

**POTESTAD SANCIONATORIA - Cómputo del término de caducidad. Artículos 38 del C.C.A. y 52 de la Ley 30 de 1992 / CADUCIDAD DE LA POTESTAD SANCIONATORIA - Cuando se trata de actos sancionables de ejecución continuada y de actos constitutivos de falta que se agotan en un solo instante**

Los artículos 38 del C.C.A. y 52 de la Ley 30 de 1992, coinciden en disponer que la potestad sancionatoria que ostentan las autoridades administrativas caduca al cabo de tres (3) años. Mientras el primero de los preceptos enunciados señala que su cómputo empieza el día que haya tenido lugar la ocurrencia de la falta, en el segundo se hace referencia a que la misma debe empezar a partir del “último acto” constitutivo de la misma. Si bien podría decirse en principio que se presenta una contradicción entre ambas disposiciones con respecto al momento a partir del cual debe comenzar el cómputo del término de caducidad, la Sala considera que aquella en realidad es aparente, pues mientras el artículo 38 del C.C.A. se está refiriendo a aquellos actos constitutivos de falta que se realizan y se agotan en un solo instante, el artículo 52 de la Ley 30 de 1992 está haciendo alusión a aquellos actos sancionables de ejecución continuada. En todo caso, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en interpretar el artículo 38 del C.C.A. en el sentido de señalar que cuando la conducta constitutiva de la falta se desarrolla no en un único momento sino que se prolonga durante cierto período de tiempo, el término de caducidad debe contarse a partir del último acto.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 38 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 52

**NOTA DE RELATORIA:** Ver sentencias, Consejo de Estado, Sección Primera, del 23 de enero de 2003, Radicado 2000-0665-01 (7909), M.P. Manuel Santiago Urueta Ayola y del 21 de febrero de 2008, Radicado 2001-00898-01, M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

**CORPORACION UNIVERSIDAD LIBRE - Amonestación por haber desarrollado programas de especialización en Riohacha sin contar con el registro previo en el SNIES / PLIEGO DE CARGOS - No puede cobijar de manera indefinida posibles nuevas infracciones / POTESTAD SANCIONATORIA - Cuando se dictaron los actos sancionatorios había operado el fenómeno de la caducidad**

Si se analizan con especial detenimiento los antecedentes de la conducta cuestionada y que dieron lugar a la formulación del pliego de cargos se observa que los hechos que determinaron la imposición de la sanción ocurrieron en el año 2002, lo cual explica que mediante la Resolución 1841 del 31 de julio de ese año el Ministerio de Educación Nacional haya ordenado la apertura de la correspondiente investigación disciplinaria (...) En ese orden de ideas, estima la sala que el pliego de cargos referido a unos comportamientos pretéritos claramente determinados, no puede cobijar de manera indefinida posibles nuevas infracciones cometidas con posterioridad a su expedición, pues ello sería de suyo contrario al debido proceso. En otras palabras, el acto tipificador de la falta está constituido por el desarrollo de las actividades académicas de cada programa, sin que resulte admisible entender que la apertura de nuevos cursos de especialización al margen de las aludidas exigencias legales, deba ser vista como una sola conducta, por tratarse en realidad de hechos separables, de conductas distintas que son constitutivas de nuevas infracciones al ordenamiento jurídico y que, por lo mismo, deben ser investigadas y sancionadas por separado. Consecuentemente, debe tenerse presente que la sanción impuesta mediante los

actos censurados, responde a los hechos constitutivos de la infracción a que se refiere el acto de apertura de la investigación, que no son otros que la iniciación de unos cursos de Especialización sin el respaldo de los Registros requeridos para ello, cursos que igualmente culminaron en el año 2003 y que según se manifiesta por parte del Ministerio fueron regularizados en dicho año (...) Por lo tanto el concepto de “hecho continuado” que invoca la Administración en defensa de los actos demandados no puede abarcar en este caso concreto la eventual apertura y realización de otros cursos posteriores, pues estos últimos, así hubiesen existido, son comportamientos académicos y jurídicos diferentes a los sancionados, luego los mismos darían lugar a nuevas investigaciones. Ahora, cuando el Ministerio afirma que “...obran en el expediente pruebas que demuestran que la Universidad desarrolló actividades académicas hasta el primer semestre de 2005...”, para apoyar sus afirmaciones referidas al “hecho continuado”, ello en manera alguna es indicativo de que se trata de los mismos cursos que fueron objeto de la investigación y de la sanción impuesta, entre otras cosas, por cuanto es de notorio conocimiento en nuestro país que las especializaciones universitarias tienen un término de duración legal máximo de un año (...) la Sala considera acertada la afirmación del apoderado de la Universidad, cuando asegura que la actuación por ella realizada en el mes de julio de 2002, informando sobre la existencia de los cursos (fecha que puede ser inclusive la de la iniciación de la investigación en el mismo mes mediante la ya citada Resolución 1841 de 31 de julio de 2002), debe tenerse como el último acto constitutivo de la falta por cuanto identifica los hechos que la tipifican, y por lo mismo, es a partir de esa fecha que debe contarse el término trienal de caducidad de la potestad sancionatoria. Así las cosas, el término máximo para imponer una sanción por los hechos que dieron lugar a la investigación administrativa, se cumplió el día 31 de julio de 2005, lo cual lleva a concluir que los actos demandados, proferidos ambos en el año 2006, fueron dictados cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 38 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 48 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 51 / LEY 30 DE 1992 – ARTICULO 52 / CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 66 / DECRETO 698 DE 1993 – ARTICULO 1

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA**

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de agosto de dos mil once (2011)

**Radicación número: 11001-03-24-000-2007-00013-00**

**Actor: CORPORACION UNIVERSIDAD LIBRE**

**Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL**

**Referencia: ACCION DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

La Sala decide, en única instancia, la demanda que, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instituida por el artículo 85 del C.C.A., interpuso la Corporación Universidad Libre para que se declare la nulidad de las Resoluciones números 1640 de 19 de abril de 2006 y 5876 de 28 de septiembre de 2006, proferidas por la Ministra de Educación Nacional.

## **I. LA DEMANDA**

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho consagrada por el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo y mediante el trámite del proceso ordinario, la Corporación Universidad Libre solicitó por conducto de apoderado que se accediera a las siguientes

### **I. 1. Pretensiones**

- Que se declare la nulidad de la Resolución Núm. 1640 de 19 de abril de 2006 proferida por la Ministra de Educación Nacional, mediante la cual se impuso sanción administrativa de AMONESTACIÓN PRIVADA a la Corporación Universidad Libre; y ordenó a la Subdirección de Vigilancia Administrativa de la Educación Superior el registro de dicha sanción y disponer lo necesario para hacerla efectiva.
- Que se declare la nulidad de la Resolución Núm. 5876 de 28 de septiembre de 2006, proferida por la Ministra de Educación Nacional, mediante la cual se confirmó lo dispuesto en la Resolución inicialmente mencionada, y con la cual quedó agotada la vía gubernativa.
- Que como consecuencia de la nulidad, y a título de restablecimiento del derecho, se levante y ordene la cancelación de la sanción administrativa impuesta.
- Que se disponga el cumplimiento de la Sentencia en los términos del artículo 176 del C.C.A.

### **I. 2. Los hechos**

Se mencionan como tales los antecedentes de la amonestación impuesta a la Corporación Universidad Libre por parte de la Señora Ministra de Educación Nacional, por haber ofrecido y desarrollado en la ciudad de Riohacha algunos programas de Especialización sin contar con el registro de los mismos en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES-.

Se adujo en la demanda que la situación planteada se originó en un error de interpretación en el cual incurrieron de buena fe los directivos del mencionado establecimiento educativo, con respecto al alcance de los registros autorizados por el ICFES para el desarrollo de algunos programas en la ciudad de Barranquilla, al pensar que tales registros dejaban abierta la posibilidad de ofrecer programas de especialización en el Departamento de la Guajira. Una vez advertido el error, la Corporación Universidad Libre solicitó y obtuvo los registros correspondientes, resolviendo y subsanando las falencias jurídicas advertidas. Así las cosas y tal como se menciona en la demanda, se dio cumplimiento a las exigencias establecidas en el Decreto 2566 del 10 de septiembre de 2003 y en la Resolución 2765 del mismo año, normas que por demás son posteriores al desarrollo de los programas y asignaturas cursados.

La investigación administrativa adelantada por el Ministerio de Educación Nacional por los hechos anteriormente relatados, determinó la expedición de la Resolución 1640 del 19 de abril de 2006, la cual fue adoptada de manera extemporánea, *“...cuando ya había caducado el tiempo establecido legalmente para ejercer la función sancionatoria, es decir nueve (9) meses después de vencido el término de tres (3) años, que tenía el Ministerio para tal efecto (23 de julio de 2002 hasta el 23 de julio de 2005), trasgrediendo lo establecido en los artículos 38 del Código Contencioso Administrativo, y 52 de la Ley 30 de 1992 en materia de caducidad de la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones.”*

El acto administrativo proferido fue recurrido en reposición por dicha entidad, el cual fue resuelto mediante la Resolución 2099 del 16 de mayo de 2006, cuyo texto es exactamente igual al de la Resolución impugnada, lo cual, a juicio del demandante es constitutivo de una violación del principio del NON BIS IN IDEM. En consideración a lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución 3599 del 4 de agosto de 2006 decidió dejar sin efectos la Resolución 2099 antes citada.

Posteriormente, se profirió la Resolución 5876 del 28 de septiembre de 2006, mediante la cual se resolvió la reposición interpuesta, confirmando la sanción impuesta por la Resolución 1640 del 19 de abril de 2006, quedando agotada la vía gubernativa.

Paralelamente, los estudiantes afectados por esta situación, incoaron una Acción de Grupo contra la Corporación Universidad Libre, la Caja de compensación de la Guajira –COMFAMILIAR- La Nación (Ministerio de Educación Nacional) y el ICFES, la cual fue fallada por el Tribunal Administrativo de la Guajira a favor de los accionantes, declarando solidariamente responsables a la Universidad Libre y a la Caja de compensación de la Guajira –COMFAMILIAR-, y exonerando de responsabilidad a la Nación (Ministerio de Educación Nacional) y al ICFES. Tras ser impugnada en apelación, la sentencia fue modificada por el Consejo de Estado, mediante providencia de fecha 22 de junio de 2006, Consejera Ponente: Dra. MARÍA HELENA GIRALDO GÓMEZ, en el sentido de hacer extensivos los efectos de la condena a las entidades públicas antes referidas. En firme la anterior providencia, la Universidad que ahora funge como demandante, consignó a favor de la Defensoría del Pueblo de Riohacha, el valor correspondiente al 50% de los daños y perjuicios ocasionados a los afectados.

### **I. 3. Las normas violadas y el concepto de la violación**

**Primer cargo.** Violación del artículo 6° de la Constitución, por cuanto al expedir los actos acusados, la Ministra de Educación Nacional desconoció su obligación de no infringir la Constitución y la ley

**Segundo cargo.** Violación de los artículos 38 del Código Contencioso Administrativo y 52 de la Ley 30 de 1992, por cuanto la sanción impugnada se impuso cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad de la potestad sancionatoria.

Mediante comunicación REC-380 de julio 23 de 2002 las Directivas de la Universidad Libre informaron al ICFES que la Universidad venía ofreciendo los programas de especialización y que en comunicación REC-062 de febrero 11 de 2002, habían ordenado al Rector de la Seccional de Barranquilla suspender de manera inmediata esa actividad. A juicio del actor, la actuación realizada el 23 de julio de 2002, debe tenerse como el último acto constitutivo de la falta y, por lo mismo, es a partir de esa fecha que debe contarse el término trienal de caducidad de la potestad

sancionatoria. Corrobora lo anterior, el hecho de que la Resolución 1841 de 2002 que ordenó la apertura de la investigación administrativa, haya sido expedida el día 31 de julio de 2002. Así las cosas, el término máximo para imponer una sanción por los hechos relatados, se cumplió el día 31 de julio de 2005.

Aparte de lo expuesto, no se tuvo en cuenta que al tenor de las previsiones del Decreto 2566 del 10 de septiembre de 2003 y la Resolución 2765 del 12 de noviembre de 2003 emanada del Ministerio Nacional, había operado la regularización de los programas, desapareciendo las razones de hecho para imponer una sanción.

**Tercer cargo:** Violación del Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, por cuanto las Resoluciones demandadas perdieron su fuerza ejecutoria al desaparecer los fundamentos de hecho y de derecho que las sustentaban, al concederse el registro de las especializaciones que fueron ofrecidas y desarrolladas por la Corporación Universidad Libre, por virtud de las disposiciones que permitieron la regularización de los programas.

## II. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La demandada considera que las pretensiones no tienen vocación de prosperidad, por cuanto los actos acusados fueron expedidos en ejercicio de la función de inspección y vigilancia de la educación superior que el artículo 67 de la Carta radica en el Estado; dando estricto cumplimiento al debido proceso administrativo y teniendo por causa una conducta privada que ameritaba la imposición de la sanción, de conformidad con las previsiones de la Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios.

En otras palabras, los actos acusados fueron proferidos en cumplimiento de la obligación que tiene el Estado de velar por la calidad de la educación, ante lo cual no puede invocarse la autonomía de las universidades en la promoción y apertura de programas de especialización, pues es claro que dicha autonomía no tiene alcances absolutos.

Además de ello y según lo expresado por la Corte Constitucional en la sentencia C-433 de 1997, los programas académicos que se desarrollen deben cumplir con los parámetros mínimos de calidad que garanticen la formación óptima de los

profesionales. Por lo mismo, si la Universidad demandante creó y desarrolló unos programas académicos de postgrado sin la observancia de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, se hacía acreedora a la sanción correspondiente. Además de lo anterior, el ejercicio de esas funciones de inspección y vigilancia no comporta de manera alguna una invasión en la autonomía universitaria.

Aparte de lo expuesto, el Registro de los programas ante el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES- y la asignación de los Códigos respectivos, no es una simple formalidad sino un mecanismo para acreditar su calidad, coherencia y pertinencia y garantizar a los estudiantes que se ha dado cumplimiento a las exigencias y requisitos establecidos para su funcionamiento.

El hecho de que se hayan regularizado los programas de especialización con posterioridad a su desarrollo, no significa en modo alguno que puedan seguir desarrollándose hacia futuro, sino simplemente que los estudios cursados quedan cobijados por dicha regularización, sin perjuicio de la sanción que deba imponerse a la institución infractora, tal y como lo establece el artículo 46 del Decreto 2566 de 2003.

En consideración al proceder de la Universidad y a la responsabilidad expresamente asumida por sus directivos, el Ministerio graduó la sanción imponiéndole la sanción menos gravosa, es decir, la amonestación privada.

En lo que concierne a la caducidad de la potestad sancionatoria, el apoderado de la Nación considera que en este caso no es dable argumentar que haya operado dicho fenómeno, pues los actos administrativos demandados se dictaron en el año 2006, cuando aún no había transcurrido el término de tres años consagrado en el artículo 52 de la Ley 30 de 1992, pues lo cierto es que la Corporación Universidad Libre siguió ofreciendo y desarrollando programas en forma irregular hasta el mes de julio de 2005, tal como se demuestra con la comunicación radicada bajo la referencia REC-434-05 fechada el 24 de noviembre de 2005, en donde se precisa hasta cuándo se desarrollaron los programas, así:

- AUDITORÍA OCUPACIONAL: hasta el día 21 de mayo de 2005.
- AUDITORÍA EN SERVICIOS DE SALUD, hasta el día 25 de junio de 2005.

- DERECHO ADMINISTRATIVO: hasta el día 30 de julio de 2005.
- GERENCIA FINANCIERA SISTEMATIZADA: hasta el día 23 de julio de 2005.

En cuanto a la invocación del principio de buena fe, el apoderado de la Nación expresó que los actos demandados no señalan que las actuaciones del Ministerio hayan sido contrarias a dicho principio, lo cual no constituye un impedimento para imponer la sanción administrativa alrededor de la cual gira esta controversia.

### III. ALEGATOS DE CONCLUSION Y CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO

Con formato: Fuente: Negrita

Con formato: Fuente: Negrita

Con formato: Fuente: Negrita

La actora, mediante escrito obrante a folios 147 a 150 del cuaderno principal, reiteró los mismos argumentos de la demanda. —El apoderado de la entidad demandada y el Delegado del Ministerio Público, por su parte, guardaron silencio.

### IV.- DECISIÓN

No observándose ninguna causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto, previas las siguientes

#### CONSIDERACIONES:

##### 1.- El problema jurídico a resolver

Se trata de establecer si la AMONESTACIÓN PRIVADA impuesta a la Corporación Universidad Libre por haber ofrecido y desarrollado algunos programas de especialización en la ciudad de Riohacha (Guajira) sin contar con el registro previo de tales programas en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior —SNIES—, tuvo lugar cuando ya había caducado la potestad sancionatoria atribuida al Ministerio de Educación Nacional y a pesar de haber desaparecido los fundamentos de hecho y de derecho que sirvieron de sustento a los actos cuya declaratoria de nulidad se pretende..

## 2.- Los actos administrativos acusados

Los actos administrativos acusados son, por una parte, la Resolución 1640 de 19 de abril de 2006, mediante la cual la Ministra de Educación Nacional impuso a la Corporación Universidad Libre la sanción administrativa de AMONESTACIÓN PRIVADA, y ordenó a la Subdirección de Vigilancia Administrativa de la Educación Superior, realizar el registro de dicha sanción y disponer lo necesario para hacerla efectiva; y por la otra, la Resolución 5876 de 28 de septiembre de 2006, mediante la cual la precitada Ministra confirmó lo dispuesto en el acto recurrido, quedando agotada la vía gubernativa.

Tales decisiones fueron proferidas con fundamento en lo dispuesto en los artículos 33, 48, 50 y 51 de la Ley 30 de 1992, que establecen que la suprema inspección y vigilancia de las instituciones de Educación Superior será ejercida por el Gobierno Nacional; regulan el procedimiento sancionatorio, las competencias y las sanciones aplicables a las Instituciones de Educación Superior; y, por último, fijan en tres (3) años el término de caducidad de la acción y la sanción administrativa, *“contados a partir del último acto constitutivo de la falta.”*

El texto de dichas Resoluciones obra en el proceso, con las respectivas constancias de autenticidad y ejecutoria.

A efectos de poder ubicar el debate procesal en su verdadero contexto, se hace necesario precisar el alcance de la autonomía universitaria, hacer algunas referencias normativas con respecto al registro previo de los programas de postgrado y formular algunas consideraciones de carácter general con respecto a la caducidad de las sanciones y la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos. Acto seguido, se pasará a considerar cada uno de los cargos propuestos por el apoderado de la Corporación Universidad Libre, así como los argumentos presentados por el Ministerio del ramo en defensa de la legalidad de los actos acusados. Es de advertir en todo caso, que como la Universidad ha aceptado de manera concluyente e inequívoca haber ofrecido y desarrollado algunos cursos de postgrado en la ciudad de Riohacha, sin contar con el registro de tales programas, la Sala entrará a determinar si es cierto o no que al momento de proferirse los actos demandados, ya había caducado o no la potestad sancionatoria atribuida a la Ministra del ramo y si es cierto que ya habían desaparecido los fundamentos fácticos y jurídicos que sirvieron de sustento para su expedición.

### **3. Del alcance de la autonomía universitaria y el registro previo de los programas de postgrado**

El artículo 67 de la Constitución Política de Colombia, establece en su inciso 1° que *“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.”* El inciso 5° del mismo precepto superior, es claro al disponer que *“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.”*

El artículo 69 de la Constitución consagra y garantiza la autonomía universitaria y postula que en desarrollo de la misma, las universidades pueden darse sus propias directivas y estatutos, de conformidad con las normas que al respecto dicte el legislador, a lo cual añade que *“La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.”*

En desarrollo de la anterior disposición, el Congreso de la República expidió la Ley 30 del 28 de diciembre de 1992, *“Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”*, en cuyo artículo 3° se establece que *“El Estado, de conformidad con la Constitución Política de Colombia y con la presente Ley, garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la Educación Superior.”*

En consonancia con lo anterior, el artículo 31 de la Ley 30 de 1992, preceptúa:

**ARTÍCULO 31.** *De conformidad con los artículos 67 y 189, numerales 21, 22 y 26 de la Constitución Política de Colombia y de acuerdo con la presente Ley, el fomento, la inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, estarán orientados a:*

a) *Proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.*

*b) Vigilar que se cumpla e impere plena e integralmente la garantía constitucional de la autonomía universitaria.*

*c) Garantizar el derecho de los particulares a fundar establecimientos de Educación Superior conforme a la ley.*

*d) Adoptar medidas para fortalecer la investigación en las instituciones de Educación Superior y ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo.*

*e) Facilitar a las personas aptas el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, al arte y a los demás bienes de la cultura, así como los mecanismos financieros que lo hagan viable.*

*f) Crear incentivos para las personas e instituciones que desarrollen y fomenten la técnica, la ciencia, la tecnología, las humanidades, la filosofía y las artes.*

*g) Fomentar la producción del conocimiento y el acceso del país al dominio de la ciencia, la tecnología y la cultura.*

*h) Propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de Educación Superior.*

*i) Fomentar el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico en Directivos y docentes de las instituciones de Educación Superior. le corresponde al Presidente de la República propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de educación superior.*

En lo tocante a la inspección y vigilancia de la educación, el Artículo 32 de la Ley señala que ésta se ejerce “...a través de un proceso de evaluación, para velar por su calidad, el cumplimiento de sus fines, la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos y por la adecuada prestación del servicio.”

Por otra parte, el artículo 113 de la Ley General de Educación<sup>1</sup> establece que los programas en el área de educación, deben estar acreditados en forma previa. Dicho precepto concuerda con el artículo 8° de la Ley 749 de 2002, mediante la cual se organizó el servicio público de la educación superior, en donde se dispone que para poder ofrecer y desarrollar un programa de formación técnica profesional, tecnológica, y profesional de pregrado o especialización, nuevo o en funcionamiento, se requiere obtener el registro calificado del mismo, correspondiendo al Gobierno Nacional su reglamentación.

---

<sup>1</sup> Ley 115 de 1994.

En ese orden de ideas, el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones reglamentarias conferidas por el artículo 189 numeral 11 de la Constitución y en el interés de garantizar la cumplida ejecución de las leyes 30 de 1992 y 749 de 2002, dictó el Decreto 2566 de Septiembre 10 de 2003, “*Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones*”, del cual se transcriben a continuación, los artículos 1°, 22, 23, 26 y 46 en razón de su pertinencia:

**ARTÍCULO 1. Condiciones mínimas de calidad.-** *Para obtener el registro calificado, las instituciones de educación superior deberán demostrar el cumplimiento de condiciones mínimas de calidad y de las características específicas de calidad. Las condiciones mínimas de calidad son las siguientes:*

1. Denominación académica del programa.
2. Justificación del programa.
3. Aspectos curriculares.
4. Organización de las actividades de formación por créditos académicos.
5. Formación investigativa.
6. Proyección social.
7. Selección y evaluación de estudiantes.
8. Personal académico.
9. Medios educativos.
10. Infraestructura.
11. Estructura académico administrativa.
12. Autoevaluación.
13. Políticas y estrategias de seguimiento a egresados.
14. Bienestar Universitario.
15. Recursos financieros.

*Las características específicas de calidad para cada programa serán fijadas por el Ministerio de Educación Nacional con el apoyo de las instituciones de educación superior, las asociaciones de facultades o profesionales o de pares académicos, siguiendo los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en el presente decreto.*

**ARTÍCULO 22. Registro calificado.-** *Es el reconocimiento que hace el Estado del cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad para el adecuado funcionamiento de programas académicos de educación superior, mediante su incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior-SNIES- y la asignación del código correspondiente.*

*El registro calificado es otorgado por el Ministro de Educación Nacional mediante acto administrativo.*

*Para poder ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior se requiere contar con el registro calificado del mismo.*

**ARTÍCULO 23. Registro calificado para programas en educación.** Los programas de educación sólo podrán ser ofrecidos por universidades o instituciones universitarias.

A partir de la vigencia de este decreto los programas en educación deberán contar con registro calificado, el cual equivaldrá a su acreditación previa.

A los programas universitarios en educación actualmente registrados con acreditación previa se les asignará automáticamente el registro calificado y su vigencia será de siete años contados a partir de la fecha de ejecutoria del acto administrativo que otorgó la acreditación previa.

A los programas en educación ofrecidos por instituciones diferentes a universidades y a instituciones universitarias que cuentan con acreditación previa, no se les otorgará registro calificado. En consecuencia, a partir de la vigencia de este decreto, estas instituciones no podrán admitir nuevos alumnos en estos programas.

**ARTÍCULO 26. - Del ofrecimiento de programas en lugares diferentes al domicilio principal.-** Las instituciones de educación superior podrán ofrecer programas académicos de educación superior en lugares diferentes a aquel en el que tienen su domicilio principal.

**Los programas para los cuales se solicite el registro calificado en lugares diferentes podrán corresponder a aquellos que la institución desarrolla en su domicilio principal o en sus seccionales, o ser programas nuevos.** (La negrilla es ajena al texto)

En cualquier caso, estos programas deberán contar con el registro calificado para su ofrecimiento y desarrollo.

**ARTÍCULO 46. Registro simple.-** Las Instituciones de Educación Superior que hayan ofrecido o estén ofreciendo programas académicos sin contar con el correspondiente registro, en un término no mayor a cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de expedición del presente decreto, deberán presentar, por conducto del Rector o Representante legal, la siguiente información:

1. Nombre del programa, norma de creación si la hubiere, título que se expide, duración, metodología, jornada y lugar de ofrecimiento.
2. Plan de estudios.
3. Recursos específicos del programa.
4. Listado de los estudiantes indicando semestre o nivel cursado por cada uno de ellos.
5. Listado de egresados si los hubiere, indicando si están graduados o no.
6. Convenios para apoyar el programa.
7. Personal docente del programa.
8. Valor de la matrícula.

Con base en esta información, el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo de pares académicos, realizará una evaluación integral del programa para determinar la viabilidad del otorgamiento, por una única vez, de un registro simple, **con el objeto de que los estudiantes o**

**egresados del programa puedan regularizar su situación académica, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.** (La negrilla es ajena al texto)

*Si por el contrario, de la evaluación del programa se desprende que el mismo no fue ofrecido en condiciones mínimas de calidad, la institución deberá desarrollar gratuitamente cursos de nivelación y actualización para los egresados, quienes una vez aprueben dichos cursos normalizarán de manera retroactiva su situación académica.*

*Los cursos de nivelación o actualización no generarán costo alguno para los estudiantes y serán asumidos por la institución de educación superior.*

**Parágrafo.-** *Aquellas instituciones que habiendo iniciado actividades académicas sin el correspondiente registro lo hubieren obtenido con posterioridad, podrán regularizar la situación académica de sus estudiantes y egresados, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.* (La negrilla es ajena al texto)

No huelga precisar además, que para la época en que sucedieron los hechos relatados en la demanda, se encontraba vigente el Decreto 1225 de 1996, “por el cual se reglamenta la publicidad y el registro de programas académicos de educación superior,” en cuyos artículos 1°, 3° y 6° se prescribía textualmente lo siguiente:

**Artículo 1º.** *La oferta y publicidad de los programas académicos, además de ser clara y comprensible debe contener la siguiente información:*

- 1. Nombre de la institución de conformidad con el reconocimiento oficial, número y fecha de personería.*
- 2. Nombre del programa y título al cual conduce.*
- 3. Duración del programa.*
- 4. Número de código de registro del programa en el Sistema de Información Nacional de la Educación Superior con la expresión número de registro ICFES.*

[...]

**Artículo 3º.** *La notificación o información de los programas de pregrado y especialización consiste en la presentación, por parte del rector o del representante legal de la institución de educación superior al Ministro de Educación Nacional, por intermedio del ICFES, de la información relacionada con el programa, en el formato que para tal efecto suministra el ICFES.*

[...]

**Artículo 6º.** *El registro es el acto mediante el cual se incorpora el programa académico al Sistema Nacional de Información de la educación superior, previa asignación del código de identificación*

*correspondiente. Dicho registro es indispensable para que la institución pueda ofrecer el programa.*

Dicho decreto, como se puede apreciar, reglamentó la oferta, publicidad y registro de los programas académicos en mención. De sus normas se destacan, además de las transcritas, el artículo 4º, numeral 3, en cuyo texto se prescribe que *“Mientras no sea expresamente aceptada la información recibida no se entenderá surtida la notificación o información y tampoco será registrado el programa en el Sistema Nacional de Información”*.

Con el objeto de completar la descripción del marco jurídico aplicable al caso bajo examen, resulta oportuno dejar consignados también los siguientes planteamientos relativos a la autonomía universitaria, principio que debe ser interpretado de manera sistemática, esto es, en concordancia con las demás disposiciones y principios constitucionales y legales atinentes al servicio público de educación, tal como lo ha precisado la Sala en algunos pronunciamientos. Es así como en sentencia del 23 de marzo de 2001, Exp. 5688, consejero ponente Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola, el Consejo de Estado advirtió:

*“Ese principio de autonomía no puede entenderse, sin embargo, en los términos absolutos que parece considerarlo el demandante, pues es necesario tener presente que el alcance de esa garantía, consagrada por el artículo 69 constitucional, debe fijarse teniendo en cuenta el mandato del inciso 5º del artículo 67 ibídem, cuyo texto prescribe que ‘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 ...’, así como la facultad presidencial de ‘Ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley’, en los términos del numeral 21 del artículo 189 constitucional.” [...] || “La inspección y vigilancia de la enseñanza que corresponde al Presidente de la República, a que aluden las normas precitadas, según el artículo 32 de la Ley 30 de 1992, se ejercerá a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la educación superior, para velar por su calidad, dentro del respeto de la autonomía universitaria y de las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Agrega el artículo que ‘El ejercicio de la suprema inspección y vigilancia implica la verificación de que en la actividad de las instituciones de educación superior se cumplan los objetivos previstos en la presente ley y en sus propios estatutos, así como los pertinentes al servicio público cultural y a la función social que tiene la educación’. [...] || “En fin, el principio constitucional de la autonomía universitaria está inserto en un contexto de facultades del Estado para ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza superior, con miras a garantizar su calidad y el cumplimiento de los objetivos legales y estatutarios en la actividad de las instituciones de educación superior”.*

Los anteriores criterios jurisprudenciales fueron retomados por la Sala en sentencia de 4 de octubre de 2001, expediente Núm. 6463, Consejera Ponente doctora Olga Inés Navarrete Barrero, en donde se consignó el siguiente planteamiento:

*“...la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que 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 (art. 67 C.N.); y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos (artículo 68 C.N.), y dictar las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos (art. 69 C.N.)”. || Esta norma del artículo 69 debe armonizarse con la del artículo 67 de la Constitución Política, según la cual la educación tiene una doble condición pues es al mismo tiempo un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Como servicio público es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. La norma constitucional es clara al señalar que “En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios”. || La Constitución Política en el artículo 189, numeral 21, asigna al Presidente de la República la función de ejercer la inspección y vigilancia de la enseñanza conforme a la ley y el numeral 22, ibídem, la de ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos. Corresponde igualmente al Congreso, en los términos el artículo 150, numeral 8, la función de expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución. || La Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, establece en el artículo 2 que la Educación Superior es un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado. Reconoce también que el Estado garantiza la autonomía universitaria y vela por la calidad del servicio educativo a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia de la educación superior. [...] || La autonomía universitaria tiene como contenido esencial “la capacidad de autoregulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior”, ya que su incidencia en el ámbito universitario se ha traducido en dos aspectos, esenciales: uno de ellos relacionado con la concepción ideológica de la universidad y otro atinente a la posibilidad de otorgarse sus directivas y de definir la organización interna propia de índole administrativa, académica y presupuestal, como reflejo de su singularidad. || Sin embargo, esas libertades de autodeterminación y autoregulación de las universidades no son absolutas y presentan algunos límites constitucionales: || a) la enseñanza está sometida a la inspección y vigilancia del Presidente de la República (C.P. arts. 67 y 189-21); b) la prestación del servicio público de la educación exige el cumplimiento estricto de la ley (C.P. art. 150-23). Por ende, la autonomía universitaria no excluye la acción legislativa, como quiera que ésta “no significa que haya despojado al legislador del ejercicio de regulación que le corresponde”; c) el respeto por los derechos fundamentales también limita la autonomía universitaria. A guisa de*

*ejemplo encontramos que los derechos laborales, el derecho a la educación, el debido proceso, la igualdad, limitan el ejercicio de esta garantía.”*

A partir de las consideraciones que anteceden, resulta fácil concluir que la imposición de sanciones administrativas por la violación de las normas que regulan el servicio público de educación en el nivel universitario, no se opone en modo alguno a la autonomía que la Constitución Política reconoce a los establecimientos de educación superior. Al fin y al cabo, es la propia Carta la que establece que los servicios de educación se encuentran sometidos a la regulación, inspección, control y vigilancia por parte del Estado.

#### **4. Consideraciones relativas a la caducidad de las sanciones y la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos.**

Como quiera que la discusión planteada en este proceso se relaciona con la presunta ocurrencia del fenómeno de la caducidad de la sanción y el acaecimiento de la pérdida de la fuerza ejecutoria, resulta oportuno recordar el tenor literal de las siguientes disposiciones:

**C.C.A. Artículo 38.- Caducidad respecto de las sanciones.** *Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas*

**Ley 30 de 1992, Artículo 52.-** *La acción y la sanción administrativa caducarán en el término de tres (3) años, contados a partir del último acto constitutivo de la falta.*

**C.C.A. Artículo 66.- Pérdida de fuerza ejecutoria.** *Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos:*

- 1. Por suspensión provisional.*
- 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.*
- 3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.*
- 4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.*
- 5. Cuando pierdan su vigencia.*

Como se puede observar, los artículos 38 del C.C.A. y 52 de la Ley 30 de 1992, coinciden en disponer que la potestad sancionatoria que ostentan las autoridades

administrativas caduca al cabo de tres (3) años. Mientras el primero de los preceptos enunciados señala que su computo empieza el día que haya tenido lugar la ocurrencia de la falta, en el segundo se hace referencia a que la misma debe empezar a partir del “último acto” constitutivo de la misma.

Si bien podría decirse en principio que se presenta una contradicción entre ambas disposiciones con respecto al momento a partir del cual debe comenzar el computo del término de caducidad, la Sala considera que aquella en realidad es aparente, pues mientras el artículo 38 del C.C.A. se está refiriendo a aquellos actos constitutivos de falta que se realizan y se agotan en un solo instante, el artículo 52 de la Ley 30 de 1992 está haciendo alusión a aquellos actos sancionables de ejecución continuada.

En todo caso, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido reiterativa en interpretar el artículo 38 del C.C.A. en el sentido de señalar que cuando la conducta constitutiva de la falta se desarrolla no en un único momento sino que se prolonga durante cierto período de tiempo, el término de caducidad debe contarse a partir del último acto. Así por ejemplo, en sentencias proferidas el 23 de enero de 2003 y el 21 de febrero de 2008, la Sala señaló:

***Sentencia del 23 de enero de 2003, Exp. N° 25000-23-24-000-2000-0665-01(7909), Consejero Ponente, Dr. MANUEL SANTIAGO URUETA AYOLA:*** *La caducidad de la facultad sancionatoria alegada por la actora no tuvo lugar en el presente caso por cuanto se trató de una conducta permanente o continuada, de suerte que los tres ( 3 ) años previstos en el artículo 38 del C. C. A. para que ocurra ese fenómeno extintivo de la competencia del Estado para imponer sanciones administrativas debía contarse a partir del último acto del comportamiento investigado, y el mismo se dio el 15 de mayo de 1999 mientras que el acto que puso fin a la actuación administrativa se le notificó a la accionante el 27 de enero de 2000, es decir, dentro del tiempo en mención.*

***Sentencia del 21 de febrero de 2008, Exp. N° 25000-23-27-000-2001-00898-01, Consejero Ponente, Dr. CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE:*** *La apelante sostiene que la SSPD perdió competencia para proferir los actos sancionatorios, por cuanto la entidad demandada profirió los actos demandados por fuera del término concedido en la norma, luego ya no era competente para hacerlo. Para la Sala, el cargo no está llamado a prosperar por cuanto el artículo 38 CCA señala un plazo perentorio para que la autoridad administrativa ejerza la facultad de imponer sanciones, a saber: «Art.- 38. Caducidad respecto de las sanciones. Salvo disposición especial en contrario, la facultad que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones caduca a los tres (3) años de producido el acto que pueda ocasionarlas.» Asimismo, la SSPD ha conceptuado respecto de la configuración del silencio administrativo y la facultad sancionatoria lo siguiente: «En cuanto a la contabilización del término para imponer la*

*sanción, señala el artículo 38 que la caducidad se produce al cabo de tres años de haberse producido el acto que pueda ocasionarlas. Al respecto, el Consejo de Estado ha sostenido que si se trata de actos de ejecución continuada, el término de caducidad para imponer la sanción comienza a contarse a partir de la fecha en la cual cesa dicha conducta. De allí que en los demás casos, dicho plazo se contabilizará en la forma establecida por el artículo 38 del C.C.A., esto es, desde que el hecho se produce.<sup>2</sup>*

Ahora bien, con respecto a la pérdida de la fuerza ejecutoria de los actos administrativos, se trata de un fenómeno que opera en la práctica, entre otras causas, cuando desaparecen las circunstancias fácticas o jurídicas que dieron lugar a la expedición de los actos administrativos. Al estudiar los cargos se establecerá si dicho fenómeno tuvo ocurrencia en el asunto *sub examine*.

## **5.- Examen de los cargos**

Hechas las anteriores acotaciones, es del caso señalar, a manera de premisa, que la obligación de los establecimientos de educación superior de informar la creación y desarrollo de programas académicos de pregrado y postgrado, era preexistente a la creación y puesta en funcionamiento de las especializaciones cuyo ofrecimiento y realización determinaron la imposición de la sanción administrativa que aquí se cuestiona.

Por otra parte, no puede perderse de vista que tanto en el texto de la demanda como en los oficios que fueron remitidos por la Corporación Universidad Libre al Ministerio de Educación Nacional, dan cuenta de que la demandante admitió de manera expresa y categórica haber incurrido “*de buena fe*”, en las irregularidades que le fueron endilgadas en el pliego de cargos proferido por la Administración.

---

<sup>2</sup> En ese mismo sentido, se pueden consultar las siguientes providencias: Sentencia del 11 de septiembre de 1997, Exp. N° 4267, Consejero Ponente, Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola; Sentencia del 17 de junio de 1999, Exp. N° 5379, Consejero Ponente Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; y Sentencia del 29 de noviembre de 2001, Exp. N° 25000-23-24-000-1999-0167-01(7041), Consejero Ponente, Dr. Manuel Santiago Urueta Ayola: En la primera de tales sentencias se señaló: “*No existiendo norma especial que regule la caducidad de la sanción respecto del procedimiento disciplinario seguido en contra del actor en su calidad de miembro de la Sala General de la Universidad Libre, y no habiendo la entidad demandada señalado dicha norma, concluye la Sala que en efecto la norma a aplicar es el art. 38, por lo cual la facultad para imponer la sanción al demandante caducó el 1o. de abril de 1995. El art. 52 de la Ley 30 de 1992, aun cuando no es aplicable a la presente controversia, ratificó el contenido del art. 38 del C.C.A., al disponer que la “Acción y la sanción administrativa caducarán en el término de 3 años, contados a partir del último acto constitutivo de la falta”. Al haber sido expedida la Res. No. 2743 el 19 de julio de 1995, no queda duda para la Sala que dicho acto, al igual que el que resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la citada resolución, deberán ser declarados nulos por falta de competencia del funcionario que las profirió.”*

Al socaire de la normatividad anteriormente transcrita, es claro para la Sala que la obligación de demostrar el cumplimiento de las condiciones mínimas y de las características específicas de calidad exigidas por el artículo 1° del Decreto 2566 de 2003, en cuanto requisito indispensable para obtener el registro calificado de los programas de postgrado, se predica no solo de aquellos programas ofrecidos en la sede principal de las instituciones de educación superior, sino también respecto de aquellos programas que van ofrecerse por fuera la misma.

Se quiere significar con lo anterior, que cuando las universidades o instituciones universitarias tienen programada la apertura y desarrollo de ese tipo de cursos por fuera de su sede, necesariamente deben contar en cada caso particular con los registros calificados respectivos, pues aquellos aspectos relativos a la proyección social de los programas a ofrecer; a los medios educativos, a la infraestructura y a la estructura académica que serán dispuestos para su desarrollo, etc., a los cuales se refiere la normatividad anteriormente mencionada, deben cumplirse en todas y cada una de las sedes debiendo ser verificadas por el Ministerio de Educación Nacional en aras de garantizar la calidad de la educación y la más adecuada prestación del servicio.

En ese orden de ideas se encuentra debidamente acreditado en el proceso que la CORPORACIÓN UNIVERSIDAD LIBRE incumplió el deber de informar al ICFES la creación de los programas que promocionó y adelantó en la ciudad de Riohacha, lo cual dio lugar a que el Ministerio del ramo le formulara el pliego de cargos y le impusiera la sanción cuya legalidad se controvierte en este proceso.

En ese contexto, la inquietud a dilucidar se refiere entonces a si el ejercicio de las potestades sancionatorias por parte del Ministerio de Educación Nacional, se verificó o no dentro del término de tres (3) años establecido en los artículos 38 del Código Contencioso Administrativo y 52 de la Ley 30 de 1992. A efectos de clarificar este punto del debate procesal, se debe precisar si el último acto constitutivo de la infracción aconteció el **23 de julio de 2002**, fecha en la cual las Directivas de la Universidad informaron al ICFES que se venían ofreciendo y desarrollando los programas de especialización aludidos en la demanda, o si, por el contrario, la última actuación que debe tenerse en cuenta para verificar si operó o no la caducidad de la potestad sancionatoria, tuvo lugar el día **30 de julio de 2005**, tal como lo adujo el Ministerio al contestar la demanda.

De acuerdo con lo manifestado por el apoderado de la Corporación Universidad Libre, la última actuación realizada y a partir de la cual debe contarse el término trienal de caducidad de la potestad sancionatoria, es la del 23 de julio de 2002, fecha en la cual las directivas de ese establecimiento de educación superior, mediante oficio REC-380 de esa misma fecha, informaron al ICFES que la Universidad venía ofreciendo los programas de especialización.

Por el contrario, el apoderado del Ministerio de Educación Nacional, al contestar la demanda, asegura que no es ese el último acto constitutivo de la falta, pues de conformidad con la información que aparece consignada en el oficio REC-434-05, calendado el día 24 de noviembre de 2005, la Universidad reconoció de manera expresa que la finalización de las clases en los postgrados de salud ocupacional, de auditoría de servicios de salud, de derecho administrativo y de gerencia financiera sistematizada, tuvieron lugar entre el 21 de mayo y el 30 de julio de 2005, tal como puede observarse a folio 128 del cuaderno principal.

Este último documento, en opinión del Ministerio, es demostrativo de que los hechos constitutivos de la falta se prolongaron realmente hasta las fechas acabadas de mencionar, ante lo cual la expedición de los actos demandados el **19 de abril y el 28 de septiembre de 2006**, deben tenerse como proferidos en tiempo. Por lo anterior, no es dable predicar la violación del artículo 6° de la Constitución ni de los artículos 38 del Código Contencioso Administrativo y 52 de la Ley 30 de 1992.

Además de ello, el apoderado de la parte demandada considera que aunque es verdad que la Universidad tantas veces mencionada obtuvo en el año 2003 el registro de algunos de los programas de postgrado con posterioridad a su ofrecimiento y desarrollo, y si bien es cierto que al expedirse las Resoluciones 3973 de 2004 y 321 de 2006 operó la regularización de los programas restantes, esa circunstancia no tiene la virtud de eximir de responsabilidad a la demandante ni mucho menos suprime o elimina la infracción cometida, y por contera, tampoco constituye un impedimento para la imposición de sanciones como la censurada en este proceso, pues no solamente la promoción y desarrollo de esos programas se llevó a cabo sin contar con el registro previo exigido en las normas, sino que el hecho de haber regularizado las actividades académicas que se adelantaron sin el correspondiente registro, es una posibilidad que consagra el parágrafo del artículo 46 del Decreto 2566 de 2003, pero “[...] **sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar.**” (El resaltado es de la Sala).

Resulta pertinente señalar que la regularización de los estudios es una medida encaminada a salvaguardar los intereses particulares de todas aquellas personas que en su condición de estudiantes o egresados de los programas académicos desarrollados al margen de la ley, hayan sido o pudieren resultar afectados, así como también el permitirle al Centro Universitario correspondiente adecuar sus actividades a las exigencias legales, pero ello no determina, como lo entiende equivocadamente la parte actora, la desaparición de la infracción cometida ni mucho menos la desaparición de los motivos o razones de hecho o de derecho para imponer una sanción, pues los alcances del aludido párrafo no son precisamente los de producir la absolución de las responsabilidades administrativas derivadas de la realización de unas actividades académicas al margen de la ley, pues, en últimas, la verdadera intención que encierra la norma no es otra distinta a la de permitir la homologación o convalidación de los estudios ya realizados y evitar o remediar un perjuicio a la comunidad académica.

La regularización de los estudios adelantados bajo tales condiciones, no implica entonces la desaparición automática de los fundamentos de hecho y de derecho que en el presente caso sirvieron de soporte para la expedición de los actos administrativos demandados y, por lo tanto, resulta impertinente alegar en este caso la violación del Artículo 66 del Código Contencioso Administrativo, bajo el argumento, según el cual, al producirse la regularización de los estudios “[...] *las Resoluciones demandadas perdieron su fuerza ejecutoria*”.

No huelga resaltar además que las Resoluciones demandadas fueron dictadas por quien se desempeñaba como Ministra de Educación, en ejercicio de las funciones que le fueron expresamente delegadas por el artículo 1° del Decreto 698 del 14 de abril de 1993.<sup>3</sup> Aparte de ello, es claro para la Sala que la sanción impuesta se encuentra prevista en el artículo 48 de la Ley 30 de 1992<sup>4</sup> y que, además de ello, se siguieron las ritualidades procesales establecidas en el artículo 51 de la misma ley.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> **ARTÍCULO 1° DEL DECRETO 698 DEL 14 ABRIL DE 1993.**- Delegase en la Ministra de Educación Nacional, las funciones de Inspección y Vigilancia que en relación con la Educación superior, consagran los artículos 31 y 32 de la Ley 30 de 1992.

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 48.** El incumplimiento de las disposiciones consagradas en la presente Ley por parte de las instituciones de Educación Superior según lo previsto en el artículo siguiente, dará lugar a la iniciación de las acciones administrativas correspondientes y previa observancia del debido proceso, a la imposición de las sanciones que a continuación se indican:

a) Amonestación privada. [...]

<sup>5</sup> **ARTÍCULO 51.** Cuando en el desarrollo de la investigación se establezca que una institución o su representante legal pudo incurrir en una de las faltas administrativas tipificadas en esta Ley, el investigador que designe el Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para

No obstante lo anterior, la Sala procederá a declarar la nulidad de los actos administrativos reprochados, pues considera que los mismos fueron dictados por fuera de la oportunidad consagrada en los artículos 52 de la Ley 30 de 1992<sup>6</sup> y 38 del C.C.A., por las razones que se exponen a continuación:

Si se analizan con especial detenimiento los antecedentes de la conducta cuestionada por dicho Ministerio y que dieron lugar a la formulación del pliego de cargos visible a folios 38 a 40 del cuaderno principal, se observa que los hechos que determinaron la imposición de la sanción ocurrieron en el año 2002, lo cual explica que mediante la Resolución 1841 del 31 de julio de ese año el Ministerio de Educación Nacional haya ordenado la apertura de la correspondiente investigación disciplinaria.

En la parte considerativa del citado Acto Administrativo, se dice:

*“Que el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, tuvo conocimiento que la Universidad Libre está desarrollando en la ciudad de Riohacha (Guajira), los programas de posgrado en Gerencia Financiera Sistematizada, Salud Ocupacional, Auditoría en Servicios de Salud y Derecho Administrativo, sin contar con registro en el Sistema Nacional de Información; programas que se están ofreciendo con los códigos con que cuentan estos programas en la Seccional de Barranquilla”.*

En ese orden de ideas, estima la sala que el pliego de cargos referido a unos comportamientos pretéritos claramente determinados, no puede cobijar de manera indefinida posibles nuevas infracciones cometidas con posterioridad a su expedición, pues ello sería de suyo contrario al debido proceso.

---

el Fomento de la Educación Superior (Icfes), le formulará mediante oficio que le será entregado personalmente, pliego de cargos que contendrá una relación de los hechos y de las pruebas, la cita de las disposiciones legales infringidas y los términos para que rinda descargos para lo cual dispondrá de un término de treinta (30) días.

Tanto la Institución de Educación Superior a través de su representante legal, como el investigado, tendrán derecho a conocer el expediente y sus pruebas; a que se practiquen pruebas aún durante la etapa preliminar; a ser representado por un apoderado y las demás que consagren la Constitución y las leyes.

Rendidos los descargos se practicarán las pruebas solicitadas por la parte investigada o las que de oficio decrete el investigador.

Concluida la investigación el funcionario investigador rendirá informe detallado al Ministro de Educación Nacional a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes), según el caso, sugiriendo la clase de sanción que deba imponerse, o el archivo del expediente si es el caso.

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 52.** 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 otras palabras, el acto tipificador de la falta está constituido por el desarrollo de las actividades académicas de cada programa, sin que resulte admisible entender que la apertura de nuevos cursos de especialización al margen de las aludidas exigencias legales, deba ser vista como una sola conducta, por tratarse en realidad de hechos separables, de conductas distintas que son constitutivas de nuevas infracciones al ordenamiento jurídico y que, por lo mismo, deben ser investigadas y sancionadas por separado.

Consecuentemente, debe tenerse presente que la sanción impuesta mediante los actos censurados, responde a los hechos constitutivos de la infracción a que se refiere el acto de apertura de la investigación, que no son otros que la iniciación de unos cursos de Especialización sin el respaldo de los Registros requeridos para ello, cursos que igualmente culminaron en el año 2003 y que según se manifiesta por parte del Ministerio fueron regularizados en dicho año. En la parte considerativa de la Resolución No. 1640 de abril de 2006, se expresa:

*“Los programas Especialización en Gerencia Financiera Sistematizada, en Salud Ocupacional, Especialización en Auditoría en Servicios de Salud y Especialización en Gerencia de Servicios de Salud, obtuvieron los respectivos registros antes de la expedición del Decreto 2566 de 2003, en tal sentido, la universidad regularizó la situación académica de los estudiantes que cursaron estos programas, con fundamento a lo establecido en el párrafo del artículo 46 del Decreto 2566 de 2003 que contempla: “Aquellas instituciones que habiendo iniciado actividades académicas sin el correspondiente registro lo hubieran obtenido con posterioridad, podrán regularizar la situación académica de sus estudiantes y egresados, sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar”.*

Por lo tanto el concepto de “hecho continuado” que invoca la Administración en defensa de los actos demandados no puede abarcar en este caso concreto la eventual apertura y realización de otros cursos posteriores, pues estos últimos, así hubiesen existido, son comportamientos académicos y jurídicos diferentes a los sancionados, luego los mismos darían lugar a nuevas investigaciones.

Ahora, cuando el Ministerio afirma que “...obran en el expediente pruebas que demuestran que la Universidad desarrolló actividades académicas hasta el primer semestre de 2005...”, para apoyar sus afirmaciones referidas al “hecho continuado”, ello en manera alguna es indicativo de que se trata de los mismos cursos que fueron objeto de la investigación y de la sanción impuesta, entre otras cosas, por cuanto es de notorio conocimiento en nuestro país que las especializaciones universitarias tienen un término de duración legal máximo de un año.

Además, para formular la afirmación anteriormente planteada el Ministerio se sustenta en el oficio REC- 434- 05 del 24 de noviembre de 2005, mediante el cual el Rector Seccional de la Universidad Libre, sede Atlántico, le informa al Rector Nacional de la misma las fechas de finalización en ese año de “...*los postgrados que se adelantaron en la ciudad de Riohacha...*”, y se refiere a los de Salud Ocupacional, Auditoría en Servicios de Salud, Derecho Administrativo y Gerencia Financiera Sistematizada, sin que en parte alguna de ese documento se exprese que se trata de los mismos cursos a que se refiere la sanción, o que sean nuevos cursos irregulares, mucho menos cuando en dicho escrito se dice que “*Se fijó fecha de grados para el día 23 de septiembre...*”.

Es evidente, por demás, que dicha afirmación no pudo ser controvertida por la demandante al momento de contestar los cargos que se le formularon, por cuanto la misma no le fue planteada al momento de iniciarse la investigación (Resolución 1841 del 31 de julio de 2002) y posteriormente, correrse traslado de los mismos (Oficio No. EE45706 del 10 de noviembre de 2005), por la potísima razón de que el escrito aludido se emitió, como ya se dijo, el 24 de noviembre de 2005, lo que indiscutiblemente atenta contra el Derecho de Defensa.

En razón de lo expuesto, la Sala considera acertada la afirmación del apoderado de la Universidad, cuando asegura que la actuación por ella realizada en el mes de julio de 2002, informando sobre la existencia de los cursos (fecha que puede ser inclusive la de la iniciación de la investigación en el mismo mes mediante la ya citada Resolución 1841 de 31 de julio de 2002), debe tenerse como el último acto constitutivo de la falta por cuanto identifica los hechos que la tipifican, y por lo mismo, es a partir de esa fecha que debe contarse el término trienal de caducidad de la potestad sancionatoria. Así las cosas, el término máximo para imponer una sanción por los hechos que dieron lugar a la investigación administrativa, se cumplió el día 31 de julio de 2005, lo cual lleva a concluir que los actos demandados, proferidos ambos en el año 2006, fueron dictados cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad.

Las consideraciones que anteceden, llevan a la Sala a concluir que el apoderado de la parte demandante logró infirmar la presunción de legalidad que cobija las Resoluciones demandadas y por lo mismo deberán acogerse las pretensiones de la demanda.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **FALLA**

**Primero:** Por las razones expuestas, **DECLÁRESE** la nulidad de las Resoluciones números 1640 de 19 de abril de 2006 y 5876 de 28 de septiembre de 2006, proferidas por la señora Ministra de Educación Nacional, mediante las cuales se impuso la sanción administrativa de AMONESTACIÓN PRIVADA a la Corporación Universidad Libre.

**Segundo:** Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho **ORDÉNASE** al Ministerio de la Educación Nacional la cancelación de la sanción administrativa impuesta a la Corporación Universidad Libre, mediante los actos anulados.

**Tercero:** El cumplimiento de la Sentencia deberá realizarse de conformidad con lo dispuesto en el artículo 176 del C.C.A.

**Cuarto:** **RECONÓCESE** a la doctora ADRIANA MARÍA SÁNCHEZ VERGARA, con CC. 51'975.762 de Bogotá y T. P. 67.768 del C. S. de la J. como apoderada de la Nación (Ministerio de Educación Nacional) y al Doctor CARLOS JULIO CHIQUITO GONZÁLEZ, con CC. 19'270.874 de Bogotá y T. P. 92.677 del C. S. de la J., como apoderado de la Corporación Universidad Libre.

**Quinto:** En firme esta decisión y previas las anotaciones de rigor, archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en sesión celebrada el 18 de agosto de 2011.

**MARCO ANTONIO VELILLA MORENO**  
**Presidente**

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT P.**

**MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

**HERNANDO YEPES ARCILA**  
**Conjuez**