

EL CONSEJO DE ESTADO SUSPENDE PROVISIONALMENTE LAS ACTAS DE GRADO DE UN ESTUDIANTE DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DEL ROSARIO QUE FALSIFICO UN CERTIFICADO DE IDIOMAS PARA OPTAR POR EL TITULO DE ABOGADO. LAS ACTAS DE GRADO SON ACTOS ACADEMICOS Y SON DECISIONES ADMINISTRATIVAS PORQUE LAS EXPIDEN LAS UNIVERSIDADES EN EJERCICIO DE LA FUNCION PUBLICA DE EDUCACION. LAS MEDIDAS CAUTELARES PROCEDEN EN TODOS LOS PROCESOS DECLARATIVOS Y NO SOLO EN AQUELLOS EN QUE SE PIDEN NULIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS. EXPLICA CASOS EN QUE ADEMAS DE LA SUSPENSION DE ACTOS SE PUEDEN PEDIR Y DECRETAR OTRO TIPO DE MEDIDAS CAUTELARES.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D. C., veinte (20) de marzo de dos mil catorce (2014)

Radicación núm.: 11001 0324 000 **2013 00442** 00

Actores: **COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

Demandado: COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL
ROSARIO

Tercero interesado: CESAR AUGUSTO FRANCO VARGAS

Se decide sobre la solicitud de suspensión provisional que, a través del medio de control de simple nulidad previsto en el artículo 137 del C.P.A.C.A. promueve el Colegio Mayor de Nuestra Señora de Rosario contra el Acta de Grado 147-02-09 del 14 de diciembre de 2009 y el Diploma N° 3308, y el Acta de Grado 11023 del 3 de diciembre de 2010 y el Diploma N° 1633 expedidos por el Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

I. La solicitud de suspensión provisional

En un acápite especial de la demanda se solicita la suspensión provisional de los actos acusados cuyo parte resolutive es la siguiente:

“ACTA DE GRADO DEL DÍA 14 DE DICIEMBRE DE 2009

ACTA 147-02-09

En la ciudad de Bogotá D.C., a las diez de la mañana, del decimo cuarto (14) día del mes de diciembre de dos mil nueve (2009), en el Aula Máxima de este colegio Mayor Nuestra señora del rosario, bajo la presidencia del Doctor Luis Enrique Nieto Secretario General de este Colegio Mayor y con la asistencia del Doctor Juan Jacobo Calderón Villegas, orador invitado, se instaló la sesión de grado público de los siguientes alumnos de la facultad.

El Señor Cesar Augusto Franco Vargas, identificado con cédula de ciudadanía N° 80'187.421 de Bogotá, presentó y aprobó los exámenes preparatorios de grado y realizó primer semestre de la Maestría en la modalidad de sistema coterminal, cumpliendo de esta forma con el requisito de grado de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Rectoral N° 763 del 13 de enero de 2003. Recibió el Diploma N° 3308 registrado bajo el serial N° 28103, folio 52, libro 25.

El señor decano de la facultad de Jurisprudencia de este Colegio Mayor, procedió a tomar el juramento por cuyo tenor se obliga ante Dios a guardar las constituciones de este Claustro y de la República, y a poner de presente el grave e inobjetable compromiso que de esa manera asume.

Posteriormente hizo entrega a los nuevos profesionales de las letras académicas que los acredita como abogados de este Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario de acuerdo con sus constituciones. El Acuerdo Celebrado entre el Gobierno Nacional y la Honorable Consiliatura el 12 de julio de 1905, las Leyes 89 de 1892, 39 de 1903, 30 de 1992 y el artículo 69 de la constitución Nacional.

El Doctor Juan Jacobo Calderón Villegas, orador invitado, dirigió a los asistentes el discurso de clausura.

Hecho lo anterior se levantó la sesión.

ALEJANDRO VANEGAS FRANCO

Decano

Facultad de Jurisprudencia”

“Acta Individual de Grado N° 11023

En la ciudad de Bogotá D.C., el día tres (03) de diciembre de dos mil diez (2010) siendo las 09:00h, se llevó a cabo el acto de graduación por el cual el Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario confirió el título de:

ESPECIALISTA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

A

CESAR AUGUSTO FRANCO VARGAS

Identificado con Cédula de Ciudadanía N° 80187421, quien cumplió con los requisitos académicos reglamentarios y las normas legales y recibió el diploma N° 1633, registrado bajo el N° 30568 del libro N° 27 folio 28.

Esta acta se encuentra contenida en el Acta General de Grado firmada por:

NOHRA PABÓN FERNÁNDEZ *Vicerrectora*

MARÍA VICTORIA RAMÍREZ PÉREZ *Secretaría Académica de posgrados"*

El actor recuerda que la Ley 30 de 1992 en su artículo 24 define que es un título académico, y por su parte el artículo 28 reconoce a las Instituciones de Educación Superior el ejercicio de su autonomía universitaria.

Sostiene que de conformidad con esa autonomía, la Universidad estableció en su Reglamento Académico de Pregrado como requisitos de grado los siguientes:

1. Haber cursado y aprobado todos los créditos de las asignaturas correspondientes al plan de estudios del programa en el que está matriculado. Se entenderá como no cumplido este requisito, si se encontraren créditos de cualquier asignatura reprobados.
2. Haber presentado y aprobado las evaluaciones o trabajos de grado, si los hubiere, de acuerdo con la reglamentación de cada programa académico.
3. Haber aprobado un examen de suficiencia de segunda o tercera lengua reconocido por la universidad, de acuerdo con la reglamentación correspondiente para cada programa. Para tal efecto, el estudiante deberá acreditar ante el Secretario académico de la unidad Académica la que pertenece, la presentación y aprobación de éste. Los estudiantes que hayan aprobado exámenes de suficiencia en otro idioma deberán presentarlos para

estudio y homologación ante la Secretaría Académica de la Escuela de Ciencias Humanas.

4. Haber cancelado los derechos de Grado y encontrarse a Paz y Salvo con la Sindicatura, la Biblioteca o cualquier otra dependencia de la Universidad.

De otro lado, recuerda que el artículo 11 de la Ley 30 de 1992 definió los programas de especialización y, por su parte el Reglamento de Posgrados de esa universidad estableció como requisitos para ingresar y cursar un programa de posgrado los siguientes:

1. Estar inscrito en la forma y dentro de los términos establecidos por la universidad.
2. Poseer Título de pregrado o su equivalente, de acuerdo con los Tratados Internacionales vigentes para Colombia y las normas que determine el Gobierno Nacional.
3. Presentar y aprobar las pruebas de ingreso que determine cada programa.
4. Los demás que la Universidad exija en su política de admisiones.

Señala que el título de pregrado es otorgado previa acreditación de los requisitos del mismo, según los documentos aportados por el estudiante. Con posterioridad se comprueba que existe fraude en el certificado correspondiente a la acreditación de la segunda lengua, hecho que es reconocido por el titulado en el proceso disciplinario.

Concluye que el señor Cesar Augusto Franco Vargas, actualmente no cumple con uno de los requisitos exigidos para optar por el título de

pregrado y por tanto no acreditaría el requisito para la titulación en el programa de posgrado en especialización.

II. Contestación del interesado

Según obra en el expediente durante el término de traslado el interesado guardó silencio.

III. Para resolver, se considera:

3.1. Consideraciones de las medidas cautelares en el CPACA

En el Artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

“En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.”

“La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.”

“La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

De la anterior definición se puede concluir que:

- **El Juez** puede adoptar la(s) medida(s) cautelar(es) que **considere necesaria(s)** para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.
- Las medidas anticipadas pueden ser solicitadas y decretadas en **cualquier** clase de proceso **declarativo** que se tramite en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, **y ya no solo en los juicios de anulación de actos administrativos.**
- El Juez podrá ordenarlas una vez presentada la demanda, **en cualquier estado del proceso.**
- La solicitud deberá estar sustentada por la parte y tener **relación directa y necesaria con las pretensiones** de la demanda.
- En las **acciones populares y de tutela** el Juez puede decretar **de oficio** las medidas cautelares.
- El Juez deberá **motivar** debidamente la medida.
- El decreto de medidas cautelares **no constituye prejuzgamiento.**- En efecto, con el ánimo de superar los temores y las reservas que siempre acompañaron a los jueces respecto del decreto de la suspensión provisional en vigencia de la legislación anterior, célebre por su escasa efectividad producto de las extremas exigencias que la jurisprudencia le impuso para salvaguardar su imparcialidad, el inciso segundo del artículo 229 CPACA expresamente dispone que “[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”. De lo que se trata, entonces, con

esta norma, es brindar a los jueces *“la tranquilidad de que se trata de mecanismos meramente cautelares, que en nada afectan ni influyen en la decisión final del fondo del asunto sub lite”*. Una suerte de presunción *iure et de iure* sobre cómo acceder a la medida no afecta la imparcialidad del Juez ni compromete su capacidad de discernimiento ni poder de decisión, que busca además promover la efectividad del nuevo régimen cautelar introducido. La jurisprudencia ya ha sido señalado que este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o *“prejuzgamiento”* de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.

3.2. Requisitos para decretar la suspensión provisional de actuaciones administrativas.-

La medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos que era la única medida cautelar en el CCA, continuó en el CPACA. En efecto:

3.2.1.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean

susceptibles de impugnación por vía judicial por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

3.2.2.- El anterior Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), establecía que esta medida estaba sujeta a que la contradicción con las disposiciones invocadas como fundamento de la solicitud de suspensión fuera *manifiesta* y apreciada por *confrontación directa* con el acto demandado. Así, no permitía que el Juez pudiera realizar un estudio del caso, pues la trasgresión debía ser ostensible, y como tal, no podía implicar esfuerzo analítico alguno.

3.2.3.- Ahora bien, el Código ha establecido que la medida de ***suspensión*** de actuaciones administrativas solo se deberá acoger cuando se considere que no existe otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3.2.4.- El CPACA define un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en acciones de nulidad simple como de nulidad y restablecimiento del derecho- y define de forma general los requerimientos que debe hacer el Juez en los demás eventos. En efecto el inciso primero del Artículo 231 del CPACA, ordena:

“Artículo 231.- Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su

confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos”.

Como la jurisprudencia ha resaltado, se trata de “una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que (...) habilita al Juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto”. Esto, por cuanto en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA, para la suspensión provisional se prescindió de la “manifiesta infracción” hasta allí vigente, lo cual se ha interpretado en el sentido que “la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al Juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud”.

En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Lógicamente esta regulación especial de la suspensión provisional no puede significar que en los juicios de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho únicamente resulte procedente esta medida cautelar. Dado el principio general sentado por el Código respecto de la posibilidad de decretar las medidas que mejor se ajusten a las particularidades del caso cuando quiera que se cumplan los requisitos previstos para ello se impone entender que la suspensión provisional de un acto administrativo

puede verse acompañada de otras medidas previas: sería el caso, por ejemplo, de una de tipo suspensivo de actuación si se está, por hipótesis, frente a la solicitud de suspensión de la licencia ambiental para la construcción de una obra, cuya paralización podrá también requerirse; o de tipo anticipativo si se está, por ejemplo, frente a una reclamación contra un acto que deniega el reconocimiento de un derecho, cuya suspensión se solicita, y se acompaña del pedido de anticipación de reconocimiento provisional del derecho.

La naturaleza de los actos de titulación profesional expedidos por instituciones de educación superior tienen el carácter de actos administrativos susceptibles de control jurisdiccional, por ser emitidos en cumplimiento de la función pública de educación. Al respecto el criterio de la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido el siguiente:

*“(...) Sea lo primero advertir que la jurisprudencia de esta Corporación ha distinguido entre actos meramente académicos, que escapan al control jurisdiccional, como sería, por ejemplo, los relacionados con una evaluación académica; y actos académicos, que tiene el carácter de administrativos, por ser consecuencia del cumplimiento de una función administrativa – la de educación-, pues son expedidos por las instituciones de educación superior, sean públicas o privadas, en virtud de la delegación que el Estado les ha hecho de dicha función, verbigracia **(NOTA DE RELATORIA: reitera sentencias de 16 de diciembre de 1994 expediente núm.: 2710, Consejero ponente Dr. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; y de 30 de abril de 1996, expediente núm.: 1968 Consejero Ponente Dr. Libardo Rodríguez).***

Los actos administrativos cuya suspensión se solicita son: **I)** el Acta de Grado 147-02-09 del 14 de diciembre de 2009; **II)** el Diploma N° 3308; **III)** el Acta de Grado 11023 del 3 de diciembre de 2010; y **IV)** el Diploma N° 1633 expedidas por el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.

3.3. Por su parte, las normas legales que se consideran manifiestamente infringidas son las contenidas en los artículos 24 y 28 de la Ley 30 de 1992.

3.4.- Ahora bien, visto el contenido de la solicitud de suspensión provisional formulada, y una vez confrontadas las disposiciones demandadas con las normas que se invocan como fundamento de dicha petición y las pruebas allegadas al proceso, el Despacho llega a la conclusión deben suspenderse de forma provisional los efectos de los actos demandados por cuanto:

En el proceso disciplinario iniciado por la Facultad de Jurisprudencia – Pregrado del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario contra César Augusto Franco Vargas se estableció que:

- Cesar Augusto Franco Vargas, aceptó que en su calidad de estudiante de pregrado de la Facultad de Jurisprudencia del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, para cumplir con el requisito de grado allegó certificado de suficiencia de segunda lengua, sin haber cursado ni aprobado curso alguno.
- El anterior certificado fue expedido por una funcionaria del centro de idiomas Wall Street Institute, sin facultades para ello, mediante el pago de una suma de dinero.

De lo anterior se desprende que el tercero interesado en las resultas del presente proceso, aportando pruebas fraudulentas, obtuvo el título de abogado del Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, es decir, para que le otorgaran el título de pregrado hizo incurrir en error a la institución educativa respecto de su conocimiento del manejo de una segunda lengua.

Como el tercero interesado no cumplía con los requisitos para obtener el título de abogado tampoco podía otorgársele el título de posgrado porque el primero es prerrequisito indispensable del segundo.

Por lo expuesto, el Despacho considera que hay lugar a decretar la suspensión provisional de los actos enjuiciados toda vez que del análisis realizado en esta etapa del proceso se evidencia una transgresión que amerita adoptar la medida cautelar solicitada, por cuanto no son ciertos los hechos que sirvieron de fundamento a los actos acusados.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, **RESUELVE:**

DECRETAR la suspensión provisional de los siguientes actos administrativos: Acta de Grado 147-02-09 del 14 de diciembre de 2009 y el Diploma N° 3308 *“Mediante los cuales se le otorga el título profesional de abogado al señor Cesar Augusto Franco Vargas, identificado con cédula de ciudadanía N° 80’187.421 de Bogotá D.C.”*, y el Acta de Grado 11023 del 3 de diciembre de 2010 y el Diploma N° 1633 *“Mediante los cuales se le otorga el título profesional de abogado al señor Cesar Augusto Franco Vargas, identificado con cédula de ciudadanía N° 80’187.421 de Bogotá”* D.C. expedidas por el Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario.

Notifíquese y cúmplase,

GUILLERMO VARGAS AYALA
Consejero de Estado