativo que se demanda y la -la segunda de las caducidades (de la acción ante los jueces) en el expediente judicial en que se demande una conducta; el juez podrá reconocer la existencia de la caducidad o para efecto de -rechazar la demanda o -para reponer el auto admisorio o -como excepción de mérito para fallar".

⁴³ Folios 1184 a 1186

⁴⁴ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Tercera, Sentencia del 15 de marzo de 2001

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

Sobre lo indicado, cabe precisar que el artículo 52 de la Ley 30 de 1992, dispone textualmente que "la acción y la sanción administrativa caducarán en el término de tres (3) años contados a partir del último acto constitutivo de la falta".

En relación con la forma de contabilización del término de caducidad de la facultad sancionatoria del Estado, la jurisprudencia de la máxima autoridad de lo Contencioso Administrativo ha señalado:

"(...) A este respecto, conviene destacar que la sentencia de esta Sección inicialmente invocada, esto es, la de 29 de septiembre de 2011, también se pronunció sobre la forma de contabilización del término de la caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, y al efecto razonó así:

"(...) Para contabilizar el término de caducidad de la facultad sancionatoria de la Administración, la Jurisprudencia de esta Sección tiene establecido lo siguiente:

«Ante las diferentes posiciones e interpretaciones que se le ha dado al tema de la prescripción de la acción sancionatoria, acerca de cuándo debe entenderse "impuesta la sanción", la Sala Plena de esta Corporación con el fin de unificar jurisprudencia sostuvo mediante sentencia de 29 de septiembre de 2009, que "la sanción se impone de manera oportuna si dentro del término asignado para ejercer esta potestad, se expide y se notifica el acto que concluye la actuación administrativa sancionatoria, que es el acto principal o primigenio y no el que resuelve los recursos de la vía gubernativa".

Asimismo, sostuvo que "los actos que resuelven los recursos interpuestos en vía gubernativa contra el acto sancionatorio principal no pueden ser considerados como los que imponen la sanción porque corresponden a una etapa posterior cuyo propósito no es ya emitir el pronunciamiento que éste incluye la actuación sino permitir a la administración que éste sea revisado a instancias del administrado.

Es, pues, claro, que en los términos del artículo 38 del C.C.A., la Administración debe ejercer la acción encaminada a sancionar personalmente al autor de la infracción administrativa, dentro de los tres (3) años contados a partir de la ocurrencia del hecho. En consecuencia, a partir de esa fecha la Administración cuenta con tres (3) años para proferir la resolución sancionatoria y notificarla al sancionado, independientemente de la interposición de los recursos».

Tratándose de una falta continuada, el cómputo de la caducidad debe hacerse a partir del último acto que se tuvo conocimiento del ejercicio simultáneo de los cargos de revisor fiscal y contador público de la sociedad Mera Petroleum Colombia Inc., habida cuenta del parentesco de afinidad que existe entre quienes los ejercían..." (Las negrillas y subrayas fuera del texto)

De tal manera que la contabilización del término de la caducidad para imponer la sanción debe establecerse para las faltas permanentes o continuadas, a partir del último acto, y en los demás casos, vale decir, para las faltas instantáneas, en la forma establecida por el artículo 38 del C.C.A., esto es, desde que el hecho se produce⁴⁵ (...)"

⁴⁵ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera. Sentencia del 24 de agosto de 2014 Rad 25000-23-24-000-2005-01346-01

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

A efectos de analizar la configuración o no de la caducidad, entendida como la facultad del Ministerio de Educación Nacional para proseguir la investigación administrativa sancionatoria adelantada contra Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD – y sus directivos, se debe analizar si las infracciones administrativas investigadas son conductas de ejecución instantánea, o por el contrario son continuadas.

Dicho lo anterior, y entrando en el análisis concreto del caso *sub examine*, se debe resaltar que la presente investigación administrativa se adelantó conforme al procedimiento previsto para el efecto en los artículos 50 (vigente para la época de los hechos) y 51 de la Ley 30 de 1992 y el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, con observancia de los principios constitucionales del debido proceso y derecho de defensa.

1. Queja No. 2013-ER-141685 del 10 de octubre de 2013.

Al respecto, es preciso señalar que la primera queja instaurada por estudiantes, profesores y egresados anónimos de la seccional UNAD en el Estado de la Florida, con radicado No. 2013-ER-141685 del 18 de octubre de 2013⁴⁶, tenía relación con el presunto falso título de Magister en Ciencias Políticas presentado por la señora Socorro Magdalena Pinzón ante la UNAD y dicho Estado, de quien se informó presuntamente no se graduó de dicho posgrado.

Para acreditar dicha situación se adjuntó certificación expedida por la Universidad Javeriana en la que se evidencia que la señora Pinzón cursó y aprobó varios semestres del mencionado programa faltándole algún requisito para optar el título, pero sin que sea legible tal información.

En este sentido, obra dentro del expediente certificación expedida por el señor Alexander Cuestas Mahecha, Gerente de Talento Humano de la UNAD⁴⁷, en la que hace constar que la señora Socorro Magdalena Pinzón laboró en dicha institución desde el 10 de diciembre de 2012 hasta el 10 de julio de 2013, en el cargo "Vicerrector Universidad Código 0060 Grado 19 encargada en funciones de la Vicerrectoría de Relaciones Internacionales".

Lo anterior, permite inferir que la infracción administrativa que se investiga fue de carácter continuado y se mantuvo hasta el momento en que feneció la relación laboral de la señora Magdalena Pinzón con la UNAD, esto es, hasta el 10 de julio de 2013.

Teniendo claridad frente a la categoría de la infracción o conducta, se concluye que sólo hasta el 10 de julio de 2016 este Ministerio tenía competencia para emitir pronunciamiento al respecto, toda vez que con posterioridad a dicha calenda ya se había configurado el fenómeno jurídico de la caducidad por haber transcurrido más de tres (3) años desde la ocurrencia de la presunta falta sin que se haya expedido y notificado decisión.

Así las cosas, se declara la caducidad de la facultad administrativa sancionatoria en relación con los hechos descritos en la queja 2012-ER-141685.

2. Quejas con radicados números 2013-ER-151229 y 2013-ER-151907 del 6 y 7 de noviembre de 2013, respectivamente.

⁴⁶ Folio 15.

⁴⁷ Folio 1193 del anexo 10.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16085 del 29 de septiembre de 2014"

En referencia a estas quejas, instauradas por estudiantes, profesores y egresados anónimos de la sede UNAD en el Estado de La Florida, este despacho efectuará su estudio así:

a. Negocio paralelo al crear otra universidad virtual paralela.

Sobre el particular, es necesario señalar que las quejas informaban sobre la creación de una institución en el Estado de Florida denominada "West Broward University", por parte de los señores Socorro Magdalena Pinzón y Jaime Leal, quienes presuntamente se apoyaron en el "know how", adquirido como rector y directora de la UNAD, indicando además, que estos copiaron textualmente los manuales de profesores, estudiantes y los contenidos de los cursos de los programas existentes en UNAD Florida.

Respecto a lo anterior, ya ha quedado claro a este despacho la naturaleza jurídica de la UNAD, así como la de su sede ubicada en el Estado de la Florida, a la cual le fue otorgada el estatus de institución educativa sin ánimo de lucro, debiendo cumplir con las leyes, reglamentos y directrices del Departamento de Educación de dicho Estado para ofrecer programas de educación superior, por ser éste quien otorga año a año la respectiva licencia de funcionamiento⁴⁸, pero sin que deba olvidarse que dicha seccional hace parte de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia ubicada en Colombia, y que por lo mismo, es vigilada por este Ministerio.

Aunado a lo expuesto, es pertinente recordar que dentro del expediente obran conceptos emitidos por la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda General de la Nación dentro del fallo expedido el 2 de junio de 2015, dentro del proceso verbal con radicación No. IUD-2014-337713 – UCD D-2015-792552⁴⁹, en la que eran disciplinados los señores Jaime Leal Afanador y la señora Nancy Rodríguez Mateus y donde se concluyó lo siguiente:

"No es posible catalogar a la UNAD Florida como un tercero completamente ajeno e independiente a UNAD Colombia, cuando fue esta quien gestó el proyecto para su creación, es su propietaria y normativamente, en su momento el Gobierno Nacional le reconoció como parte de la estructura de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, conforme al artículo 15 del Decreto 217 de 2004".

(...)

Téngase en cuenta que con base en las atribuciones del Consejo Superior de la Universidad, se autorizaron las labores necesarias para el establecimiento de la sede en la Florida y la han hecho parte de su estructura, actuación que no ha sido oculta para los órganos de vigilancia y control. Es más, ya la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo que se ha señalado, había formulado sin censuras a dicha sede, pero luego se pronunció aceptando su constitución".

(...)

"Es claro para este despacho y para la defensa que al tratarse de una sede constituida en otro país, como lo es Estados Unidos de Norteamérica, debe sujetarse a las normas que allí gobiernan a las instituciones de educación superior o universidades, ya que el título que se otorga por parte de la seccional Florida no corresponde a un título de formación en Colombia, sino a un título de formación en el estado norteamericano, y para ello debe

⁴⁸ Folios 473 al 491 del anexo 3.

⁴⁹ Folios 19 a 34

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

cumplir con las exigencias que el Estado de La Florida tenga implementadas. En esa línea, la UNAD Florida no podía instituirse como una universidad pública pues no es Estados Unidos o uno de sus estados quien la funda, sino una universidad, en este caso, extranjera desde el punto de vista de la sede en la Florida, con la calidad de persona jurídica sin ánimo de lucro, que debe regirse por el derecho privado de dicho Estado, lo que per se no implica su completa independencia a la UNAD Colombia". (La negrilla es nuestra).

De igual forma, a folios 1214 a 1120 del expediente, obra oficio S-GCE -14 059285 del 27 de agosto de 2014, suscrito por el director de asuntos jurídicos internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en el que se precisa lo siguiente:

"Es pertinente anotar igualmente que, en Colombia, las personas jurídicas se rigen por la ley del país del domicilio. La UNAD Florida, al ser reconocida como una organización educativa sin ánimo de lucro en los Estados Unidos, se rige por la legislación de dicho país desde lo administrativo y legal".

Así mismo, se allegó oficio expedido por el Ministerio de Trabajo con radicado No. 63164 del 15 de abril de 2014⁵⁰ en el que se expone:

"El principio de la territorialidad de la ley también se aplica en la legislación laboral, por tanto, todo contrato laboral que se firme en el país sin importar si una de las partes o las dos son extranjeros, se regirá por el Código Sustantivo de Trabajo.

Igualmente, un contrato de trabajo firmado en otro país, (Sic) se regirá por la legislación vigente del país en el cual surgió jurídicamente el contrato, pues en todo caso, se debe respetar la territorialidad de la ley".

(...)

Así las cosas, resulta claro entonces que en materia laboral, siempre que un contrato se firme en nuestro país, se regirá por nuestras leyes, y por el contrario, si es suscrito en el exterior, el contenido del mismo será regulado por la leyes laborales de la nación extranjera".

En razón a lo expuesto, no tiene sustento la afirmación del quejoso, pues ha quedado clara la naturaleza y legalidad de la UNAD en la Florida - EEUU, sin que sea competencia de este Ministerio investigar sobre estos hechos, pues se trata de conductas que pueden trascender al ámbito penal y que serían competencia de otro Estado, razón por la que se archivara la averiguación por estos hechos.

b. La no acreditación institucional ante las Agencias Americanas de la Sede de la UNAD en la Florida (DECT y SACS).

Previo a resolver sobre los hechos puestos en conocimiento por los denunciantes, es indicar que el Ministerio de Educación Nacional, tiene competencia en el territorio colombiano para poder adelantar actuaciones administrativas sancionatorias contra instituciones de educación superior que prestan sus servicios en el País.

De otra parte, es necesario tener claridad sobre los procesos que se han surtido por parte de la UNAD en Estados Unidos para la obtención de la licencia y de la

⁵⁰ Folios 1221 al 1224.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

acreditación institucional, los cuales se rigen por las normas de dicho país y no del Estado Colombiano, teniendo en cuenta que la prestación del servicio de educación se desarrolla en el estado de Florida- EEUU.

Así pues, conforme a las explicaciones dadas por las institución y las pruebas allegadas al expediente⁵¹, se constató que el procedimiento para la obtención de la licencia de funcionamiento o de operación ante el Departamento de Educación de dicho Estado, es obligatorio y se lleva a cabo año a año, más no el de acreditación institucional, el cual es voluntario y se surte con el propósito de "enmarcar los procesos académicos dentro de un estándar mínimo de ejecución, que viabiliza el acceso a becas para estudiantes provistas por el gobierno federal de los Estados Unidos"⁵².

Igualmente, se evidenció que por la ubicación de la UNAD en la Florida, esta se rige por la Southern Association of Colleges and Schools (SACS, orientada a Universidades en modalidad presencial y con componentes virtuales), por ser una organización de acreditación regional, y que por su modalidad se rige por la Distance Education Accrediting Commission (DEAC encaminada a las universidades con componentes virtuales), organización de acreditación nacional, constatándose que ha sido un proceso que se ha surtido desde el año 2008, inicialmente surtido ante la SACS y se retornó a la acreditación por el DEAC⁵³.

En este orden de ideas, según lo manifestado por la institución, desde el año 2008 hasta el 2016⁵⁴, han invertido los recursos para la consolidación de la seccional en el Estado de la Florida y su reconocimiento, constatándose que actualmente se encuentran surtiendo el proceso de acreditación institucional ante la Distance Education Accrediting Commission – DEAC, proceso que dura aproximadamente de tres a seis años para su culminación, pues está influenciado por variables como: i) la graduación de la primer cohorte de la universidad; ii) cumplir con los requisitos iniciales establecidos por DEAC; iii) cumplimiento con los requisitos académicos del estándar; iv) el proceso de autoevaluación; v) las observaciones y recomendación emitidas por DEAC en el documento de autoevaluación y la auditoria en las facilidades de la universidad.

En efecto, como el National Collegue Open and Distance, requería para su aprobación y funcionamiento como institución universitaria, de acuerdo con las reglas del derecho vigente en el Estado de la Florida de los Estados Unidos de América, transformarse en personar jurídica, esta fue reconocida como tal por el Departamento de Educación y del Tesoro de ese país, según certificaciones del 14 de noviembre de 2002 y 3 de noviembre de 2003⁵⁵, respectivamente, actos en los que se establece que la UNAD es la propietaria única de dicha seccional.

Así mismo, según sus estatutos, no tiene condición de entidad pública, porque no es una organización de los Estados Unidos, ni de entidad privada, sino de organización sin ánimo de lucro que operan con la autorización de los Estados Unidos de América y se rige por sus leyes.

Al respecto, obra pronunciamiento emitido por la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda General de la Nación de fecha 2 de junio de 2015, dentro del

⁵¹ Folios 710 al 714

⁵² Folio 710

⁵³ Folio 1333

⁵⁴ Folio 1106 del anexo 9

⁵⁵ Folio 1333.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

proceso verbal radicado con el No. IUD-2014-337713 – UCD D-2015-792552, en la se concluyó lo siguiente⁵⁶:

"(...) Téngase en cuenta que con base en las atribuciones del Consejo Superior de la Universidad, se autorizaron las labores necesarias para el establecimiento de la sede en la Florida y la han hecho parte de su estructura, actuación que no ha sido oculta para los órganos de vigilancia y control. Es más, ya la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo que se ha señalado, había formulado sin censuras a dicha sede, pero luego se pronunció aceptando su constitución".

(...)

"En consecuencia, para la Procuraduría General de la Nación no existió reparo frente a la presentación integrada de la contabilidad tanto de la UNAD Colombia como con su seccional UNAD Florida, toda vez que es necesario conocer la distribución y ejecución de los recursos que en uno y otro lugar se lleva a cabo. Es claro que al tratarse de una seccional de la Universidad Nacional Abierta y Distancia y para permitir su continuidad y funcionamiento, era necesario que se transfirieran recursos para este propósito, sin perder de vista que se busca la autosostenibilidad de la National University Open and Distance, por lo que se exige examinar cómo se aplican los recursos, y sin duda alguna la manera más efectiva es conociendo la contabilidad y ejecución presupuestal de la principal y su seccional, de manera integrada y consolidada.

Por último, no se estima que la Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD haya hecho uso de su prerrogativa constitucional y legal contraída a la autonomía universitaria desconociendo la Constitución y la ley, pues hasta ahora se ha observado un apego a ellas, en beneficio de la comunidad colombiana residente en Colombia y en el exterior con su iniciativa encaminada a tener una sede en el extranjero, que puede destacarse como una creación piloto y sin antecedentes en el país, sujeta claro a los ajustes necesarios por esa misma condición. Por esta razón, desde la órbita de aplicación del derecho disciplinario se insiste en que no se encuentran conductas relevantes que lleven a imponer un cargo disciplinario por la creación y funcionamiento de la UNAD en la Florida, ni una transgresión a los límites de la autonomía universitaria frente a las manifestaciones del derecho a la educación y su consecuente regulación". (La negrilla es nuestra).

Lo anterior permite concluir a este despacho, que la UNAD ha adelantado las etapas exigidas en el sistema educativo de los Estados Unidos de Norteamérica para obtener la acreditación institucional la cual debe cumplir con los estándares y requisitos de la acreditación, razón por la que este Ministerio no es competente para seguir investigando sobre este hecho.

c. Nepotismo en la contratación y nombramiento del personal de la sede.

En relación con este punto, se indicó por parte de los quejosos, que la UNAD ubicada en el Estado de la Florida se convirtió en el negocio privado no solamente de los señores Jaime Leal y Socorro Magdalena Pinzón sino también en una agencia de empleo para familiares y amigos de estos, con el objeto de legalizar los documentos de inmigración en Estados Unidos, afirmando que los señores German Posada, Gloria

⁵⁶ Folios 17 a 41.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

Pinzón de Almonacid, Maria Victoria Pinzón, Gustavo Blanco, Alejandro Corredor, Diana Blanco, Dayana López Leal y Stephane Bey tuvieron vínculo laboral con dicha institución pese a ser familiares de los señores Jaime Leal y Socorro Magdalena Pinzón.

Al respecto, obra dentro del expediente los contratos suscritos entre los señores Dayana López, Stephane Bey, German Posada, Gloria Pinzón Almonacid, Alejandro Corredor y Diana Blanco⁵⁷, en los que se evidencia que estos estuvieron vinculados con la UNAD durante los años 2008, 2009 y 2012, constatándose igualmente, que los señores Gustavo Blanco y María Victoria Pinzón no tuvieron relación contractual laboral con dicha institución⁵⁸.

Sumando a lo expuesto, obra certificación expedida por el Coordinador del Grupo Jurídico y Contratación de la UNAD de fecha 9 de febrero de 2015, el cual indica que en los contratos celebrados entre dicha institución y los señores Dayana López y Stephan Bey "se elaboraron, suscribieron y fueron objeto de supervisión por parte del director ejecutivo de la sede"⁵⁹.

Teniendo en cuenta lo anterior, es claro que aparece demostrada la existencia de un vínculo contractual entre la UNAD y algunas de las personas relacionadas en la queja provocó esta investigación, sin embargo, debe destacarse que dichos vínculos fenecieron hace más de tres (3) años, lo cual indica que las infracciones administrativas que pudieron derivarse se encuentran afectadas por el fenómeno jurídico de la caducidad impidiendo emitir un pronunciamiento al respecto.

d. Seguro de vida para la directora de UNAD FLORIDA.

Con relación a este punto, se evidenció dentro del expediente copia de la póliza con No. 82410986, la cual fue constituida por el representante legal de la UNAD sede Florida, desde el año 2010, y cuyo dueño y beneficiario es dicha institución, la cual se expidió como consecuencia de los requerimientos que hacen las agencias acreditadoras a las instituciones universitarias que aplican a este tipo de procesos, y con el único propósito de garantizar las operaciones de la institución ante la muerte del Director Ejecutivo⁶⁰.

Adicional, según lo señalado por la UNAD en desarrollo del proceso, "este tipo de pólizas están diseñadas para ser pagadas por diez años. Durante estos 10 años, la Universidad paga el costo del seguro, y la diferencia entre lo que se está pagando y el costo del seguro crea lo que se llama "cash value" en la cuenta. Esta cuenta es un activo para UNAD y produce un rendimiento constante; de allí que al cabo de 10 años la póliza queda completamente paga"⁶¹.

Por último, tal como lo señaló la institución y de las pruebas allegadas al proceso, se constató que el único beneficiario es la UNAD y no su exdirectora, sin que se tenga evidencia que se haya surtido el proceso de devolución, razón por la que este despacho no encuentra mérito para continuar la investigación por este hecho.

e. Poderes ilimitados de la directora ejecutiva Socorro Magdalena Pinzón.

⁵⁷ Folios 473 al 485

⁵⁸ Según certificación emitida por el Director Ejecutivo de la UNAD Florida, visible a folios 703 a 704 del tomo 

⁵⁹ Folio 1215 del anexo 7

⁶⁰ Folio 6427 anexo 31

⁶¹ Folio 504 del anexo 3.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

Sobre el particular, se expuso por parte de los investigados en desarrollo del proceso, que el máximo órgano de dirección y gobierno de dicha institución es su Board of Directors, el cual está precedido por el rector de la UNAD, por lo que para el cumplimiento de la misión y visión la UNAD sede Florida se requiere la colaboración entre el Board o Junta Directiva, la administración en Colombia y las escuelas.

Agregaron, que el máximo órgano de gobierno incluye un grupo diverso de líderes académicos y del sector productivo que se vinculan para administrar la universidad y definir sus criterios de actuación en concordancia y bajo los preceptos de la UNAD Colombia.

Indicaron, que el director ejecutivo circunscribe su actuar a las funciones que le hayan sido encomendadas o delegadas por la Junta Directiva, incluyendo la autoridad para ejecutar todas las políticas y decisiones aprobadas, por este, en relación con las operaciones de la institución en aspectos académicos, administrativos, y tecnológicos, así como los asuntos bajo la dirección general del plan de mejora de la calidad, y demás aspectos que hagan parte de su plan operativo institucional.

En este sentido, se argumentó que las restricciones generales que tuvo y ha tenido la persona que se ha desempeñado en el cargo de Director Ejecutivo, entre ellas, la señora Socorro Magdalena Pinzón, son aquellas que no sean incompatibles con las leyes aplicables del Estado de la Florida. Al respecto, están son algunas de las funciones que debe ejecutar la persona que desempeñe dicho cargo:

"El director ejecutivo deberá:

1. *Proporcionar liderazgo para lograr el más alto nivel posible de excelencia, mediante el uso de la más alta tecnología, para la zona y para la Universidad.*
2. *Servir como representante y portavoz.*
3. *Supervisar la ejecución de las políticas de la Universidad.*
4. *Formular y ejecutar políticas.*
5. *Ser responsable de los asuntos de personal, asignación y uso del espacio, instalaciones, equipos y suministros.*
6. *Preparar y presentar al presidente, los proyectos del presupuesto y proporcionar la supervisión de los fondos asignados, según sea necesario o requerido por el tablero.*
7. *Será responsable de todas las actividades asignadas y servir como representante del presidente⁶²."*

Lo expuesto, permite evidenciar que los "poderes" de la directora ejecutiva para el año 2012, se encontraban limitados por los estatutos de la UNAD seccional Florida, expedidos por el Board of Directors.

Además, no debe olvidarse que la señora Socorro Magdalena Pinzón de Posada se desempeñó en el cargo de Directora Ejecutiva de la UNAD seccional Florida, desde el 1 de junio de 2008 hasta el 4 de agosto de 2014⁶³, circunstancia que permite inferir sin dificultad que desde el extremo temporal final de la relación laboral a la fecha han transcurrido más de tres (3) años, lo cual indica que para los hechos materias de investigación ha operado el fenómeno jurídico de la caducidad.

f. Informe de resultados de la actuación especial de fiscalización a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD, emitido por la Contraloría Delegada para el Sector Social.

⁶² Folio 515 del anexo 3.

⁶³ Folio 1194 del anexo 7.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos mediante la Resolución No. 16368 del 29 de septiembre de 2014"

En relación con este hecho, es pertinente señalar que otra de las causas que motivó la presente actuación tuvo relación con los hallazgos consignados en el informe remitido por la Contraloría Delegada para el Sector Social mediante el radicado No. 2014-ER-155374 del 23 de septiembre de 2014, con ocasión de la actuación especial de fiscalización realizada por dicho ente a la UNAD, a partir de la denuncia No. 2013-55596-52111, en donde se evaluó el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2010 a 1 de diciembre de 2013.

Resultado de lo anterior, se estableció la existencia de "seis (6) hallazgos administrativos de los cuales cinco (5) tienen presunta connotación disciplinaria y dos (2) tienen connotación fiscal en cuantía de \$6.230.50 millones, los cuales serán trasladados a las autoridades competentes⁶⁴", remitiéndose en efecto, a la Procuraduría General de la Nación, así como a la Contraloría Delegada para Juicios Fiscales y a este Ministerio. Sobre el particular, vale aclarar que en el informe trasladado el análisis abarcó de forma general los siguientes temas:

1. Creación y naturaleza jurídica de la sede y/o seccional en la Florida.
2. Pago de viáticos y comisiones en la Florida.
3. Información financiera consolidada de la UNAD.
4. Extralimitación de funciones del rector al efectuar nombramiento de la Directora Ejecutiva de la UNAD Florida, al autorizar el pago de salario a la directora, quien también ostentaba en Colombia el cargo de Vicerrectora de Relaciones Internacionales durante el periodo que comprende el 10 de diciembre de 2012 y 10 de julio de 2013.
5. Reporte de información tributaria a la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales - DIAN.
6. Recursos de la Nación transferidos a la Florida por concepto de creación y mantenimiento de un tercero particular.

En efecto, el hallazgo fiscal hace relación con la transferencia de recursos para creación y sostenimiento de la sede Florida de la UNAD, el cual fue trasladado a la Dirección de Investigaciones Fiscales de la Contraloría, quien luego de analizar el acervo probatorio que formaba parte del hallazgo concluyó lo siguiente:

1. **"Como puede observarse, no es viable catalogar a la UNAD Florida como un tercero completamente ajeno e independiente de la UNAD Colombia, cuando fue ésta quien hizo el proyecto para su creación y es su propietaria. Además, fue el Gobierno Nacional quien, en su momento, a través del Decreto 217 de 2004, la reconoció como parte de la estructura de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia⁶⁵".**
2. **"No se debe perder de vista que al tratarse de una sede constituida en otro país, como lo es Estados Unidos, debe sujetarse a las normas que allí gobiernan a las instituciones de educación superior o universidades, ya que el título que se otorga por la seccional Florida no corresponde al título de formación en Colombia, sino a un título de formación en el estado norteamericano, y para ello debe cumplir con las exigencias que el estado de la Florida tenga implementada. No podía la UNAD Florida constituirse como una universidad pública pues no es Estados Unidos o uno de sus estados quien la funda, sino una universidad extranjera que implementó una sede en la Florida, con calidad de persona sin ánimo de lucro, que se regiría por el derecho privado de**

⁶⁴ Folio 38 del anexo 1.

⁶⁵ Folio 796.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

dicho estado, lo que no implica que sea independiente de la UNAD Colombia". (La negrilla es nuestra).

3. En el aspecto contable y presupuestal, encontraron que se efectúa una consolidación de los estados financieros de la UNAD Colombia y la UNAD Florida, con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones contables tributarias a cargo de la universidad.

Con base en lo anterior, se emitió fallo por la Contraloría General de la República el 8 de marzo de 2016 mediante Auto No. 174, a través del cual se archivó las diligencias que conformaban el antecedente No. 2014-IE-0129848, concluyendo que "la sede de la UNAD Florida es una seccional de la UNAD Colombia y no se trata de un tercero particular sin ningún nexo legal, de manera que los recursos invertidos fueron legalmente y por lo tanto, no se ha presentado ningún daño al patrimonio del Estado⁶⁶".

Adicional, se concluyó que era comprensible que tanto el rector de la universidad en Colombia, como otros funcionarios incluida la vicerrectora de relaciones internacionales, se les asignara comisiones y viáticos para el desplazamiento en algunos casos, pues estos fueron para "el cumplimiento de actividades administrativas de la UNAD, sobre las cuales no hay posibilidad de cuestionamiento, si tenemos en cuenta que son permitidas a la luz de la Autonomía Universitaria⁶⁷".

En síntesis, no puede este despacho continuar con la investigación frente a los hechos puestos en conocimiento a través del informe remitido por la Contraloría Delegada para el Sector Social mediante el radicado No. 2014-ER-155374 del 23 de septiembre de 2014, específicamente lo relacionado la creación, naturaleza, el pago de viáticos y comisiones en La Florida y la información financiera consolidada de la UNAD, cuando estos fueron debidamente analizados y archivados por el ente fiscal, razón por la que no se continuará con la investigación frente aquellos.

Adicional, hay que precisar, que de los treinta y tres (33) hallazgos consignados en el mencionado informe, ocho (8) de ellos tenían incidencia disciplinaria, y que pudieron dar alguna continuidad a esta investigación⁶⁸, por tratarse de conductas de catalogadas dentro del marco del régimen disciplinario, fueron resueltos por la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda General de la Nación a través de fallo de fecha 2 de junio de 2015, dentro del proceso verbal radicado con el No. IUD-2014-337713 – UCD D-2015-792552, en el que eran disciplinados los señores Jaime Leal Afanador y la señora Nancy Rodríguez Mateus⁶⁹ y se concluyó:

"(...) Téngase en cuenta que con base en las atribuciones del Consejo Superior de la Universidad, se autorizaron las labores necesarias para el establecimiento de la sede en la Florida y la han hecho parte de su estructura, actuación que no ha sido oculta para los órganos de vigilancia y control. Es más, ya la Contraloría General de la República, de acuerdo con lo que se ha señalado, había formulado sin censuras a dicha sede, pero luego se pronunció aceptando su constitución".

(...)

⁶⁶ Folio 799.

⁶⁷ Folio 797

⁶⁸ A saber: 1) Actualizaciones Propiedad Planta y Equipo; 2) Inconsistencia base de datos de la Oficina de Registro y Control Académico; 3) Conciliación Reporte Matrículas de Pregrado y Postgrado de la Oficina de Registro y Control con Contabilidad; 4) Gestión Documental: carpetas de contratos incompletas; 5) Resultados Pruebas Saber; 6) Detectores de humedad; 7) Retención estudiantil; En la Meta descrita con respecto a la retención estudiantil para la vigencia 2012, no se evidenció el cumplimiento de la misma; y 8) Disposiciones generales: se vulneraba el Estatuto de la Institución (Acuerdo 002 del 29 de Agosto de 2006), por cuanto no se expidieron las disposiciones generales por parte del Consejo Superior en el tema disciplinario Presunta connotación de tipo disciplinario.

⁶⁹ Folios 17 a 41.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

Es claro para este despacho y para la defensa que al tratarse de una sede constituida en otro país, como lo es Estados Unidos de Norteamérica, debe sujetarse a las normas que allí gobiernan a las instituciones de educación superior o universidades, ya que el título que se otorga por parte de la seccional Florida no corresponde a un título de formación en Colombia, sino a un título de formación en el estado norteamericano, y para ello debe cumplir con las exigencias que el Estado de la Florida tenga implementadas. En esa línea, la UNAD Florida no podía instituirse como una universidad pública pues no es Estados Unidos o uno de sus estados quien la funda, sino una universidad, en este caso, extranjera desde el punto de vista de la sede en la Florida, con la calidad de persona jurídica sin ánimo de lucro, que debe regirse por el derecho privado de dicho Estado, lo que per se no implica su completa independencia a la UNAD Colombia".

(...)

En este orden de ideas, la National University Open and Distance UNAD of Colombia", National College Open and Distance, CNAD, con sede en el Estado de la Florida, Estados Unidos de Norteamérica, hace parte de la estructura de la Universidad Nacional Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD, es propiedad de esta y hace parte de su patrimonio, no es un tercero privado ajeno a UNAD Colombia. De pretender su supresión, bajo el marco normativo actual, solamente una decisión del Consejo Superior Universitario de la Universidad Nacional Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD estaría legitimada para hacerlo, aunque para esta procuraduría sería desafortunada una medida en tal sentido, por los importantes esfuerzos que se han hecho para su constitución, lo que representa para una entidad educativa en Colombia contar con una sede en Estados Unidos y el valor económico que se aprecia para dicha sede".

(...)

De cara a los aspectos contables y presupuestales, el doctor Leal Afanador argumentó en su versión libre que la Contaduría General de la Nación conoce la dinámica en estas materias con la UNAD Florida, y determinó las condiciones con las cuales se podría hacer la armonización de la normatividad colombiana con la extranjera, las reglas normativas y operativas como una sola organización y los avances logrados dentro del régimen de contabilidad en Colombia, contándose con un instructivo creado para el proyecto de internacionalización de la UNAD Florida. Mencionó, además que el proceso contable integrado para efectos de análisis, y en los balances figura siempre el capítulo denominado UNAD Florida".

(...)

En consecuencia, para la Procuraduría General de la Nación no existió reparo frente a la presentación integrada de la contabilidad tanto de la UNAD Colombia como con su seccional UNAD Florida, toda vez que es necesario conocer la distribución y ejecución de los recursos que en uno y otro lugar se lleva a cabo. Es claro que al tratarse de una seccional de la Universidad Nacional Abierta y Distancia y para permitir su continuidad y funcionamiento, era necesario que se transfirieran recursos para este propósito, sin perder de vista que se busca la autosostenibilidad de la National University Open and Distant, por lo que se exige examinar cómo se aplican los recursos, y sin duda alguna la manera más

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

efectiva es conociendo la contabilidad y ejecución presupuestal de la principal y su seccional, de manera integrada y consolidada".

(...)

Del mismo modo, si la Contraloría General de la República había fenecido la cuenta de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, tampoco se entiende por qué se critica la transferencia de recursos a la sede de vigencias que ya habían sido auditadas, bajo la premisa de que se trata de un tercero, una organización privada que no se articula con la estructura del Estado colombiano".

Así mismo, no debe olvidarse que los hechos puestos en conocimiento datan del año 2012, incluso años anteriores, encontrándose caducados, razón por la se hace necesario determinar la imposibilidad del Ministerio de Educación Nacional, en la facultad de perseguir y sancionar las faltas, razón por la que se archivará la investigación.

g. Queja interpuesta por la ex senadora Claudia López mediante radicado No. 2014-ER-153309 del 19 de septiembre de 2014, relacionada con presuntas conductas irregulares de directivos de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD.

En relación con los hechos puestos en conocimiento por la ex Senadora Claudia López, los cuales tienen que ver con presuntos actos de nepotismo y de corrupción en la UNAD seccional Florida, ante la contratación y vinculación en dicha sede de los señores German Posada y Dayana López, pese a que dichas actividades estén prohibidas bajo nuestra legislación, para esta conducta operó la caducidad de la facultad sancionatoria de la administración.

Por otro lado, la queja en relación con presuntas irregularidades en el tema financiero de la UNAD sede Florida, la cual estaba contenida en el informe de la Contraloría General de la República relacionado con una "diferencia de \$1.756 millones entre lo reportado en el presupuesto y el balance contable en la vigencia de 2012-2013. Dicha diferencia, concluye la Contraloría, se debe a que la UNAD no incluyó los ingresos generados en la sede de la UNAD Florida. Más grave aún, en respuesta al informe, la UNAD argumenta que "No puede cumplir las normas presupuestales establecidas por cuánto la metodología de ejecución difiere sustancialmente de los procesos presupuestales colombianos... Por consiguiente, el presupuesto de ingresos como de gastos, se maneja de forma independiente al de UNAD Colombia", concluyéndose por parte de la ex Senadora "que la UNAD reporta las transferencias hechas a su sede en Florida pero se abstiene de reportar los ingresos generados por esta".

Llegados a este punto, es preciso recordar que dicho antecedente fue archivado por parte de la Contraloría General de la República mediante Auto No. 174 del 8 de marzo de 2016, en la que se concluyó que en el aspecto contable y presupuestal "se encuentra que se hace una consolidación de los estados financieros de la UNAD Colombia y la UNAD Florida, con el fin de dar cumplimiento a las obligaciones contables y tributarias a cargo de la Universidad⁷⁹".

En igual sentido, se constató en desarrollo de la investigación la existencia de varios procedimientos creados por la UNAD con el propósito de registrar y hacer seguimiento a la información financiera de la UNAD Florida, a saber:

⁷⁹ Folio 796

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

- Elaboración de estados financieros e información tributaria y financiera, en el que se analizó el procedimiento para la conversión de los estados financieros de dólares a pesos.
- Instructivo para la elaboración y seguimiento de la información financiera del Proyecto UNAD Florida.
- Procedimiento relacionado: Elaboración de Estados Financieros e Información Tributaria y Financiera Derivada, Numeral 6 Descripción del procedimiento para la consolidación de la información financiera y contable de la UNAD.
- Procedimiento para la elaboración y consolidación de la información financiera del Proyecto de internacionalización de la UNAD Florida.

En efecto, de los informes emitidos por el profesional Hernán Darío Forero Cifuentes con radicados números 2017-ER-218861⁷¹ y 2017-ER-225876⁷² del 9 y 18 de octubre de 2016, se constata que el "registro de la información contable en la unidad de gestión institucional UNAD Florida, se realiza en un software independiente al utilizado para UNAD Colombia, quien finalmente consolida la información contable (UNAD Colombia y Florida). Al verificar el registro de la información, se evidenció que la información de Florida se registra manualmente en Colombia (...)".

Así mismo, hay que precisar, que la Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda General de la Nación mediante fallo de fecha 2 de junio de 2015, dentro del proceso verbal radicado con el No. IUD-2014-337713 – UCD D-2015-792552, en el que eran disciplinados los señores Jaime Leal Afanador y la señora Nancy Rodríguez Mateus⁷³, concluyó:

"(...)

En consecuencia, para la Procuraduría General de la Nación no existió reparo frente a la presentación integrada de la contabilidad tanto de la UNAD Colombia como con su seccional UNAD Florida, toda vez que es necesario conocer la distribución y ejecución de los recursos que en uno y otro lugar se lleva a cabo. Es claro que al tratarse de una seccional de la Universidad Nacional Abierta y Distancia y para permitir su continuidad y funcionamiento, era necesario que se transfirieran recursos para este propósito, sin perder de vista que se busca la autosostenibilidad de la National University Open and Distant, por lo que se exige examinar cómo se aplican los recursos, y sin duda alguna la manera más efectiva es conociendo la contabilidad y ejecución presupuestal de la principal y su seccional, de manera integrada y consolidada".

"(...)

Del mismo modo, si la Contraloría General de la República había fenecido la cuenta de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, tampoco se entiende por qué se critica la transferencia de recursos a la sede de vigencias que ya habían sido auditadas, bajo la premisa de que se trata de un tercero, una organización privada que no se articula con la estructura del Estado colombiano".

Por último, no debe olvidarse que de conformidad con el artículo 3 del Acuerdo No. 021 de 2016 adoptado por el Consejo Superior de la UNAD, es claro que todos "los pasivos y activos que figuren en los Estado Unidos a nombre de la seccional UNAD Florida deben entenderse como propiedad de la UNAD", razón por la que no se encuentra

⁷¹ Folios 986 al 1010

⁷² Folios 1012 al 1049.

⁷³ Folios 17 a 41

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

mérito para indagar sobre los hechos puestos en conocimiento y se torna pertinente archivar la actuación que se adelanta por ellos, pues ni los entes de control ni este Ministerio en desarrollo de la investigación ha evidenciado omisión alguna en el reporte de la información financiera por parte de la UNAD y su seccional ubicada en el extranjero.

El análisis de cada una de las quejas, permite concluir, que el límite temporal establecido con relación a los hechos denunciados, se enmarcan dentro de los años 2013 y 2014 y pese a que las conductas son de característica continuada su extremo final sería el año 2014 y a la fecha no se ha proferido decisión al respecto, lo cual hace imperiosa la necesidad de declarar configurada la caducidad de la facultad sancionatoria de este Ministerio.

III. OTRAS DETERMINACIONES

Es pertinente recordar que con la expedición de la Ley 1740 de 2014, el legislador estableció que la inspección y vigilancia de la educación superior por parte del Estado tiene una connotación dual, pues no solo se limita a la imposición de medidas de carácter sancionatorio, sino también de carácter preventivo, en procura de velar por la calidad de este servicio público, su continuidad, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos, el cumplimiento de sus objetivos, el adecuado cubrimiento del servicio y porque en las instituciones de educación superior sus rentas se conserven y se apliquen debidamente, garantizando siempre la autonomía universitaria constitucionalmente establecida (Artículo 1 de la Ley 1740 de 2014).

En este sentido, este Ministerio tiene dentro de sus funciones adelantar procesos preventivos que permitan no solo evaluar, apoyar, fomentar y dignificar la educación superior, sino también garantizar la prestación eficiente y continua del mismo cuando se ha visto vulnerado algún derecho de los usuarios o cuando la autonomía universitaria ha sido o está siendo ejercida por fuera de los cauces constitucionales, legales y reglamentarios en perjuicio de otros derechos.

En este sentido, la Corte Constitucional ha señalado que la inspección y vigilancia de la educación superior debe ejercitarse "*dentro del marco constitucional y conforme a las reglas y a los precisos instrumentos que al efecto haya dispuesto la ley (Artículo 150, numeral 8, C.P.) los cuales encuentran límite no solo en el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente reconocida a las universidades (Artículo 69 C.P.) sino en la necesidad de que esas instituciones en ejercicio de esa misma autonomía logren cabalmente los altos fines sociales previstos en la misma Constitución para los que han sido creadas como producto de la iniciativa de los particulares encaminada a la satisfacción de necesidades que interesan a la sociedad en su conjunto (Artículos 38 y 62 de la Constitución Política)*"⁷⁴ (La negrilla es nuestra).

Bajo este contexto, atendiendo la naturaleza de las conductas y situaciones que se evidenciaron en el marco de la investigación, así como de las pruebas recaudadas en desarrollo de ella, este despacho encuentra pertinente que por parte

⁷⁴ Sentencia C-008 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

del Grupo de Mejoramiento Institucional, se determinen las actuaciones de carácter preventivo que en el marco de sus funciones deberán adelantarse la Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD con sedes en Colombia y la Florida, conforme a las consideraciones que se expondrán a continuación:

En primer lugar, ya ha quedado clara la naturaleza y el proceso de creación de la UNAD y de su sede ubicada en el Estado de la Florida, la cual, no puede catalogarse como un tercero ajeno e independiente de la UNAD Colombia, máxime que en su momento el Gobierno Nacional en su Decreto 217 de 2004 la reconoció como parte de la estructura de dicha institución y se han emitido varios pronunciamientos en este sentido por parte de la Contraloría General de la República en Auto No. 174 del 8 de marzo de 2016 (trazabilidad /2014IE0129848, CUN 23284), Procuraduría Delegada para la Economía y la Hacienda General de la Nación en fallo de fecha 2 de junio de 2015, dentro del proceso verbal radicado con el No. IUD-2014-337713 – UCD D-2015-792552 y Ministerio de Relaciones Exteriores con oficio S-GCE -14 059285 del 27 de agosto de 2014, ya referenciados anteriormente.

Además, debe tenerse en cuenta que en atención al Plan de Mejoramiento ordenado por este Ministerio a través de la Resolución No. 12010 del 3 de agosto de 2015, se aprobó por parte del Consejo Superior de dicha institución la ejecución de varias medidas de fortalecimiento, promoción y articulación de la UNAD Florida, las cuales se vieron materializadas con la expedición del Acuerdo No. 021 del 14 de septiembre de 2016, en el que se indica claramente que *"la UNAD Florida es una seccional de propiedad de la UNAD, la cual hacer parte de su estructura orgánica y funcional, y se encuentra articulada y subordinada a decisiones que tome el Consejo Superior Universitario de la UNAD"*.

Así mismo, es claro que al tratarse de una sede ubicada y constituida en Estados Unidos, esta debe sujetarse a las normas que rigen dicho país, en los términos señalados en sus estatutos para operar no como una entidad de carácter público o privado sino como una organización sin ánimo de lucro, por lo que en los temas académicos debe sujetarse a la reglamentación establecida para las instituciones de educación superior y definidas por el Departamento de Educación.

En este orden de ideas, preocupa a este Ministerio varias situaciones encontradas por parte de la par institucional Sonia Gaviria Armero, con ocasión de la visita practicada durante los días 28 y 29 de junio del 2018, consignadas en el informe radicado con el No. 2018-ER-194834 del 15 de agosto del mismo año, y por el profesional financiero Hernán Darío Forero Cifuentes con radicados a través de los informes radicados con los números No. 2016-ER-022892 del 16 de febrero de 2016⁷⁵, 2017-ER-218861 del 9 de octubre de 2017⁷⁶ y 2017-ER-225876 del 18 de octubre de 2016⁷⁷, respecto de las cuales se dará traslado al Grupo de Mejoramiento Institucional a las Instituciones de Educación y la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de este Ministerio, pues de la evaluación efectuada en materia académica, administrativa y financiera es posible concluir lo siguiente:

1. El panorama en materia presupuestal, patrimonial y contable de la seccional UNAD Florida, es otro después de la expedición del Acuerdo No. 021 del 14 de septiembre de 2016, pues en dicha norma se consignó la necesidad de contar con mecanismos claros de articulación y control que permitan la homologación de estos en uno y otro estado, con el propósito de garantizar el estricto

⁷⁵ Folios 353 al 363

⁷⁶ Folios 986 al 1010

⁷⁷ Folio 1012 al 1049

Cóntinuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la Investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

cumplimiento, en cada caso, del ordenamiento jurídico y que pueda ser verificable por este Ministerio y por los distintos entes de control, mecanismos sobre los cuales es necesario que el Grupo de Mejoramiento Institucional a las Instituciones de Educación Superior haga seguimiento, pues en desarrollo de la investigación se evidenciaron dificultades al no tener acceso de manera oportuna y verificable respecto de la información financiera y contable de la UNAD Florida.

2. De las pruebas obrantes dentro de la investigación ha quedado claro que el funcionamiento de la seccional UNAD Florida, se rige por las leyes y reglamentos de dicho Estado, así como también por las directrices del Departamento de Educación, los cuales según lo evidenciado por la par Sonia Gaviria Armero son disímiles de los lineamientos establecidos en la legislación colombiana para la oferta y desarrollo de programas académicos y de menor rigor en materia académica e investigativo, es decir, los establecidos en el Decreto 1075 de 2015 y demás normas concordantes, tal y como se ratificó por parte la Vicerrectora Académica, doctora Constanza Abadía García en desarrollo de la visita⁷⁸.

Lo anterior, incide necesariamente en los procesos de convalidación de los títulos provenientes de la UNAD Florida, razón por la que se hace necesario remitir el informe emitido por la mencionada par y la información recaudada respecto a este tema a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de este Ministerio, con el propósito que sean evaluadas las diferencias con los programas que se imparten aquí en Colombia, pues ya ha quedado claro que el título expedido por la UNAD Florida no corresponde a formación dada en Colombia, sino a un título de formación en el Estado norteamericano bajo sus exigencias y requisitos.

3. Al ser evaluadas el desarrollo de las funciones sustantivas de la educación superior en seccional UNAD Florida (docencia, investigación y extensión), establecidas en la Ley 30 de 1992, se evidenció por la par institucional Sonia Gaviria Armero que estas son materializadas de manera incipiente y conforme a lo exigido por las leyes y reglamentación de dicho Estado, de acuerdo con lo siguiente:
 - **Docencia:** a) La contratación del personal docente y su cualificación atiende a los lineamientos de la DEAC y la DOE, sumado a que se da cumplimiento a las regulaciones del departamento del trabajo de los Estados Unidos y con las normas del servicio de rentas internas (IRS) y el servicio de inmigración. b) *"Mencionan que la proporción actual estudiante-facultad es 4:1. La mayoría d ellos cursos tienen entre dos y cinco estudiantes, por lo que las interacciones de la facultad con los estudiantes son personalizadas y frecuentes (aspecto que no se pudo corroborar por carecer de la información asociadas a registro académico y listado de matriculados)"*⁷⁹.
 - **Investigación:** Al igual que la docencia se evidenció que la UNAD Colombia hace esfuerzos para abrigar y respaldar a la UNAD Florida en este campo, materializado en lo siguiente: a) La UNAD Florida cuenta con una unidad de investigación que le permite desarrollar estas funciones acordes a la regulación propia del Estado de la Florida, bajo el cual se han desarrollado políticas y regulaciones, áreas y líneas. b) El proceso de articulación con UNAD Florida se concreta en las siguientes:

⁷⁸ Folio 1321.

⁷⁹ Folio 1322.

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

líneas de investigación y lineamientos de investigación formativa para lo cual se ha vinculado docentes investigadores. c) Se evidenció la existencia de la estructura para el desarrollo del ejercicio investigativo.

- **Proyección social:** Es este aspecto se evidenció que según la reglamentación del Estado de la Florida y la condición de educación superior de carácter privado de la UNAD en dicho país, no se establece un requerimiento específico de proyección social comunitaria, por lo que esta función sustantiva está encaminada a lograr una educación integral de sus estudiantes y de las comunidades globales bajo esquemas de mejoramiento continuo.

4. Del análisis de la información entregada por parte de la institución en desarrollo de las visitas y de lo indicado por los funcionarios en desarrollo de esta, se observa que UNAD Florida en el año 2017 cubrió en un 44% los costos y gastos, teniendo un apalancamiento del 56% por UNAD Colombia, lo que según la par institucional evidencia que "UNAD Florida, por ahora, como proyecto, no es sostenible por sí mismo", pues UNAD Colombia debe hacer una aplicación de recursos financieros considerable anualmente para sostener el proyecto, por lo que en ese sentido, se sugiere revisar y valorar la proyección económica de dicho proyecto en un horizonte de tiempo, el punto de equilibrio y la sostenibilidad financiera del mismo.

En suma, es necesario que el Grupo de Mejoramiento Institucional de las Instituciones de Educación Superior de la Subdirección de Inspección y Vigilancia de este Ministerio, en el marco de sus competencias, efectúe seguimiento a la compromisos, objetivos y procedimientos plasmados por la UNAD en el Acuerdo No. 021 del 14 de septiembre de 2016, con el objeto de verificar materialización de estrategias que permitan evidenciar su subordinación y articulación en materia académica, administrativa, presupuestal y financiera entre la UNAD Colombia y su seccional en la Florida, así como el acatamiento de los fines, principios, fines, misión y visión institucional, sin olvidar que su propósito principal es el beneficio de la comunidad colombiana e hispana, lo cual debe verse materializado.

Por último, como quiera que dentro de esta actuación se declarará el archivo por caducidad de varias conductas que fueron objeto de investigación, se dará traslado de la presente decisión a la Secretaria General de este Ministerio, para que si a bien lo considera inicie las actuaciones disciplinarias a las que haya lugar.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar de oficio la caducidad de la facultad sancionatoria dentro del Proceso Administrativo Sancionatorio adelantado contra la Universidad Abierta y a Distancia – UNAD y sus directivos, iniciado mediante la Resolución 16088 del 29 de septiembre de 2014, respecto de aquellas conductas es las cuales operó este fenómeno jurídico, deponiendo su archivo por las razones expuestas en la parte considerativa de la presente Resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO. Ordenar el archivo de aquellas conductas respecto de las cuales no existe mérito para continuar con la actuación administrativa sancionatoria iniciada mediante Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014, contra

Continuación de la Resolución "Por medio de la cual se resuelve la investigación administrativa ordenada a la Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y a sus directivos, mediante la Resolución No. 16088 del 29 de septiembre de 2014"

Universidad Abierta y a Distancia – UNAD y sus directivos, de acuerdo con los fundamentos y consideraciones expuestos en la parte motiva de esta Resolución.

ARTÍCULO TERCERO. Remitir al Grupo de Mejoramiento Institucional a las Instituciones de Educación Superior de la Subdirección de Inspección y Vigilancia de este Ministerio, copia de la presente Resolución, así como del informe remitido por la par institucional Sonia Gaviria Armero con radicado No. 2018-ER-194834 del 15 de agosto de 2018, para que en el marco de sus funciones determinen las actuaciones de carácter preventivo deberán adelantarse a la Nacional Abierta y a Distancia - UNAD y su seccional en la Florida con ocasión de lo establecido en el Acuerdo No. 021 del 14 de septiembre de 2016.

ARTÍCULO CUARTO. Remitir a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de este Ministerio, copia de la presente Resolución, así como del informe remitido por la par institucional Sonia Gaviria Armero con radicado No. 2018-ER-194834 del 15 de agosto de 2018, junto a sus anexos, para lo pertinente.

ARTÍCULO QUINTO. Notificar la presente Resolución al Representante legal y/o apoderado del Universidad Nacional Abierta y a Distancia – UNAD y demás sujetos investigados, haciéndoles saber que contra ella procede el recurso de reposición previsto en el artículo 76 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la fecha de la notificación.

ARTÍCULO SEXTO. En firme la presente Resolución, comunicar a la Secretaria General de este Ministerio para lo de su competencia

ARTÍCULO SEPTIMO. En firme la presente Resolución, remitir copia del acto administrativo con las correspondientes constancias de notificación y ejecutoria a la Subdirección de Inspección y Vigilancia para que sean incorporados al expediente de la Investigación Administrativa Sancionatoria.

ARTÍCULO OCTAVO. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá, D. C.

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,


MARÍA VICTORIA ÁNGULO GONZÁLEZ

Aprobó: Luis Fernando Pérez Pérez - Viceministro de Educación Superior
María Antonieta Vásquez Fajardo – Subdirector de Inspección y Vigilancia de la Educación Superior

Revisó: Luis Fernando Saiguero Ariza – Asesor Grupo de investigaciones administrativas

Proyectó: Diana Lucía Barrios – Profesional Especializada de la Subdirección de Inspección y Vigilancia