

Resolución 853 de Mayo 9 de 2001

Por la cual se resuelve un recurso de reposición

EL MINISTRO DE EDUCACION NACIONAL

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

CONSIDERANDO:

1. Que de conformidad con las consideraciones expuestas en el auto de fecha 18 de abril de 2001 por el cual se estudiaba el Recurso de Reposición interpuesto por la Universidad Santiago de Cali contra la Resolución No.3275 del 6 de diciembre de 2000, el Ministro de Educación Nacional ordenó poner en conocimiento de acuerdo a lo establecido en el artículo 145 del C.P.C., a la Universidad Santiago de Cali, con domicilio principal en la ciudad de Cali (Valle), por intermedio de su Rector y Representante Legal, de la existencia de unas nulidades en el proceso de investigación administrativa ordenado por la Resolución No. 643 del 29 de marzo de 1999.
2. Que el citado auto de fecha 18 de abril de 2001, fue notificado personalmente al doctor RICARDO MAYA CORREA, Rector y Representante legal de la Universidad Santiago de Cali, el 19 de abril de 2001, por conducto de la Secretaría General de este Ministerio haciéndole saber que si dentro de los tres (3) días siguientes a dicha notificación, la Universidad Santiago de Cali no alegaba las nulidades, estas quedarían saneadas.
3. Que el 23 de abril de 2001, el Dr. RICARDO MAYA CORREA, Rector y Representante Legal de la Universidad Santiago de Cali, otorgó en debida forma, poder al doctor ANTONIO BARRERA CARBONELL, abogado identificado con tarjeta profesional No.541, por medio de documento privado con constancia de presentación personal del poderdante, para que en nombre y representación de la Universidad Santiago de Cali, procediera a invocar las nulidades que se advirtieran dentro de la investigación ordenada por la Resolución 643 de 29 de marzo de 1999 y, en especial aquellas a que se refiere el auto proferido por el Ministro de Educación Nacional, el 18 de abril de 2001.
4. Que el 23 de abril de 2001, la Universidad Santiago de Cali, por intermedio de su apoderado el doctor ANTONIO BARRERA CARBONELL expresó a este Despacho, que compartía íntegramente lo expresado tanto en la parte motiva como en la parte resolutive del auto del 18 de abril de 2001, solicitando se declarara la nulidad de todo lo actuado.
5. Que el Despacho del Ministro de Educación Nacional, de conformidad con lo establecido en el artículo 145 del Código de Procedimiento Civil, consideró que la manifestación expresa de la Universidad a través de su apoderado, en el sentido de que compartía tanto la parte motiva como la parte resolutive del auto del 18 de abril de 2001 proferido por el Ministro de Educación Nacional dentro de esta investigación, y su solicitud para que se declarará la nulidad de todo lo actuado, eran elementos suficientes para configurarse los supuestos jurídicos que establece la norma procesal señalada.
6. Que mediante auto de fecha 25 de abril de 2001, el Ministro de educación Nacional declaró la nulidad de todo lo actuado en el proceso de investigación administrativa ordenado por la Resolución No. 643 del 29 de marzo de 1999, a partir de la fecha de notificación del pliego de cargos formulado a la Universidad Santiago de Cali, efectuado al abogado CARLOS OLMEDO ARIAS REY, el 24 de agosto de 1999, y ordenó devolver el expediente a la Subdirección de Monitoreo y Vigilancia del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES-, para que el funcionario investigador comisionado por la misma, notificará en la forma debida a la Universidad Santiago de Cali, el pliego de cargos y procediera de conformidad.
7. Que por intermedio de la Secretaría General de este Ministerio se notificó personalmente el auto de fecha 25 de abril de 2001 al doctor RICARDO MAYA CORREA, Rector y Representante Legal de la Universidad Santiago de Cali, el día treinta (30) de Abril de 2001, haciéndole saber que contra el mismo

procedía recurso de reposición dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación, de conformidad con lo establecido por el Código Contencioso Administrativo.

8. Que el doctor ANTONIO BARRERA CARBONELL, apoderado de la Universidad Santiago de Cali, interpuso un memorial, el siete (7) de mayo de 2001, dentro del término de ejecutoria del auto de fecha 25 de abril de 2001.

Vistos los anteriores hechos, entra el despacho a considerar el memorial presentado por la Universidad Santiago de Cali el siete (7) de mayo de 2001, a través de su apoderado, considerando en primer termino, que este fue interpuesto en virtud del recurso de reposición concedido dentro del artículo segundo del auto del 25 de abril de 2001, el cual se presenta con el fin de que éste se modifique o se revoque así:

Los argumentos del memorialista, que soportan la solicitud de revocatoria del auto del 25 de abril de 2001 proferido por este Despacho, dentro del proceso de investigación administrativa contra la Universidad Santiago de Cali, ordenada por la Resolución en referencia, son los siguientes:

1. "Mediante auto de 18 de abril de 2001, suscrito por el doctor FRANCISCO JOSÉ LLOREDA MERA, en su condición de Ministro de Educación, se resolvió, en lo pertinente, lo siguiente":

‘ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar poner en conocimiento de acuerdo con lo establecido en el artículo 145 del C.P.C., a la Universidad Santiago de Cali, con domicilio principal en la ciudad de Cali (Valle), por intermedio de su Rector y Representante Legal, de la existencia de unas nulidades en el proceso de investigación administrativa ordenado por la Resolución N° 643 del 29 de marzo de 1999, de conformidad con la parte considerativa de la presente providencia’.

‘ARTÍCULO SEGUNDO: Notificar, por conducto de la Secretaría General de este Ministerio, el presente auto, al Rector y Representante Legal de la Universidad Santiago de Cali, haciéndole saber que si dentro de los tres (3) días siguientes a dicha notificación, la Universidad Santiago de Cali no alega las nulidades, éstas quedarán saneadas’.

2. "Haciendo uso del poder que me confirió la Universidad y en el ejercicio legítimo del derecho fundamental al debido proceso que, en principio es irrenunciable, mediante escrito del 23 de abril del año en curso, hice saber al Ministerio que no allanaba las nulidades puestas en conocimiento ni ratificaba la actuación viciada y, por consiguiente, solicitaba la declaración de nulidad de todo lo actuado".

3. "Mediante providencia del 25 de abril del año en curso el Ministerio accedió, como era normal, lógico y jurídico, a declarar la nulidad de la actuación".

4. "Recientemente los estudiantes de la Seccional Palmira de la Universidad Santiago de Cali, a quienes afecta fundamentalmente la investigación adelantada, tuvieron una entrevista con el señor Ministro, en la cual éste expresó su buena voluntad para poner fin al problema suscitado; pero naturalmente, dentro del marco de la ley".

5. "En una entrevista publicada en el Diario El País de la ciudad de Cali, el señor Ministro igualmente expresa su deseo de contribuir, dentro del marco de la ley, a dar solución al aludido problema. Pero, además, formula críticas a las Directivas de la Universidad por no haber ratificado las actuaciones del apoderado anterior".

6. "Ante la petición que han hecho los estudiantes a la Universidad para que la situación de la Seccional Palmira de la Universidad Santiago de Cali se solucione, en un breve término, y las instrucciones que he recibido de mi mandante, no obstante estar convencido de haber hecho uso legítimo de un derecho constitucional fundamental, manifiesto y solicito":

- a. "Que renuncio al derecho que le asiste a la Universidad para que se declare la nulidad de todo lo actuado en la correspondiente actuación administrativa. En tal virtud, expresamente la ratifico" (negrilla fuera del texto).

- b. "Que como el auto del 23 de abril de 2001, aún no se encuentra en firme, se proceda a su revocación".

c. "Que se ordene la continuación de la actuación administrativa, a efectos que el Ministerio decida en derecho lo que corresponda".

Retomando los argumentos expuestos por este Despacho en el auto de fecha 18 de abril de 2001, la indebida representación de la Universidad Santiago de Cali en cabeza del doctor CARLOS OLMEDO ARIAS REY, dio origen a que la práctica de la notificación del pliego de cargos no se cumpliera con los requisitos que exige la ley. Por lo anterior, encontró este Despacho que se configuraban las causales de nulidad contempladas en los numerales 7 y 8 del artículo 140 del C.P.C. cuya declaratoria implica la nulidad de todo lo actuado en este proceso en relación con la universidad, a partir de la fecha de notificación del pliego de cargos, efectuada al abogado CARLOS OLMEDO ARIAS REY el 24 de agosto de 1999.

Como se anoto en su momento, en consideración de este Despacho, en estricto sentido son dos nulidades, pero están íntimamente relacionadas y por ello mismo varios Doctrinantes la equiparan a una sola, es el caso de Hernán Fabio López, e incluso el mismo C.P.C. cuando se refiere al saneamiento de las mismas, que las equipara en el numeral 3 del artículo 144.

Al ser estas nulidades de aquellas que permiten su saneamiento, como se ha dicho, por las razones previstas en el artículo 144 del C.P.C., y haciendo la advertencia de que la facultad para alegarlas corresponde según la Corte, a quien resulta perjudicado con las mismas, es decir a quien estuvo mal representado, en este caso la Universidad Santiago de Cali, y esta no la propuso, ni actuó posteriormente de manera directa en el proceso, la administración no la podía declarar oficiosamente de inmediato, sino que se debió acudir al procedimiento dispuesto en el artículo 145 del C.P.C. para su saneamiento, o en su defecto proceder a declararla.

Teniendo en cuenta que la Universidad Santiago de Cali por intermedio de su apoderado doctor ANTONIO BARRERA CARBONELL, dentro del termino de ejecutoria del auto de fecha 25 de abril de 2001, ha renunciado al derecho que le asiste a la Universidad para que se declare la nulidad de todo lo actuado en la investigación administrativa ordenada por la Resolución 643 de 1999 y ha ratificado expresamente la actuación que el abogado CARLOS OLMEDO ARIAS REY, efectuó a nombre de la institución en este proceso, encuentra este Despacho que se produce como resultado, que el vicio de que adolecía la actuación no siga siendo obstáculo para proseguirla, ni para resolver el recurso de reposición interpuesto por el doctor CARLOS OLMEDO ARIAS REY, en nombre de la Universidad Santiago de Cali, contra la Resolución No. 3275 del 6 de Diciembre de 2000, proferida por el Ministro de Educación Nacional, y por la cual se impuso la sanción de Amonestación Pública a la Universidad Santiago de Cali, en la Investigación Administrativa ordenada por la Resolución No. 643 del 29 de marzo de 1999.

En este punto el Despacho se permite precisar frente al escrito del doctor BARRERA CARBONELL que a la fecha el trámite para la creación de la Seccional de la Universidad Santiago de Cali en Palmira, se surtió con la negativa por este Despacho de su reconocimiento, providencia cuyo recurso de reposición esta pendiente por resolver. Reiterando que la investigación que nos ocupa no tiene nada que ver con el citado tramite de creación de seccional y por tanto no es dable al citado profesional mezclar los asuntos jurídicos.

Igualmente, hay que señalar frente a las manifestaciones que este Despacho ha realizado en torno a esta investigación a los estudiantes y a los medios, y que cita el abogado en su escrito, que la Ley 57 de 1985 en su artículo 19 señala "Las investigaciones de carácter investigativo o disciplinario no estarán sometidas a reserva...", es decir son públicas.

En consecuencia, este despacho accede a la solicitud presentada por el doctor ANTONIO BARRERA CARBONELL en nombre de la Universidad Santiago de Cali, en memorial fechado el siete (7) de mayo de 2001 y por tanto procederá a reponer el auto de fecha 25 de abril de 2001, y por consiguiente, en virtud de los principios generales y orientadores del Derecho Administrativo, reconocidos en el artículo 3 del C.C.A. de economía, celeridad y eficacia, entra a analizar el recurso de reposición interpuesto por la institución.

Anota este despacho que el pliego de cargos dentro de la investigación a la Universidad Santiago de Cali ordenada mediante Resolución No. 643 del 29 de marzo de 1999, se refiere además de los programas sin registro extendidos a la ciudad de Palmira, al programas Derecho sin registro ofrecido y desarrollado en Popayan y Tecnología en Atención Prehospitalaria en Cali, por consiguiente el pronunciamiento que ha realizado este Despacho en la Resolución 3275 del 06 de diciembre del año 2000 y el análisis que ahora se efectúa se hace sobre la integridad de los cargos allí formulados.

El doctor CARLOS OLMEDO ARIAS REY portador de la tarjeta profesional de Abogado número 85555 de Consejo Superior de la Judicatura, en su calidad de apoderado especial de la UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI, interpuso recurso de reposición, dentro del término consagrado en el Código Contencioso Administrativo, contra la Resolución 3275 del 06 de diciembre del año 2000 proferida por este Ministerio, sustentando el recurso en los siguientes términos, resumidos así:

Solicita en su parte inicial el recurrente en su calidad de apoderado de la Institución al presentar el memorial en contra de la resolución No. 3275 del 06 de diciembre del 2000, que el Ministro al entrar a fallar, "...no se utilice la óptica de la Ley, es decir, la aplicación taxativa de una norma con prescindencia de las características particulares del sujeto o la entidad en que se aplica, con ignorancia de las condiciones tempo-espaciales que rodean el hecho que rodean el hecho que amerita esa decisión, sino que por encima de la Ley impere la justicia, es decir, no la norma fría muerta, estática transcrita en la norma positiva....".

Igualmente y luego de desarrollar en varias paginas la trayectoria actual de la Institución educativa y su actual perfil frente a la calidad de los programas y la educación de los vallecaucanos termina indicando que la apitación de la UNIVERSIDAD SANTIAGO DE CALI se refleja en la "...construcción de un nuevo ser humano en donde los valores se destaquen a toda hora en su accionar..."

Frente a las consideraciones jurídico formales, señala el recurrente que las normas que la resolución No. 3275 del 06 de diciembre del 2000 señala como vulneradas con el actuar de la Universidad a la fecha no se encuentran vigentes ya que por el mismos gobierno (Presidencia - Ministerio de Educación), las modificaron con posterioridad.

Con el programa de Atención Pre-hospitalaria es claro el recurrente al plasmar su inconformidad frente a la falta de notificación por parte del Icfes sobre la documentación por el ente universitario remitida. Concluyendo que es formal y materialmente válido el actuar de la universidad porque las actividades se iniciaron en el tiempo que señala la ley.

Sobre los demás programas investigados indica que el registro otorgado por el ICFES no es una condición de la norma para las extensiones haciendo una detallada revisión de cada uno de ellos en especial de los convenios celebrados con cada uno de los entes territoriales que pretendía llevar a cabo el desarrollo del programa en su municipio.

Finalmente concluye señalando que deberá darse aplicación al principio de la buena fe al proceder a la sanción ya que en sus "...cuatro décadas La UNIVERSIDAD no ha incurrido en violación voluntaria de las disposiciones legales, no ha intentado dañar a sus miembros ni afectar los intereses en beneficio o provecho exclusivamente suyo y , por el contrario ha desplegado esfuerzos físicos y humanos para facilitar el acceso de la educación superior..."

Visto lo anterior, este despacho analiza el recurso de la siguiente manera:

I.- Frente a las consideraciones esenciales.

El despacho no entra a cuestionar si actos que realizó la universidad por fuera de los que sirvieron de fundamento para la formulación de los cargos y para la imposición de la sanción se realizaron o no dentro del ideal de dar educación de calidad humanística al mayor número de jóvenes del país de escasos recursos económicos, si la entidad educativa tiene o no proyecto educativo, si la institución ha tenido un desarrollo físico, académico etc. por cuanto estos actos a los cuales se refiere el recurrente no hacen parte de la investigación y el recurso se resolverá únicamente dentro de los términos que establece la ley y teniendo en cuenta si los argumentos esgrimidos desvirtúan aquellos que sirvieron de fundamento para la imposición de sanción a la universidad.

II. Frente a las consideraciones jurídico formales:

2.1 La aplicación de normas derogadas que sustentan el cargo segundo:

El artículo 8° del Decreto 1225 de 1996 fue modificado por el Decreto 807 del 8 de mayo del año 2000 en cuanto al número de programas que las instituciones de educación superior pueden ofrecer por extensión, esto es, que de dos programas de pregrado se pasó a cuatro (4) programas, como lo señala el recurrente, pero que

dicha norma por ser posterior y favorable debió aplicarse de preferencia no se comparte, por cuanto si bien es cierto dicho principio se aplica en el derecho penal, mas no en los procesos de carácter administrativo y en especial a procesos que tienen como fundamento la inspección y vigilancia.

La norma vigente para la época en que se presentaron los hechos era el artículo 8 del Decreto 1225 de 1996, antes de su modificación, la cual facultaba a las instituciones de educación superior para ofrecer hasta dos programas de pregrado por extensión de acuerdo a las condiciones señaladas en el parágrafo 2° del artículo 6° del Decreto 837 de 1994, pues una cosa es cuando se produjo el hecho y otra la fecha del acto administrativo que para el caso es la resolución que impone sanción, la cual se fundamentó en hechos ocurridos en determinada época, razón por la cual no se comparte lo argumentado en el recurso que cuando se expidió la resolución de sanción el artículo 8° del Decreto 1225 de 1996 no se encontraba vigente al momento de proferirse el acto que se recurre.

2.2.1 En relación al programa de Atención Prehospitalaria.

El programa denominado Tecnología en Atención Prehospitalaria y no Atención Prehospitalaria al cual se refiere el recurso, fue notificado al ICFES el 12 de junio de 1998 cuya radicación le correspondió el número 9761 estando vigente el Decreto 1225 de 1996, que señala en su artículo 6° que dicho registro es indispensable para poder ofrecer un programa una institución de educación superior. El programa inició actividades sin contar con registro como lo demuestran las pruebas que dieron lugar al cargo entre las cuales se destaca lo manifestado por el doctor EDUARDO DOMINGUEZ CAMACHO director del programa en cuanto a que el mencionado programa fue radicado con fecha 12 de junio de 1998 y que el 11 de septiembre de 1996 se iniciaron las clases.

De acuerdo a lo anterior no es de recibo lo argumentado por el doctor ARIAS que no existe constancia alguna de que el oficio 3211 del 26 de julio de 1996, que contenía la devolución de la documentación remitida al instituto en lo que concierne al programa Integrado en Salud haya sido notificado a la universidad, ya que el cargo se refiere a un programa específico como lo es el de Tecnología en Atención Prehospitalaria al cual se refiere la resolución y no a los programas notificados con la denominación de Integrado en Salud, Tecnología en Paramédicos.

Finalmente cabe anotar que en este tema la Ley no ha consagrado el silencio administrativo positivo y la entidad universitaria nunca debió iniciar las actividades del programa sin el correspondiente registro del ICFES.

2.2.2 Con relación al programa de Derecho.

En la resolución de sanción no se está aplicando validamente el Decreto 1225 de 1996 a todos los programas investigados indiscriminadamente, sin tener en cuenta la fecha de creación, información al ICFES, como lo manifiesta el apoderado de la universidad en el recurso, por cuanto dicho programa si bien es cierto fue notificado (informado) el 19 de septiembre de 1994 con el número de radicación del ICFES 029403, también lo es que el ICFES mediante oficio 4212 del 21 de noviembre de 1994 emanado de la División Académica del ICFES, le solicitó a la universidad complementación de la información relacionada con el programa de Derecho extensión Popayán la cual no fue allegada y según el artículo 13 del C.C.A. la administración entendió que el peticionario desistió de la solicitud, como se lo hizo saber al señor rector la Subdirectora General de Técnica y Fomento mediante oficio 006378 del 16 de diciembre de 1996.

2.3 Motivos de inconformidad con el acto recurrido en relación con el análisis de la decisión tomada con base en el primer cargo.

2.3.1 La falta de exigencia legal expresa de registros autónomos de programas por extensión. La exigencia de condiciones adicionales.

En cuanto a que tanto ni la ley 30 de 1992 ni el Decreto 1225 de 1996 exigen registro autónomo de extensión y no existe ninguna otra disposición legal ni reglamentaria que así lo demande, no lo comparte este Despacho, por cuanto el registro se predica de cada programa sin tener en cuenta si es un programa que se va a ofrecer por extensión o no, pues el artículo 6° del Decreto 1225 de 1996 se refiere a que el registro es el acto mediante el cual se incorpora el programa académico al Sistema Nacional de Información, sin especificar si es un programa extendido o no.

Si dentro de los objetivos de la educación superior y de sus instituciones está consagrado, prestar a la comunidad un servicio con calidad y la notificación (información) de un programa consiste en la presentación al Ministro de Educación Nacional, por intermedio del ICFES, de la información relacionada con el programa, dicha información tiene que estar ajustada a unos requisitos mínimos de calidad para que un programa pueda ser registrado y por ende pueda ser ofrecido.

El hecho que un programa se encuentre registrado e inclusive acreditado, no quiere decir que sus extensiones también lo estén, por cuanto cada programa así sea extendido a otros lugares es totalmente independiente del programa del cual se extendió.

2.3.2. El lleno de los requisitos exigidos para ofrecer los programas acusados en el primer cargo.

Uno de los hechos tenidos en cuenta para la imposición de la sanción a la Universidad Santiago de Cali fue el ofrecimiento y desarrollo de los programas de Fonoaudiología, Fisioterapia, Enfermería y Psicología a los cuales se refiere el primer cargo, en la ciudad de Palmira sin contar con registro, debido a que cada programa es independiente, ya que el cargo se refiere a esta irregularidad sin tener en cuenta otras circunstancias como convenios celebrados entre los municipios de Candelaria y Pradera con el de Palmira etc., como se señala en el recurso.

2.3. La inaplicación de los principios de confianza legítima y buena fe, invocados por la Universidad Santiago de Cali en los descargos.

2.3.1 El principio de la confianza legítima.

El hecho que el Ministro de Educación Nacional Jaime Niño Diez, el Director del ICFES y Gobernador de Valle en ese entonces, hubieren visitado la sede institucional en Palmira para inaugurar el edificio donde se desarrollan los programas objeto del primer cargo, no quiere decir que los programas funcionan de acuerdo a la ley, y sería absurdo afirmar que su presencia en esa edificación cortando una cinta convalido automáticamente la solicitud de convertirse en seccional o las irregularidades en el registro de los programas que allí se ofrecen y desarrollan, por tanto este argumento no es de recibo por este Despacho.

2.3.2. La aplicación del principio de la buena fe.

En ningún momento este Despacho desconoce que las actuaciones de la Universidad se hubieren ceñido a los postulados de la buena fe, pero esto no impide, que cuando se han desconocido normas de educación superior la administración pueda actuar en ejercicio de la suprema función de inspección y vigilancia de la Educación Superior, para garantizar el cumplimiento de la ley.

Por lo expuesto anteriormente este Despacho,

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: Reponer el auto de fecha veinticinco (25) de abril de 2001 proferido por este Despacho, en el proceso de investigación administrativa ordenado por la Resolución No. 643 del 29 de marzo de 1999, en el sentido de acceder a su revocatoria y considerar saneado el proceso administrativo de conformidad con la parte motiva del presente auto.

ARTICULO SEGUNDO: Resolver el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución No. 3275 del 06 de diciembre del 2000 "mediante la cual se impuso una sanción a la Universidad Santiago de Cali", confirmándola en todas sus partes, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

ARTICULO TERCERO: Notificar por intermedio de la Secretaría General de este Ministerio la presente resolución al Rector o Representante Legal de la Universidad Santiago de Cali o su apoderado, haciéndoles saber que contra ella no procede recurso alguno quedando agotada la Vía Gubernativa, de conformidad con lo establecido por el Código Contencioso Administrativo

ARTICULO CUARTO: Ordenar al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES el registro de la sanción impuesta y disponer lo pertinente para hacerla efectiva

ARTICULO QUINTO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su notificación.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE

FRANCISCO JOSE LLOREDA MERA