

REPUBLICA DE COLOMBIA



MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL RESOLUCIÓN NÚMERO 7848

17 JUN. 2013

Por la cual se resuelve la investigación administrativa adelantada a la Fundación Universitaria San Martín, ordenada mediante Resolución 874 del 11 de febrero de 2011

LA MINISTRA DE EDUCACION NACIONAL,

En uso de las facultades legales que le confiere el Decreto 698 de 1993 y en especial los artículos 48 y 49 de la ley 30 de 1992 y,

CONSIDERANDO

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

Que mediante Decreto 698 de 1993, el Presidente de la República en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en los artículos 67 y 189 numerales 21, 22 y 26 y 211 de la Constitución Política, y 33 de la Ley 30 de 1992, delegó en el Ministro de Educación Nacional las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior.

Que mediante Resolución No. 874 del 11 de febrero de 2011, la Ministra de Educación Nacional ordenó la apertura de investigación administrativa a la Fundación Universitaria San Martín y a sus directivos, con domicilio en Bogotá, al tenerse conocimiento de presuntas infracciones a las normas de educación superior por parte de dicha institución, relacionadas con el presunto incumplimiento en el pago de la seguridad social de los residentes de posgrados en el área de la salud y la legalidad de los convenios docencia – servicio suscritos con las entidades prestadoras de salud donde los estudiantes realizan las rotaciones docente asistencial.

ANTECEDENTES

La Asociación Nacional de Internos y Residentes ANIR Bogotá, presentó derecho de petición con radicado 2010ER105850 del 27 de septiembre de 2010, mediante el cual manifestó el incumplimiento por parte de la Fundación Universitaria San Martín del pago de la seguridad social de sus residentes de posgrado. En tal sentido, la Subdirección de Inspección y Vigilancia, en cumplimiento de sus funciones, requirió a la Fundación Universitaria San Martín mediante oficio con número de radicación 2010EE76791 del 20 de octubre de 2010 para que en un término de cinco (5) días hábiles informara, en relación con cada programa académico del área de la salud, que la Institución ofrecía y desarrollaba tanto de pregrado como posgrado, la relación de estudiantes que se encontraban realizando prácticas formativas en el marco de los convenios docencia – servicio y para que allegara cada uno de los convenios vigentes. De igual forma, se le solicitaron las certificaciones expedidas por las instituciones prestadoras de servicios de salud con las que se habían suscrito. Pasados los términos señalados para responder, la Institución no dio contestación completa a dicho requerimiento, al remitir sólo la información documental relacionada con los programas del área de la salud ofrecidos y desarrollados en la ciudad de Bogotá.

Dentro de la investigación, la Fundación Universitaria San Martín, mediante comunicación con número de radicación 2011ER16295 del 28 de febrero de 2011, remitió información documental relacionada con los programas del área de la salud que actualmente ofrece, fotocopia de convenios de docencia – servicio y un listado de recursos hospitalarios, entre otros.

Mediante oficio con número de radicación 2011IE11938 del 27 de abril de 2011, se remitió dicha información a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior con el fin de que fuera analizada y evaluada por la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES. Con oficio 2011IE23472 del 12 de agosto de 2011, la Subdirectora de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior informó que la Sala de Ciencias de la Salud de la CONACES, teniendo en cuenta que el tipo de revisión que se requería era jurídico, no tenía la competencia para definir si los convenios allegados se ajustaban a la normatividad vigente. En tal sentido, la información fue analizada por la Subdirección de

101

Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior y mediante oficio con número de radicación 2011IE25989 del 6 de septiembre de 2011, remitió a la funcionaria investigadora las consideraciones y conclusiones de dicha revisión, de las que se destacan las siguientes:

1. La documentación aportada solo refería a las sedes de Puerto Colombia – Atlántico, Sabaneta – Antioquia y Bogotá D.C.
2. Como se especificó en las observaciones, para cada uno de los escenarios de práctica, algunos de ellos no cuentan con convenios que regulen la relación docencia – servicio vigentes, así mismo no fueron allegadas certificaciones de cupos que indicaran el número de estudiantes que podían estar rotando en práctica simultánea ni el total de estudiantes beneficiados para los programas respectivos.
3. En las observaciones respectivas se indicó que muchos de los convenios no cumplían con los requisitos referentes a conformación del comité docencia servicio, seguridad social de los estudiantes, cobertura de pólizas, entre otros.
4. Para los convenios suscritos a partir del 1 de julio de 2010 y a los que le son aplicable el Decreto 2376 de 2010, no se aportaron los respectivos anexos técnicos de conformidad con lo establecido en el literal j del artículo 10 de la mencionada norma”.

Si bien de las anteriores consideraciones, previo análisis de los convenios remitidos por la Fundación Universitaria San Martín dentro de la presente investigación administrativa, se infieren presuntas irregularidades en los convenios docencia – servicio, se estimó procedente y necesario en aras de contar con mayores elementos de juicio que permitieran determinar de manera clara y precisa dichas irregularidades por parte de la Institución, la práctica de pruebas consistente en visitas a IPS donde se llevaban a cabo las rotaciones de los estudiantes de los programas del área de la salud, con el apoyo de pares académicos de dicha área, con el fin de verificar las condiciones de calidad y cumplimiento de la normatividad vigente en el desarrollo de los convenios docencia – servicio, teniendo en cuenta principalmente: número de convenios y si se encontraban ajustados a la normatividad vigente; capacidad instalada de los escenarios de práctica en lo referente al número de estudiantes, garantías de seguridad, protección y bienestar de los estudiantes (afiliación a seguridad social y ARP), póliza de responsabilidad civil extracontractual y riesgos biológicos; verificación de cumplimiento de turnos de acuerdo a la norma; certificaciones expedidas por los representantes legales de las instituciones prestadoras de servicios de salud con las que la Institución de Educación Superior tuviera convenios docencia servicio, en las que conste el número de cupos asignados por cohorte, para que los estudiantes adelantes sus prácticas. Prueba ordenada mediante autos de fecha 4, 15 y 23 de noviembre de 2011, que fueron comunicados al doctor José Ricardo Caballero Calderón en su calidad de Representante Legal de la Institución, en cumplimiento del debido proceso, de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política. Se visitaron los siguientes centros de práctica:

CIUDAD	IPS	PROGRAMAS	PAR	FECHA
BARRANQUILLA	Clínica General del Norte	Especialización en Medicina Interna	Benjamín Herazo. María Alexandra Matallana	10/11/2011
	Clínica Santa Mónica		Benjamín Herazo. María Alexandra Matallana	9/11/2011
	Clínica Asunción	Especialización en Anestesiología	Benjamín Herazo. María Alexandra Matallana	10/11/2011
	Hospital Universitario Cari	Especialización en Cirugía General, Medicina	Benjamín Herazo. María Alexandra Matallana	11/11/2011
	Imágenes Diagnósticas Cediul	Especialización en Gineco-obstetricia	Benjamín Herazo. María Alexandra Matallana	11/11/2011
CALI	Hospital San Juan de Dios	Medicina	María Alexandra Matallana	29 /11/2011
	Hospital Mario Correa Rengifo	Medicina	María Alexandra Matallana	29/11/2011
	Hospital Isaías Duarte Cansino	Medicina	María Alexandra Matallana	30/11/2011
PASTO	Hospital Infantil los Ángeles	Medicina	Benjamín Herazo.	22/11/2011
	Hospital Departamental de Nariño	Medicina	Benjamín Herazo.	22/11/2011

MEDELLÍN	Hospital San Pedro	Medicina	Benjamín Herazo.	21/11/2012
	Metrosalud	Medicina	Benjamín Herazo.	17/11/2012
	Hospital Marco Fidel Suárez	Medicina	Benjamín Herazo.	18/11/2011
	Bello Salud	Medicina	Benjamín Herazo	18/11/2011
	Clínica las Américas	Medicina	Benjamín Herazo	17/11/2011
BOGOTÁ	Hospital Occidente de Kennedy	Esp. en Cirugía Plástica, Esp. en Cirugía General	Nelly Lecompte Rodolfo Cabrales	28/11/2011
	Hospital San Blas	Cirugía Oral y Maxilofacial, Medicina, Odontología, Psicología	Nelly Lecompte Rodolfo Cabrales	28/11/2011
	Hospital Simón Bolívar	Medicina Interna, Ortopedia Pediatría, Ginecología, Anestesiología, Cirugía General, Cirugía Plástica, Otorrinolaringología, Oftalmología	Nelly Lecompte Rodolfo Cabrales	29/11/2011
	Hospital el Tunal	Medicina, Cirugía Oral y Maxilofacial	Nelly Lecompte Rodolfo Cabrales	29/11/2011

Analizados los informes presentados por los pares académicos Nelly Lecompte, Rodolfo Adrián Cabrales, María Alexandra Matallana y Benjamín Herazo, quienes apoyaron las visitas a las IPS antes señaladas, se pudieron evidenciar las siguientes situaciones:

Ciudad	IPS	Programa	Irregularidades y deficiencias	Relación de pruebas e informes	Norma violada
BARRANQUILLA	Clínica General del Norte	Especialización en Medicina Interna	<ul style="list-style-type: none"> El convenio vigente, no está ajustado al Decreto 2376 de 2010, pues carece de firmas. No cumple con la afiliación de los estudiantes de posgrado a seguridad social (corre por cuenta de los estudiantes) Los estudiantes no tienen acceso a internet ni bases de datos, los sitios de estudios no son adecuados, no cuentan con servicios de bienestar en cuanto alimentación, refrigerios agua y café durante los turnos, los baños no cuentan con duchas 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 10/11/2011, rendido por el par Benjamín Herazo y María Alexandra Matallana. (Folio 1 - 13 y 216 - 221 tomo 2) Minuta convenio ajustado al Decreto 2376 de 2010. (Folio 54 T.2) 	<ul style="list-style-type: none"> Decreto 190 de 1996 Artículo 15 literal b Decreto 2376 de 2010 Artículos 13 y 18, Decreto 1665 de 2002
	Clínica Asunción	Especialización en Anestesiología	<ul style="list-style-type: none"> El convenio vigente, no está ajustado al Decreto 2376 de 2010, pues carece de firmas. Los estudiantes no cuentan con servicios de alimentación y parqueadero 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 10/11/2011, rendido por el par Benjamín Herazo y María Alexandra Matallana (Folio 1 - 13 y 222 - 226 tomo 2) Minuta convenio ajustado al Decreto 2376 de 2010. 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 28 Decreto 2376 de 2010 Artículo 18, Decreto 1665 de 2002

				(Folio 95 T.2)	
	Hospital Universitario Cari	Especialización en Cirugía General, Medicina	<ul style="list-style-type: none"> No cumple con la afiliación a seguridad social de los estudiantes de posgrado (el estudiante cubre este costo lo mismo que la ARP) 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 11/11/2011, rendido por el par Benjamín Herazo y María Alexandra Matallana (Folio 1 - 13 y 199 - 206 tomo 2) 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 15 literal b Decreto 2376 de 2010
CALI	Hospital San Juan de Dios	Medicina	<ul style="list-style-type: none"> El convenio vigente, no está ajustado al Decreto 2376 de 2010, pues carece de firmas. 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 11/11/2011, rendido por el par María Alexandra Matallana (Folio 1 - 11 tomo 3) 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 28 Decreto 2376 de 2010
PASTO	Hospital Departamental de Nariño	Medicina	<ul style="list-style-type: none"> No se presta servicio de bienestar (no hay refrigerios, no tienen acceso a internet, no hay área de docencia, no hay acceso a bases de datos. 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 22/11/2011, rendido por el par Benjamín Herazo (Folio 10 - 16 tomo 5) 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 18, Decreto 1665 de 2002
	Hospital San Pedro	Medicina	<ul style="list-style-type: none"> Deficiencias en medios educativos. Deficiencias en Bienestar 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 22/11/2011, rendido por el par Benjamín Herazo (Folio 73 - 81 tomo 5) 	<ul style="list-style-type: none"> Literal d, artículo 13, decreto 1665 de 2002. Artículo 18, Decreto 1665 de 2002
MEDELLIN	Hospital Marco Fidel Suárez	Medicina	<ul style="list-style-type: none"> No tenía convenio vigente (vencido) Los estudiantes no tienen alimentación y refrigerios Póliza de seguro de accidentes personales vencida. 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 18/11/2011, rendido por el par Benjamín Herazo (Folio 19 - 25 tomo 4) Convenio suscrito entre la IES y la IPS. (Folio 30 - 36 tomo 4) 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 28, Decreto 2376 de 2010. Literal d, artículo 13, decreto 1665 de 2002. Artículo 21, Decreto 190 de 1996. Literal a, artículo 15, Decreto 2376 de 2010.
	Bello Salud	Medicina	<ul style="list-style-type: none"> Los estudiantes no tienen refrigerios ni alimentación La póliza de seguro de accidente personales se encontraba vencida desde el 1 de agosto de 2011 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 18/11/2011, rendido por el par Benjamín Herazo (Folio 48 - 53 tomo 4) 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 18, Decreto 1665 de 2002 Artículo 21 Decreto 190 de 1996
	Clínica las Américas	Medicina	<ul style="list-style-type: none"> El convenio no se encuentra ajustado a las disposiciones del 2376 de 2010, mucho menos su prórroga, al elaborarse y suscribirse en el marco del Decreto 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 17/11/2011, rendido por el par Benjamín Herazo (Folio 77 - 82 tomo 4) Convenio suscrito entre la IES y la 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 28 Decreto 2376 de 2010 Artículo 18, Decreto 1665 de 2002

			190 de 1996, cuando ya estaba en vigencia el Decreto 2376.	IPS. (Folio 85 – 89 tomo 4)	
	Hospital Occidente de Kennedy	Esp. en Cirugía Plástica, Esp. en Cirugía General	<ul style="list-style-type: none"> Los estudiantes no cuentan con alimentación y áreas de descanso. 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 28/11/2011, rendido por el par Nelly Lecompte (Folio 1 - 10 tomo 6) 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 18, Decreto 1665 de 2002
	Hospital San Blas	Cirugía Oral y Maxilofacial, Medicina, Odontología, Psicología	<ul style="list-style-type: none"> Convenio vigente, el nuevo convenio ajustado al Decreto 2376 de 2010, carece de firma de parte de la IPS. Los estudiantes cuentan con habitaciones de descanso sin servicio de baño. No cuentan con servicio de internet inalámbrico 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 28/11/2011, rendido por el par Nelly Lecompte (Folio 1 - 10 tomo 6) Convenios docencia servicio (Folio 90 - 99 tomo 6) 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 28 Decreto 2376 de 2010 Artículo 18, Decreto 1665 de 2002
BOGOTÁ	Hospital Simón Bolívar	Medicina Interna, Ortopedia, Pediatría, Ginecología, Anestesiología, Cirugía General, Cirugía Plástica, Otorrinolaringología, Oftalmología	<ul style="list-style-type: none"> Convenio vencido. El nuevo convenio ajustado al Decreto 2376 de 2010, carece de firma de parte de la IPS. Los estudiantes no cuentan con baños ni casilleros. No se cumplen los turnos de acuerdo con la normatividad vigente (turnos de 24 horas y posturnos de 30 horas) 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 29/11/2011, rendido por el par Nelly Lecompte (Folio 1 - 10 tomo 6) Convenios docencia servicio (Folio 61 - 72 tomo 6) 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 28 Decreto 2376 de 2010. Artículo 18, Decreto 1665 de 2002 Artículo 15 literal c y 28 Decreto 2376 de 2010
	Hospital el Tunal	Medicina, Cirugía Oral y Maxilofacial	<ul style="list-style-type: none"> Los estudiantes no cuentan con internet para consultas académicas. 	<ul style="list-style-type: none"> Informe de visita realizada el 29/11/2011, rendido por el par Nelly Lecompte (Folio 1 - 10 tomo 6) 	<ul style="list-style-type: none"> Artículo 18, Decreto 1665 de 2002

Mediante oficio número 2011IE41184 del 22 de diciembre de 2011, se remitieron a la CONACES los informes rendidos, con el fin de que la sala correspondiente conceptuara respecto al cumplimiento en los convenios docencia – servicio por parte de la Fundación Universitaria San Martín.

En Sesión del 9 de febrero de 2012, la Sala de Ciencias de la Salud de la CONACES emite concepto, basado en la evaluación realizada en el marco del Decreto 2566 de 2003, dado que no se habían presentado renovaciones de registro calificado para los programas académicos de la Fundación Universitaria San Martín. Para el caso de los convenios docentes asistenciales; el análisis se efectuó en el marco del Decreto 190 de 1996, y para aquellos convenios suscritos después del 1 de julio de 2010, con base en el Decreto 2376. Para tal efecto, en todos los casos se verificaron las fechas de celebración de convenios bajo la base de la normativa aplicable. Adicionalmente cabe señalar, que en cuanto a las condiciones de calidad sólo se hace exigible la normativa sobre la cual la institución ha presentado solicitudes de registro calificado para sus programas.

Concepto:

"Las Instituciones participantes de la relación docencia-servicio, y en especial las Instituciones de Educación Superior (IES) del país, en el momento de suscribir un convenio docencia servicio adquieren más allá del compromiso vinculante y contractual, una responsabilidad social fundamentada en la formación de talento humano en salud en donde se desarrolla en toda su extensión un modelo pedagógico concebido desde un Proyecto Educativo Institucional e inmerso en un marco de calidad y mejoramiento continuo. No obstante, según lo evidenciado en los informes de los pares, los estudiantes que rotan en las diferentes sedes: Cali, Barranquilla, Medellín, Pasto y Bogotá y con las cuales la IES tiene suscritos convenios docencia-servicio, se soportan en convenios vencidos como es el caso del Hospital San Juan de Dios de Cali y Hospital Marco Fidel Suarez de Medellín, así mismo convenios que no cumplen con la normativa del Decreto 2376 de 2010 como el suscrito con el Hospital Isaías Duarte Cancino de Medellín o convenios sin firma como es el caso del Hospital San Blas y Hospital Simón Bolívar de Bogotá ni tampoco con los suscritos en Medellín y Barranquilla en el marco del Decreto 190 de 1996. Se evidenció que la IES no paga a tiempo la seguridad social y se detectó la existencia de ARP vencido para los estudiantes como es el caso del Hospital General del Norte y Clínica Asunción de Barranquilla.

También se puede establecer que las IPS no ejercen control sobre el cumplimiento de la seguridad social y ARP en el caso de los residentes y, carecen de esta información en sus instalaciones. Adicionalmente, se evidenció la existencia de pólizas vencidas en el Hospital Marco Fidel Suarez y METROSALUD, así como información confusa sobre los escenarios amparados por estas pólizas en la ciudad de Barranquilla. Así mismo, se detectó que los estudiantes son quienes deben presentar las pólizas tal como ocurre en el Hospital CARI E.S.E de Barranquilla, entre otros.

Como común denominador se identifica que las condiciones de Bienestar no son adecuadas en Barranquilla, Pasto y Bogotá y así mismo, es preocupante que los estudiantes deban esperar a proyectos locativos para mejorar las condiciones de Bienestar y no sean una prioridad. Del mismo modo, no se observa reconocimiento a la labor docente, la existencia de un número excesivo de estudiantes rotando en unidades de servicio y la falta de dotación. Se observa como en Bogotá no se cumple la norma referente a los turnos corriendo riesgos en la prestación del servicio y con consecuencias contraproducentes a la salud del interno o del residente. Existe un malestar generalizado de los estudiantes por la falta de academia, seguimiento docente, costos de matrícula y otros cobros considerados altos e injustos, así como un número alto de estudiantes en rotación y en general, fallas en la prestación del servicio educativo.

De acuerdo a lo anterior, la IES no ha ejercido el control sobre la responsabilidad que tiene como institución formadora y ha delegado en las Instituciones Prestadoras de Salud una parte de su papel preponderante, que si bien ejercen su principal función en la prestación del servicio y atención en salud, no pueden desconocer que la responsabilidad es mutua y que para la IES es indelegable. La IES no puede pretender que por lo que paga por contraprestaciones la exime de las responsabilidades que tiene con sus estudiantes en el fortalecimiento académico y en el mejoramiento de las condiciones de salud y bienestar de sus estudiantes y docentes. Para ambas partes, la contraprestación económica se ha convertido en "factor" generador para dividir responsabilidades con la cual creen subsanar las deficiencias olvidando su actividad misional o lo estipulado en su plataforma estratégica como lo son: la Docencia y la Investigación.

Es evidente que la IES desde la organización académico-administrativa no ejerce el control ni tiene conocimiento de la situación de sus estudiantes. Se observa una desorganización carente de un proceso adecuado de gestión que se evidencia en la falta de seguimiento y evaluación de los procesos de docencia servicio. Los costos que se pagan por este concepto (matrícula y otros conceptos) no se dirigen a retribuir en la calidad y mejoramiento de los mismos. Por tanto, en lo que respecta a la formación de talento humano en salud como fin, la Fundación Universitaria San Martín no la cumple a total cabalidad.

La Ley 1438 de 2011 es clara en advertir que la relación docencia servicio debe estar enmarcada entre las partes en compartir a largo plazo las actividades asistenciales, académicas, docentes y de investigación. Es de esperar entonces que durante los años que han venido constituyéndose como Instituciones participantes de la relación docencia servicio existan avances significativos en estos tres frentes. Sin embargo, estos no han sido evidentes y no han tenido el impacto esperado lo que pone en duda el grado de compromiso de la IES por la Calidad. Este es el caso de la investigación la cual fue una constante evidenciada por los pares cuyo concepto la definen como incipiente dejando entrever la falta de iniciativas por la IES por fortalecerla.

En este sentido, es claro para la Sala que la Fundación Universitaria San Martín incumple con la normatividad con la cual fueron suscritos los convenios y con los otros que se encuentran

actualmente vigentes con repercusiones en la calidad de los programas de salud que llevan a cabo prácticas formativas en los escenarios de práctica visitados”.

La Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio con número de radicación 2012EE20507 del 13 de abril de 2012, citó al Representante Legal de la Fundación Universitaria San Martín para que se notificara del pliego de cargos formulado a la Institución. Vencidos los términos de ley sin que éste se presentara personalmente o por apoderado, se procedió a realizar la notificación por edicto emplazatorio conforme el artículo 45 del Código Contencioso Administrativo con fecha de fijación 23 de abril de 2012 y fecha de desfijación 7 de mayo de 2012. Encontrándose en curso la notificación por edicto, se presentó el doctor Antonio Sofán Guerra, en calidad de apoderado de la Institución, para notificarse del pliego de cargos, entregándosele copia íntegra del mismo. (Folios 327 y 218 expediente).

PLIEGO DE CARGOS

“CARGO ÚNICO

La Fundación Universitaria San Martín ha prestado el servicio público educativo con deficiencias en la calidad de los programas del área de la salud en cuanto al incumplimiento de la normatividad que regula los convenios docencia servicio para el desarrollo de los programas de Medicina en Cali, Pasto y Medellín; las especializaciones en Pediatría, Ginecología y Obstetricia, Ortopedia y Traumatología, Medicina Interna, Anestesiología y Cirugía General en Puerto Colombia (Atlántico); las especializaciones de Medicina Interna, Ginecología y Obstetricia, Anestesiología, Cirugía General, Otorrinolaringología, Pediatría, Ortopedia y Traumatología, Cirugía Plástica Reconstructiva y Estética, Oftalmología, Cirugía Oral y Maxilofacial y los programas de pregrado de Medicina y Odontología en Bogotá; incumpliendo las normas que regulan las condiciones de calidad de los programas académicos de educación superior.

HECHOS

- 1. Mediante oficio No. 2011IE25989 del 6 de septiembre de 2011, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, remitió sus consideraciones respecto a la revisión y análisis de los convenios docencia servicio remitidos por la Institución dentro de la investigación administrativa.*
- 2. Los días 9, 10 y 11 de noviembre de 2011, encontrándose la investigación en la etapa probatoria, a través de los pares académicos Benjamín Erazo y María Alexandra Matallana, se verificaron las condiciones y cumplimiento de la normatividad vigente de los convenios docencia servicio en las IPS donde se llevan a cabo las rotaciones por parte de los estudiantes del área de la salud de la Fundación Universitaria San Martín en la ciudad de Barranquilla.*
- 3. Los días 29 y 30 de noviembre de 2011, a través de la par académica María Alexandra Matallana, se verificó las condiciones y cumplimiento de la normatividad vigente de los convenios docencia servicio en las IPS donde se llevan a cabo las rotaciones por parte de los estudiantes del área de la salud de la Fundación Universitaria San Martín en la ciudad de Cali.*
- 4. Los días 17 y 18 de noviembre de 2011, a través del par académico Benjamín Herazo, se verificó las condiciones y cumplimiento de la normatividad vigente de los convenios docencia servicio en las IPS donde se llevan a cabo las rotaciones por parte de los estudiantes del área de la salud de la Fundación Universitaria San Martín en la ciudad de Medellín.*
- 5. Los días 21 y 22 de noviembre de 2011, a través del par académico Benjamín Herazo, se verificó las condiciones y cumplimiento de la normatividad vigente de los convenios docencia servicio en las IPS donde se llevan a cabo las rotaciones por parte de los estudiantes del área de la salud de la Fundación Universitaria San Martín en la ciudad de Pasto.*
- 6. Los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2011, a través de los pares académicos Nelly Lecompte y Rodolfo Adrián Cabrales se verificaron las condiciones y cumplimiento de la normatividad vigente de los convenios docencia servicio en las IPS donde se llevan a cabo las rotaciones por parte de los estudiantes del área de la salud de la Fundación Universitaria San Martín en la ciudad de Bogotá.*
- 7. Los informes de los pares académicos fueron remitidos a la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior –CONACES- con el propósito de que se emitiera concepto sobre el cumplimiento de las condiciones de calidad y la normatividad vigente de los convenios docencia servicio suscritos por la Institución.*

8. Mediante oficio No. 2012IE7707 del 12 de marzo de 2012, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, remite el concepto emitido por la Sala de Ciencias de la Salud de CONACES, en sesión del 9 de febrero de 2012, en el que se señala que la Fundación Universitaria San Martín incumple con la normatividad que regula los convenios suscritos para la relación docencia servicio, con repercusiones en la calidad de los programas del área de la salud en los que se llevan a cabo las rotaciones en los escenarios de práctica visitados por los pares académicos del área de la salud.

9. El Hospital Simón Bolívar a través de la Subgerencia Científica de dicha entidad, mediante oficio No.2012ER15077 del 15 de febrero de 2012, puso en conocimiento de este Ministerio los hechos relacionados con el incumplimiento por parte de la Fundación Universitaria San Martín de las obligaciones pactadas en los convenios docencia - servicio por lo que tomó la decisión de suspender las prácticas de internos y residentes de la Institución educativa. Anexó con la comunicación, copia del derecho de petición dirigido a la Fundación Universitaria San Martín por los residentes e internos que rotan en el Hospital Simón Bolívar, en el que le solicitan que asuma las obligaciones y responsabilidades pactadas con el Hospital mediante los convenios docencia servicio.

10. Mediante oficio No. 2012ER30991 del 23 de marzo de 2012, el doctor Luis Guillermo Cantor Wilches, en su calidad de Gerente del Hospital Simón Bolívar de Bogotá, reitera el incumplimiento de los compromisos básicos estipulados en la normatividad vigente respecto a los convenios - docencia servicio por parte de la Fundación Universitaria San Martín, razón por la cual las prácticas de los estudiantes fueron suspendidas temporalmente.

PRUEBAS

1. Informe de los pares académicos Benjamín Erazo y María Alexandra Matallana, sobre las visitas a los centros de práctica en la ciudad de Barranquilla los días 9, 10 y 11 de noviembre de 2011. (Anexo No. 1).

2. Informe de la par académica María Alexandra Matallana, sobre las visitas a los centros de práctica en la ciudad de Cali los días 29 y 30 de noviembre de 2011. (Anexo No. 2).

3. Informe del par académico Benjamín Herazo, sobre las visitas a los centros de práctica en la ciudad de Medellín los días 17 y 18 de noviembre de 2011. (Anexo No. 3).

4. Informe del par académico Benjamín Herazo, sobre las visitas a los centros de práctica en la ciudad de Pasto los días 21 y 22 de noviembre de 2011. (Anexo No. 4).

5. Informe de los pares académicos Nelly Lecompte y Rodolfo Adán Cabrales sobre las visitas a los centros de práctica en la ciudad de Bogotá los días 28, 29 y 30 de noviembre de 2011. (Anexo No. 5).

6. Oficio No. 2012ER15077 del 15 de febrero de 2012, dirigido por el Hospital Simón Bolívar a través de la Subgerencia Científica de dicha entidad. (Folio 287 a 295).

7. Oficio No. 2012ER30991 del 23 de marzo de 2012, dirigido por el doctor Luis Guillermo Cantor Wilches, en su calidad de Gerente del Hospital Simón Bolívar de Bogotá. (Folio 342 a 343).

DISPOSICIONES NORMATIVAS INFRINGIDAS

1. Artículo 2º de la Resolución 2772 de 2003. Por la cual se definen las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Ciencias de la Salud.

2. Artículos 12, 13 y 14 del Decreto 1665 de agosto 2 de 2002. Por el cual se establecen los estándares de calidad de los programas de Especializaciones Médicas y Quirúrgicas en Medicina.

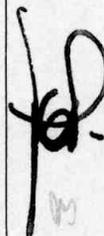
3. Decreto 190 de 1996.

4. Decreto 2376 de 2010".

DESCARGOS

Mediante escrito con número de radicación 2012ER66725 del 20 de junio de 2012, la Fundación Universitaria San Martín presentó los descargos que se transcriben a continuación:

"Se formula a la Fundación Universitaria San Martín el cargo de haber "prestado el servicio público educativo con deficiencias en la calidad de los programas del área de la salud "con ocasión de un presunto incumplimiento:



7848

1. De la normatividad que regula los convenios docencia servicio en el desarrollo de ciertos programas.
2. De las normas que regulan las condiciones de calidad de los programas académicos de educación superior.

Esta formulación de cargos es ambigua, no es clara, no es precisa, no es concreta, no se fundamenta en la Ley, no corresponde a una (s) conducta (s) tipificada (s) en la ley, y en consecuencia con la presente investigación y en particular con la formulación del pliego de cargos, se le vulnera el derecho a un debido proceso a la Fundación Universitaria San Martín, pues como lo exige el artículo 29 de la Constitución Política, "el debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas". En el presente caso, la vulneración se da con ocasión del desconocimiento de los principios de legalidad, de tipicidad y del derecho de defensa. Veamos.

En primer lugar es necesario señalar que el cargo formulado no especifica cuál es la condición de calidad supuestamente infringida. La normatividad vigente estipula o prevé 15 condiciones de calidad. Cuál de todas las condiciones es la infringida? o son todas? El cargo es ambiguo lo que impide el adecuado ejercicio del derecho de defensa.

En relación con el principio de legalidad. El régimen sancionatorio en materia de educación superior está previsto únicamente en la Ley 30 de 1992 y en lo no previsto en ésta, en particular en lo relativo al procedimiento, éste se debe ajustar a lo previsto en el Código Contencioso Administrativo, como ya lo ha definido la Corte Constitucional en distintos pronunciamientos.

Así las cosas, el ejercicio de la función de inspección y vigilancia está limitada o circunscrita a las conductas señaladas en la misma Ley, al respecto precisa ésta:

Como lo ha expresado de manera reiterada la Corte Constitucional, el régimen sancionatorio, sólo puede prever conductas que tengan rango legal. Y el régimen sancionatorio de la Ley 30 de 1992 es claro y así lo determina, veamos:

En su artículo 32. "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 su 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:",(...)

En su 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 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".

El régimen sancionatorio contenido en la Ley 30 de 1992 prevé entonces como únicas conductas susceptibles de sancionarse aquellas expresamente contenidas, descritas o tipificadas en dicha ley o eventualmente en otras leyes que regulen temas propios de la educación superior, como veremos más adelante. No es una opción, se trata de una obligación legal coherente y consecuente con el principio de legalidad que se debe respetar en todas las actuaciones judiciales y administrativas como lo dispone el artículo 29 de la Constitución Política.

Entonces, la conducta citada en el pliego de cargos corresponde a una conducta tipificada o descrita en la Ley 30 de 1992 o en otra norma de rango legal, como susceptible de sancionarse. NO. Dicha conducta al parecer está en el imaginario del funcionario investigador como susceptible de sancionarse pero no está consagrada ni en la ley ni aparentemente en los decretos citados. Si así lo fuere en cuál artículo está contenida o descrita la conducta que se pretende sancionar? 

Con la inclusión de una conducta no tipificada en la ley como susceptible de sancionarse, se desconoce, los principios de legalidad y tipicidad, vulneración que el mismo pliego de cargos confirma, cuando cita como normas vulneradas, normas que no tienen rango legal sino reglamentario, como lo son los Decretos 190 de 1996, 1665 de 2002, 2566 de 2003 y 2376 del 2010 y la Resolución 2772 de 2003.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha señalado que el derecho sancionatorio administrativo debe observar los principios de legalidad y de tipicidad.

Al respecto podemos citar los siguientes pronunciamientos jurisprudenciales:
Con relación al principio de legalidad:

En la Sentencia C-726 de 2009 se establece:

"Al respecto, la Corte debe recordar brevemente su jurisprudencia sentada en torno a este asunto, en donde ha hecho ver que los principios del derecho penal se aplican, *mutatus mutandi* al derecho sancionador. En efecto, reiteradamente la Corporación ha hecho ver que los principios del derecho penal "se aplican, con ciertos matices, a todas las formas de actividad sancionadora del Estado" Entre estos principios, ocupa un lugar principalísimo el de la legalidad de las faltas y de las sanciones, conforme al cual, la definición de las conductas sancionables y las sanciones administrativas correspondientes es competencia exclusiva del legislador (reserva de ley), y no de la administración o de los órganos administrativos independientes".

"Es claro entonces que tanto la Ley 30 de 1992 como reiterada Jurisprudencia de la Corte Constitucional exigen que las conductas objeto de sanción deben estar consagradas en la Ley. En el presente caso, el Ministerio cita una conducta no tipificada ni en la Ley 30 de 1992 ni en ninguna otra norma de rango legal, ello constituye una vulneración del principio de legalidad y por ende del derecho fundamental al debido proceso. Y en caso de que la conducta estuviese tipificada en una norma de rango legal, no se precisa cuál es dicha norma vulnerándosele el derecho de defensa a la investigada.

EL cargo formulado no aparece consagrado en la ley como una conducta objeto de sanción y menos aún si se consideran la vulneración de normas reglamentarias y no de normas que estén contenidas en la Ley.

Frente al presunto incumplimiento de las normas que regulan los convenios docencia servicio en el desarrollo de ciertos programas y aquellas que regulan las condiciones de calidad de los programas académicos de educación superior, el pliego de cargos nuevamente es ambiguo, no es concreto, no es preciso, no señala si dichas normas son de carácter legal o reglamentario. Asume la investigada que se refiere a las normas que después se citan como normas infringidas, las cuales como se evidencia, no son de rango legal sino reglamentario.

La Ley 30 de 1992 o la Corte Constitucional permiten la existencia de un proceso sancionatorio por el incumplimiento de disposiciones reglamentarias. Por ahora no.

Así las cosas y ante la ausencia de normas legales infringidas no es susceptible de continuarse con la investigación que se adelanta, por lo tanto se solicita se decrete la nulidad de la misma y en particular del pliego de cargos por manifiesta violación del debido proceso y del principio de legalidad en particular.

Es claro entonces que tanto la Ley como la Jurisprudencia Constitucional convergen en señalar que las conductas objeto del ejercicio de la función de inspección y vigilancia deben estar contenidas en la Ley y en la presente investigación no existe vulneración de normas legales, como se desprende del pliego de cargos y específicamente del acápite de normas infringidas.

En relación con la vulneración del principio de tipicidad, el cual también constituye uno de los principios esenciales del debido proceso, la Corte Constitucional ha precisado que éste "se manifiesta en la exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras" C-1011 de 2008.

A partir de ello, la jurisprudencia constitucional ha definido que para que pueda predicarse el cumplimiento "del contenido del principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador, deben concurrir tres elementos, a saber:

1. Que la conducta sancionable esté descrita de manera específica y precisa, bien porque la misma esté determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas;
2. Que exista una sanción cuyo contenido material esté definido en la ley;
3. Que exista correlación entre la conducta y la sanción;" C/1011 de 2008

El primero de estos elementos no concurre en la presente investigación y menos aún en el pliego de cargos. Veamos.

En primer lugar, el pliego de cargos se refiere a un cargo único, pero en ese supuesto cargo único no es claro, si se sanciona una conducta o tres conductas pues señala que el cargo se da, en razón:

- 1- Haber prestado el servicio público educativo con deficiencias en la calidad de los programas del área de la salud.
- 2- Al incumplimiento de la normatividad que regula los convenios docencia servicio.
- 3- Al incumplimiento de las normas que regulan las condiciones de calidad de los programas académicos.

Frente a la descripción que se hace de haber "prestado el servicio público educativo con deficiencias en la calidad de los programas del área de la salud" dicha descripción no corresponde a ninguna descripción específica y precisa contenida en la norma creadora de las infracciones, es decir, en la Ley 30 de 1992, como lo exige el principio de tipicidad. Por lo tanto, no corresponde a una conducta tipificada en la Ley. Ni siquiera es una conducta que la Ley describa como obligación o deber a cargo de las Instituciones de Educación Superior.

Si se tratase de una conducta tipificada en la ley porque el pliego de cargos no enuncia el correspondiente artículo en que esta la describe? No es una norma descrita en la Ley pues la Ley 30 de 1992, ni ninguna otra ley, es citada como norma vulnerada en el acápite de normas infringidas que precisa el pliego de cargos. Porque el pliego de cargos explicita como normas infringidas una serie de normas de carácter reglamentario y no de rango legal como lo exige el mismo régimen sancionatorio previsto en la Ley 30 de 1992?

La respuesta es sencilla, no se menciona la Ley por cuanto se trata de una conducta no tipificada en la Ley 30 de 1992 ni en ningún otra norma de rango legal del sector educativo. Al parecer, el funcionario investigador olvida que las conductas deben estar tipificadas en la ley o puede también constituir una extralimitación de funciones. Por estas consideraciones se solicita se decrete la nulidad del pliego de cargos, pues vulnera el debido proceso a la Fundación Institución Universitaria San Martín por desconocimiento del principio de tipicidad.

En el mismo sentido las otras dos conductas que cita, no se sabe si corresponden a conductas tipificadas en la Ley, susceptibles de sancionarse. Si es así, se le olvido de buena fe o de mala fe al funcionario investigador citar el artículo o los artículos en los que dichas conductas se describen de manera específica.

Es claro entonces que la Ley debe prever las conductas susceptibles de ser sancionadas, aunque sea, de manera genérica. En el presente caso, el pliego de cargos no señala cual es la presunta norma genérica de la Ley que se determina como infringida. No habiendo una norma cierta, precisa y concreta de la cual se indique su violación, mal puede defenderse mi apoderada sin conocer la norma de rango legal que presuntamente infringió y con ello se vulnera el debido proceso. Y si la conducta esta prevista en la Ley, el pliego de cargos no la citó, por lo tanto se vulneran los principios de legalidad, de tipicidad y el derecho de defensa de la Fundación Universitaria San Martín.

La Ley 30 de 1992 no especifica cuáles son las condiciones de calidad que deben cumplir las Instituciones de Educación Superior, únicamente en el literal c) del artículo 6 precisa que constituye uno de los objetivos de la educación superior y de sus instituciones: c) Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución.

Disposición ésta que no es citada como norma infringida, por lo tanto, es claro que el pliego de cargos no considera esta norma como vulnerada. No existe ninguna otra disposición de la ley 30 de 1992, referida a las condiciones de calidad, es decir no existe ningún otro deber u obligación legal respecto a las condiciones de calidad en la Ley 30 de 1992.

Las condiciones de calidad que deben cumplir las Instituciones de Educación Superior si están previstas y debidamente descritas en la Ley 1188 de 2008, norma ésta, que tampoco es citada como norma infringida, por lo tanto, el Ministerio de Educación Nacional tampoco considera que las condiciones de calidad previstas en esta se estén incumpliendo.

No obstante lo anterior, al respecto es necesario precisar que la Ley 1188 de 2008 no consagra o constituye un régimen sancionatorio paralelo al previsto en la Ley 30 de 1992. La Ley 1188 no tipifica conductas susceptibles de sancionarse, las condiciones de calidad especificadas en la Ley 1188 de

2008 inciden o tienen consecuencias jurídicas para las Instituciones de Educación Superior única y exclusivamente para efectos de la obtención u otorgamiento o no del registro calificado, es decir, para la obtención del título administrativo habilitante para desarrollar programas de educación superior, pero de manera alguna se han establecido como deberes, obligaciones cuya deficiencia o incumplimiento constituyan conductas objeto de sanción dentro del régimen sancionatorio previsto en la Ley 30 de 1992. Por lo menos, así no lo prevén ni la Ley 30 de 1992 ni la Ley 1188 de 2008.

El no cumplimiento de las condiciones de calidad especificadas en la Ley 1188 de 2008 pueden provocar entonces únicamente o el no otorgamiento del registro calificado o la revocatoria de dicho título habilitante, pero no han sido elevadas al rango de conductas susceptibles de sanción. Por lo menos hasta ahora la Ley no lo especifica así.

Al respecto se debe precisar que todo régimen sancionatorio es de interpretación restrictiva, por lo tanto, al operador jurídico no le es dable interpretar a su acomodo o beneficio las normas de carácter sancionatorio. En este mismo sentido se debe señalar que la Ley 1188 de 2008 tampoco es una norma a la que la Ley 30 de 1992 remita de manera directa o indirecta para efectos de ampliar las funciones de inspección y vigilancia o para efectos de tipificar otras conductas susceptibles de sanción. Donde la Ley no interpreta, no le es dable al operador de la misma realizar su propia interpretación, menos tratándose de normas que tienen el rango de reserva legal.

Recordemos que la Jurisprudencia Constitucional ha validado la tipificación de remite a otra norma del mismo rango o de rango reglamentario.

En el caso que nos ocupa la Ley 30 de 1992 no hace ninguna remisión a normas reglamentarias para que se establezcan conductas objeto de sanción, como lo exige la Corte Constitucional en reiterados pronunciamientos jurisprudenciales.

En el presente caso, el funcionario investigador si bien hace referencia a otros cuerpos normativos, tales como los Decretos 190 de 1996, 1665 de 2002, 2566 de 2003 y 2376 de 2010 y la Resolución 2772 de 2003 es necesario precisar que dichos cuerpos normativos, en primer lugar, no tienen el rango de ley, por lo tanto, no son susceptibles "per se" de crear unas conductas objeto de sanción, y en segundo lugar la Ley 30 de 1992 no remite a ninguno de dichos cuerpos normativos, para efectos de que se establezcan conductas susceptibles de sanción, por lo tanto, posiblemente la conducta asumida por la investigada vulnera algunas disposiciones de dichos cuerpos normativos, pero dicha vulneración no es constitutiva de una conducta objeto de sanción, pues la Ley así no lo señaló. No corresponde a conductas tipificadas en la normativa de educación superior.

Así, si bien las conductas señaladas en el pliego de cargos pueden ser determinables es claro que dichas conductas no hacen parte del régimen sancionatorio, es decir no se han establecido como conductas reprochables, sino que se han constituido como requisitos para la obtención de una habilitación por parte del estado.

Estamos entonces frente a un marco legal deficiente, con vacíos que un funcionario investigador no puede suplir, interpretar o complementar. De hacerlo incurre en desviación de poder y en extralimitación a sus funciones, con las consecuencias disciplinarias que ello puede acarrear.

Desafortunadamente para el ejercicio de la potestad sancionatoria a la fecha ni el legislador ordinario ni el legislador extraordinario han expedido norma alguna para incluir como infracción administrativa, toda acción u omisión que constituya violación a las normas contenidas en la Ley 30 de 1992, ó a las normas contenidas en otros cuerpos normativos ó en los actos administrativos emanados de la autoridad educativa competente. A la fecha el régimen legal vigente señala que constituyen conductas reprochables únicamente las contenidas en la Ley 30 de 1992. Recordamos que la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia y el mismo Consejo de Estado han definido que las normas que las disposiciones contenidas en regímenes sancionatorios son de interpretación restrictiva.

Análisis frente a la vigencia de las presuntas normas infringidas

Para efectos del presente análisis se debe considerar que, de acuerdo con los principios generales de interpretación de la ley, la evaluación y verificación de las condiciones de calidad se debe hacer considerando las normas vigentes al momento del otorgamiento del respectivo registro calificado, mientras éste se encuentre vigente, a pesar de que las mismas se encuentren derogadas. Pero si el respectivo registro calificado ya venció, la verificación y exigencia de las condiciones de calidad se debe hacer respecto de la normatividad vigente.

Así las cosas, respecto de los programas que a la fecha su registro calificado se encuentra vigente, la exigibilidad de cumplimiento de condiciones de calidad es respecto de las condiciones y normas

vigentes al momento del otorgamiento del mismo. Respecto de éstos programas el Ministerio de Educación Nacional, la sala de salud de CONACES y los pares académicos no puede exigir el cumplimiento de condiciones de calidad establecidas en normas posteriores al otorgamiento de los respectivos registros calificados, pues la obligación y deber de las Instituciones es mantener las condiciones de calidad bajo las parámetros vigentes al momento de su obtención.

Serán exigibles para estos programas las "nuevas" condiciones de calidad" y la normatividad expedida con posterioridad al otorgamiento de los respectivos registros calificados, única y exclusivamente luego del vencimiento de éstos y al momento de su renovación.

Así las cosas de los 21 programas objeto de investigación respecto de once (11) de ellos no se puede predicar la vulneración de normas ya derogadas pues se trata de programas cuyo registro calificado ya venció y que por lo tanto, les son exigibles las condiciones de calidad previstas en la Ley 1188 de 2008 y su Decreto reglamentario No. 1295 de 2010. Ninguna de las disposiciones de esta ley y de éste Decreto se cita en el acápite de normas infringidas, por lo tanto, es claro que para el Ministerio de Educación Nacional no se infringe ninguna de las condiciones de calidad en estos once programas. Los programas académicos en esta situación son los siguientes: Programas de Medicina en Pasto y Bogotá y los siguientes programas de Especialización: Medicina Interna, Anestesiología y Reanimación, Cirugía General, Pediatría, Ginecología y Obstetricia en Puerto Colombia y de Anestesiología y Cirugía General, Otorrinolaringología, Cirugía Plástica y Cirugía Oral y Maxilofacial en Bogotá. Por lo tanto, respecto de estos programas no se puede endilgar la vulneración de normas diferentes y mucho menos de normas derogadas, por expresa disposición legal.

Evaluar las condiciones de calidad con base en normas ya derogadas es un error en el que incurre el funcionario investigador. Habiéndose vencido el plazo de los respectivos registros calificados y existiendo una nueva normatividad de orden legal y reglamentario que establece las condiciones de calidad, son éstas condiciones las exigibles a estos programas, no las condiciones establecidas en normas expresamente derogadas.

Exigir el cumplimiento de una norma que ya fue derogada y que por lo mismo dejó de ser exigible a las Instituciones de Educación Superior, constituye una nueva y flagrante vulneración del derecho al debido proceso de la investigada.

Respecto de los nueve (9) programas académicos restantes si se puede predicar la presunta infracción de normas derogadas pues corresponden a programas con registro calificado vigente, por lo tanto les son exigibles las condiciones de calidad previstas al momento de otorgamiento del registro calificado.

Frente a las presuntas normas infringidas

En primer lugar se reitera el argumento de que las conductas objeto de sanción sólo pueden ser aquellas previstas en normas de rango legal tal como lo prevé y exige la misma Ley 30 de 1992 y la extensa jurisprudencia de la Corte Constitucional previamente citada. Por lo tanto, al no citar como norma infringidas normas de rango legal, el Ministerio vulnera flagrantemente los principios de tipicidad y de legalidad y con ello el derecho fundamental al debido proceso de la investigada.

La investigación administrativa iniciada y en particular el pliego de cargos no sólo se vulnera el debido proceso por las razones hasta ahora referidas, también se vulnera este derecho de rango constitucional y de obligatoria observancia en las actuaciones administrativas, por la vulneración del derecho de defensa de la investigada, en particular por la citación de las normas infringidas de que trata el pliego de cargos. Veamos.

Se vulnera el derecho de defensa de la Fundación Universitaria cuando de cinco supuestas normas infringidas se citan tres - Decreto 2566 de 2003, Decreto 190 de 1996 y Decreto 2376 de 2010 -, sin especificar que disposiciones o artículos de las mismas se transgreden. No precisar las presuntas disposiciones infringidas, de una parte, constituye una falta de coherencia del pliego de cargos, pues frente a las otras dos supuestas normas infringidas (Resolución 2772 de 2003 y Decreto 1665 de 2002) si se especifican los presuntos artículos vulnerados, y de otra parte, se obstaculiza, o mejor, se impide un adecuado ejercicio del derecho de defensa. Veamos.

El pliego de cargos cita como norma vulnerada el Decreto 2566 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. No especificar los artículos que se vulneran, implica o significa que la investigada con su conducta vulneró en su totalidad todos los artículos del Decreto 2566. Con ello el funcionario investigador lo que hace es acusar a la Institución del incumplimiento de las 15 condiciones de calidad que especifica este Decreto. Es eso cierto?

corresponde ello al señalamiento que hace el Ministerio de Educación Nacional?. En este sentido las pruebas recaudadas no permiten evidenciar el incumplimiento ni siquiera de una condición de calidad.

Sin embargo como no corresponde a la investigada adivinar cuál es la disposición o disposiciones infringidas del decreto 2566 de 2003, sino que dicha labor o competencia está a cargo del funcionario investigador y estas se deben especificar de manera concreta y específica en el pliego de cargos, con la citación genérica que se hace se vulnera el derecho de defensa de la Fundación Universitaria San Martín.

Tratándose de una investigación administrativa, donde el Estado a través del Gobierno Nacional ejerce el *ius punendi*, el poder sancionador, corresponde al autoridad que investiga especificar de manera concreta, clara y precisa cada una de las disposiciones que considera vulneradas o infringidas, no hacerlo impide el adecuado ejercicio del derecho de defensa, pues no se conoce con claridad las presuntas disposiciones infringidas.

No puede la investigada asumir que se vulneran una, algunas o todas disposiciones de una norma que se cita, no es su labor deducir o adivinar las presuntas disposiciones infringidas, se trata de una carga que le corresponde asumir al Estado, es un deber legal dentro de una actuación de carácter sancionatorio, con lo cual se garantiza el derecho fundamental al debido proceso, el derecho de defensa. La Corte Constitucional ha reiterado que la mención de las disposiciones infringidas debe ser específica, clara y concreta.

Adicionalmente este actuar puede llegar a constituir una arbitrariedad por parte de la Ministra de Educación Nacional, un ejercicio abusivo de sus funciones y hasta una extralimitación de éstas.

También se cita como norma infringida el Decreto 190 de 1996, por el cual se dictan normas que reglamentan la relación Docente-Asistencial en el Sistema General de Seguridad Social en Salud, norma que consta de 22 artículos y el pliego no especifica cuál o cuáles de esos 22 artículos se considera que la Institución ha infringido. Todos?, algunos? Unos?. Por ahora la formulación de los cargos, los hechos reseñados y en particular las pruebas citados no sustentan una vulneración integral del Decreto en cuestión.

Nuevamente el funcionario investigador hace imposible a la investigada ejercer en debida forma su defensa. No se puede ejercer el derecho constitucional de defensa pues se desconoce las disposiciones presuntamente infringidas.

También se cita el decreto 2376 de 2010, por medio del cual se regula la relación docencia - servicio para los programas de formación de talento humano del área de la salud. Este consta de 26 artículos o disposiciones. La investigada vulneró los 26 artículos? Que artículos se infringieron? Una vez más se impide un adecuado ejercicio del derecho de defensa.

Es deber y obligación legal del Ministerio de Educación Nacional garantizar el derecho de defensa de las Instituciones Investigadas, señalando con precisión las normas o disposiciones vulneradas. El no hacerlo obliga a la institución a adoptar suposiciones frente a las cuales no existe defensa que valga. Con la citación genérica de normas presuntamente vulneradas, es imposible determinar las conductas que se reprochan y en particular las presuntas condiciones de calidad de que se les acusa.

Tratándose de una actuación administrativa de carácter sancionatorio en donde las normas se deben interpretar de manera restrictiva, no es jurídicamente viable citar normas sin especificar las disposiciones concretas que presuntamente se infringen.

No precisar las normas infringidas vulnera el derecho fundamental al debido proceso y en particular el derecho de defensa de la investigada, pues se le impide ejercer una adecuada defensa por desconocer las normas que se le endilgan como vulneradas, incumplidas.

Frente a la aplicación presunto incumplimiento del Decreto 2376 de 2010.

En caso de que el Ministerio pretenda hacer exigibles las disposiciones del Decreto 2376 de 2010 es necesario advertir, que el primero en ser llamado a dar cumplimiento a dichas disposiciones es el mismo Ministerio, en particular lo previsto en su artículo 2, en lo que respecta a la suscripción de un plan de mejoramiento.

En efecto el Decreto, contrario sensu, a la posición adoptada en la investigación administrativa, en lugar de señalar o fijar sanciones administrativas con ocasión de debilidades o deficiencias de la relación docencia servicio, es explícito en establecer que ante debilidades y deficiencias de la relación

docencia servicio, como se han puesto de presente en la investigación administrativa, éstas se deben subsanar con la suscripción de un plan de mejoramiento de acuerdo con las directrices que defina la Comisión Intersectorial de Talento Humano en Salud. "Plan de mejoramiento: Es el conjunto de actividades e intervenciones planificadas y articuladas, dirigidas a corregir o subsanar las debilidades y deficiencias de la relación docencia - servicio, conforme a las directrices que para el efecto defina la Comisión Intersectorial de Talento Humano en Salud".

En consecuencia, la FUNDACION UNIVERSITARIA SAN MARTIN informa que acudirá en el momento que el Ministerio lo solicite y ordene, a suscribir el correspondiente plan de mejoramiento, por lo tanto, queda atenta a las directrices que fijen tanto el Ministerio como la Comisión Intersectorial de Talento Humano en Salud, para tales efectos.

Así las cosas, del anterior análisis, se desprende que la Institución solo puede asumir en debida forma la defensa respecto de la supuesta vulneración de los artículos 12, 13 y 14 del Decreto 1665 de 2002, por el cual se establecen los estándares de calidad de los programas de Especializaciones Médicas y Quirúrgicas en Medicina y respecto de la presunta vulneración del artículo 2 de la Resolución 2772 de 2003. No sin antes advertir que el Decreto 1665 de 2002 fue expresamente derogado por el Decreto 1295 de 2010.

Respecto de la Resolución 2772 de 2003 y su artículo 2 (sic) se debe afirmar: En primer lugar el pliego no es preciso en establecer si se vulnera la condición de calidad denominada ASPECTOS CURRICULARES o la denominada MEDIOS EDUCATIVOS. Una nueva vulneración al debido proceso de la investigada pues debe deducir que corresponde a la condición de 'MEDIOS EDUCATIVOS'.

En segundo lugar dicha norma no se puede considerar infringida respecto de los programas de Medicina en Bogotá (Valle) y Pasto (Nariño), por cuanto el registro calificado ya venció, por lo tanto, y en razón a los principios generales de interpretación de la Ley, las condiciones de calidad exigibles son las condiciones de que trata la Ley 1188 de 2008 y el decreto 1295 de 2010, que corresponden a las normas vigentes en la materia. En consecuencia, se asume que presuntamente se infringe al artículo segundo (sic), que realmente corresponde al tercero respecto de los programas de Medicina en Antioquia y Valle y el programa de Odontología en Bogotá, cuyos registros calificados se encuentran vigentes.

Para estos tres programas ni los hechos, ni el cargo formulado ni la citación de las normas infringidas permite determinar si se vulnera la disposición por la presunta deficiencia de escenarios de práctica, por la presunta deficiencia o ausencia de convenios propios de la relación docencia servicio, por presuntas deficiencias en el aseguramiento de la protección y bioseguridad de estudiantes y/o profesores, por la presunta ausencia de laboratorios, por lo tanto, con la ambigüedad del cargo formulado y de las normas infringidas la investigada no puede ejercer en debida forma el derecho de defensa.

Respecto del Decreto 1665 de 2002 se citan explícitamente tres artículos como infringidos:

Artículo 12. Recursos docentes. Los programas de especializaciones médicas y quirúrgicas demostrarán la existencia de un núcleo profesional docente idóneo tanto en la Facultad, como en los escenarios de práctica, donde se desarrolla el programa. El número, la dedicación y los niveles de formación científica y pedagógica de los profesores, así como las formas de organización e interacción de su trabajo académico, serán los necesarios y pertinentes para responder satisfactoriamente a todas las actividades académicas que éste demanda, en correspondencia con la naturaleza, estructura, complejidad del programa y número de sus alumnos.

En este sentido, para el ofrecimiento de las especializaciones los programas establecerán los requisitos de vinculación de docentes que garanticen la idoneidad y calidad científica, académica e investigativa de estos.

La institución definirá políticas para la formación, capacitación y desarrollo permanente de los profesores vinculados a la facultad y los que pertenecen a los escenarios de práctica con los cuales se tiene convenio vigente, tanto en materia específica de su formación médica, como en materia pedagógica y académica en general. De igual manera, garantizará que el diseño y la aplicación del régimen de personal docente en la institución, obedezca a criterios de calidad académica y a procedimientos rigurosos, para todos los docentes que participan en el programa, en correspondencia con los estatutos y reglamentos vigentes en la Institución de Educación Superior, como lo establece el artículo 123 de la Ley 30 de 1992.

Artículo 13. *Infraestructura, medios y ayudas educativas. El programa garantizará a sus alumnos y profesores condiciones que favorezcan un acceso permanente a la información, experimentación y práctica necesarias para adelantar los procesos de investigación, docencia y proyección social.*

Para tal fin, las instituciones de educación superior y los escenarios de práctica deben contar con:

- a) Una planta física adecuada al número de estudiantes, el tipo de actividades docentes, docente-asistenciales e investigativas, que se requieren;*
- b) Espacios para la docencia adecuadamente equipados, disponibles para el programa, cuyas características correspondan a sus objetivos de formación y al número de estudiantes;*
- c) Laboratorios para la investigación, adecuadamente equipados y que respondan a los énfasis investigativos definidos por la respectiva facultad en relación con el desarrollo científico del programa;*
- d) Una biblioteca que cuente con suscripciones vigentes a publicaciones periódicas especializadas, libros, bases de datos y medios informáticos y telemáticos suficientes, actualizados y especializados en el campo del programa, demostrando el acceso efectivo por parte de docentes y estudiantes en los escenarios de práctica;*
- e) Procesos de capacitación a los usuarios del programa para la adecuada utilización de los recursos;*
- f) Procesos de capacitación en educación médica y asesoría pedagógica a los docentes vinculados al programa.*

Artículo 14. *De los escenarios de práctica. Los programas de especializaciones médicas y quirúrgicas demostrarán que poseen campos de práctica propios o mediante convenios, los cuales deberán poseer características académicas apropiadas para la formación de los especialistas, que garanticen su desarrollo armónico y el cumplimiento de los objetivos propuestos.*

Se aportará información que demuestre:

- a) Los mecanismos por medio de los cuales la institución de educación superior hace presencia y las formas como interactúa la facultad con los escenarios de práctica con la que hace convenio;*
- b) El adecuado y permanente funcionamiento del comité docente - asistencial y de los demás órganos académico-administrativos que garanticen el desarrollo del programa;*
- c) Que los escenarios de práctica cumplen con condiciones de calidad para la docencia en la especialización respectiva;*
- d) Que los escenarios de práctica, poseen características académicas, científicas y tecnológicas apropiadas para la formación de los especialistas;*
- e) Que las actividades de formación del estudiante se realizan por lo menos en un 70% en un solo escenario de práctica, en la cual se cumplen los requisitos anteriores, porcentaje que podrá ser inferior de acuerdo con los requerimientos específicos de cada especialización, según el reglamento que los defina.*

Un análisis cuidadoso de todas las pruebas citadas en el pliego de cargos, permite concluir que evidentemente las pruebas recaudadas se centran única y exclusivamente respecto de las condiciones de la prestación del servicio educativo en los escenarios de práctica para las especializaciones ofertadas por la Institución particularmente en Puerto Colombia, Bogotá D.C., y el Valle, y respecto del estado y cumplimiento o no de los convenios propios de la relación docencia — servicio en dichos escenarios de práctica. Veamos.

El concepto de la Sala de Salud de la CONACES trata única y exclusivamente éstos dos aspectos cuando señala, por ejemplo: "En la ciudad de Bogotá se visitaron cuatro escenarios de práctica ...", en relación con los convenios suscritos con cada escenario de práctica que sustenta la relación docencia — servicio ...", "según la capacidad instalada de los escenarios de práctica..", en lo referente a las pólizas de responsabilidad civil extracontractual y riesgos biológicos para el convenio suscrito en el marco del Decreto 2376 de 2010", en cuanto a la verificación de cumplimiento de turnos ...".

Sólo de manera marginal (señalar en cuantas ocasiones) y únicamente en virtud de inferencias y no de pruebas recaudadas la Sala opina respecto a otras condiciones de calidad.

Igual sucede con la revisión adelantada por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad, pues como lo indica la misma referencia de la comunicación No. 20111E25989, la revisión se centró única y exclusivamente respecto de los convenios que regulan la relación docencia servicio.

Las demás pruebas que corresponden a los cinco (5) informes rendidos por los pares académicos, corresponden todos a "Informes de visitas a los escenarios de práctica" para las diferentes ciudades en donde se llevaron a cabo. Las visitas giraron en torno a los convenios que sustentan la relación

7848

docencia servicio y como se desprende del mismo acto de la visita, estas se adelantaron únicamente en los centros de práctica por lo tanto, mal podían los pares referirse a aspectos diferentes a los escenarios de práctica.

Así las cosas no existe ninguna prueba recaudada que permite evidenciar deficiencias en los estándares de calidad correspondientes a "RECURSOS DOCENTES" y a "INFRAESTRUCTURA, MEDIOS Y AYUDAS EDUCATIVAS", por lo tanto, la investigación administrativa no demostró que la Institución haya o este infringiendo los artículos 12 y 13 del Decreto 1665 de 2002.

Las únicas evidencias recaudadas versan respecto de presuntas deficiencias en los escenarios de práctica y respecto de los convenios de la relación docencia — servicio. Deficiencias que no constituyen conductas tipificadas que den origen a una investigación, sino deficiencias que le impiden a la Institución eventualmente renovar sus registros calificados y que le exige someterse a un plan de mejoramiento.

Marginalmente se hace referencia a posibles deficiencias en cuanto al bienestar universitario pero el dicho de algunos pocos estudiantes no puede constituir prueba siquiera indiciaria, pues el Ministerio no evaluó en su integralidad el servicio de bienestar universitario que presta la Institución, como tampoco lo hizo respecto de los recursos docentes y la infraestructura y medios educativos. (Hace referencia exclusivamente a bienestar universitario para los programas del área de la salud en los escenarios de práctica).

Solicitud

Por todas las razones previamente esgrimidas se solicita se decrete el archivo de la presente investigación o la nulidad de la misma y en particular del pliego de cargos, por vulnerar la ley y el derecho fundamental al debido proceso.

De otra parte, se vulnera el debido proceso de la investigada por cuanto se pretende tener como prueba un concepto rendido por la Sala de Salud de la CONACES, concepto que no podía rendir por no encontrarse dentro de las competencias que el Gobierno Nacional le atribuyó. En efecto, la Resolución por la cual se definen las competencias de las Salas de la CONACES prevé que éstas pueden rendir conceptos que le solicite el Ministerio de Educación Nacional frente a temas de su competencia, y la competencia de las Salas está limitada a evaluar las "condiciones (de calidad) para el otorgamiento del registro calificado de los programas académicos de la educación superior". Es decir, su competencia se restringe a la evaluación y conceptos que se rindan con ocasión de solicitudes dentro del trámite de solicitud de registro calificado única y exclusivamente, no como parte de una investigación administrativa, pues así no lo dispuso la reglamentación que prevé sus funciones y competencias.

Es decir, las Salas de la CONACES pueden entonces únicamente rendir conceptos en relación con la evaluación de condiciones de calidad dentro del trámite de registro calificado, pero no es una función de las salas ni siquiera rendir conceptos de las condiciones de calidad por fuera del trámite de registro calificado. Hacerlo constituye una extralimitación de sus funciones y una desviación de poder. Desviación de poder que también se constituiría si el funcionario investigador acepta como prueba dentro de la presente investigación el concepto rendido por la Sala de Ciencias de la Salud.

A las salas no se les otorgó la competencia de rendir conceptos por fuera de las competencias asignadas.

También se solicita la nulidad de todo lo actuado pues el artículo 51 de la Ley 30 de 1992 prevé que el pliego de cargos deberá ser entregado personalmente. Significa ello que el Ministerio de Educación Nacional debió agotar el trámite de notificación personal que exige el Código Contencioso Administrativo (artículo 44) es decir, que debió remitirse por correo certificado la citación para que al representante legal se notificará del pliego de cargos, citación que no consta en el expediente con lo cual se vulneró el debido proceso de la investigada omitiéndose un requisito de ley.

Finalmente se reitera que ni la Ley 30 de 1992 ni la Ley 1188 de 2008 ni ninguna otra norma de rango legal en el sistema educativo, tipifica la deficiencia o el no cumplimiento de las condiciones de calidad, como conductas susceptibles de sanción, por lo tanto, si el Ministerio inicia investigaciones administrativas por estas razones vulnera los principios de legalidad, de tipicidad y la reserva legal de que goza el ejercicio de la función de inspección, vigilancia y control y hacerlo no solo vulnera un derecho fundamental sino que puede incurrir los responsables en conductas que sí se tipifican en el Régimen Disciplinario Único".

ANÁLISIS

Previo a resolver lo correspondiente, es conveniente hacer algunas precisiones sobre el ejercicio de la función de Inspección y Vigilancia, su reglamentación y sus implicaciones para entrar a analizar si en el asunto que se investiga se incumplieron o no las normas de Educación Superior, lo cual supone una verificación que se traduce en una labor de evaluación sobre la calidad del servicio prestado y el manejo ordenado de la actividad institucional de la Fundación Universitaria San Martín según la ley y sus propias normas internas.

La actividad propia de la educación superior es el proceso educativo de dicho nivel, que atiende una necesidad general de la sociedad de carácter cultural, bajo el régimen especial establecido en la Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios, que se ejecuta a través de las instituciones de educación superior de carácter público y privado.

Por tanto, que el Estado exija el cumplimiento de la ley y los reglamentos internos por parte de quienes prestan el servicio público de la educación superior, no puede confundirse o presentarse como una limitación al derecho a la educación o a la autonomía universitaria; por el contrario, lo que realmente es de interés para la sociedad colombiana, es que el Gobierno Nacional cumpla y haga cumplir el ordenamiento jurídico para garantizar el ejercicio de los derechos de toda la ciudadanía según las funciones que la Constitución Política le ha definido.

Con fundamento en el artículo 51 de la Ley 30 de 1992, cuando en el desarrollo de la investigación se establezca que una institución de educación superior o su representante legal pudo incurrir en una falta administrativa, el investigador designado formulará, mediante oficio, pliego de cargos, que en el caso que nos ocupa le fue imputado a la Fundación Universitaria San Martín, al tenerse indicios y pruebas suficientes sobre presuntas irregularidades en el cumplimiento de disposiciones normativas de educación superior que regulan la relación docencia - asistencial para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos en el área de la salud, entregado personalmente al doctor Antonio Sofán Guerra, en calidad de apoderado de la Institución, el 23 de abril de 2012. Encontrándose en los términos legales la Fundación Universitaria San Martín presentó sus descargos, los cuales entramos a analizar en los siguientes términos:

Garantía del debido proceso

La Institución argumenta que el cargo imputado es ambiguo, no es claro, no es preciso, no se fundamenta en la ley, no corresponde a una conducta tipificada en la ley y, en consecuencia con la investigación se le vulnera el derecho a un debido proceso a la Fundación Universitaria San Martín.

Al respecto este Ministerio debe señalar que la presente investigación administrativa se ha adelantado con el pleno cumplimiento de la garantía constitucional del debido proceso, el cual conlleva la observancia de los derechos de defensa, de contradicción y de controversia de las pruebas, que en el presente caso se cumplieron plenamente tendientes al esclarecimiento de los hechos materia de investigación. No es cierta la afirmación de la Institución por las siguientes razones fácticas y jurídicas:

El cargo imputado señala: "La Fundación Universitaria San Martín ha prestado el servicio público educativo con deficiencias en la calidad de los programas del área de la salud en cuanto al incumplimiento de la normatividad que regula los convenios docencia servicio para el desarrollo de los programas de Medicina en Cali, Pasto y Medellín; las especializaciones en Pediatría, Ginecología y Obstetricia, Ortopedia y Traumatología, Medicina Interna, Anestesiología y Cirugía General en Puerto Colombia (Atlántico); las especializaciones de Medicina Interna, Ginecología y Obstetricia, Anestesiología, Cirugía General, Otorrinolaringología, Pediatría, Ortopedia y Traumatología, Cirugía Plástica Reconstructiva y Estética, Oftalmología, Cirugía Oral y Maxilofacial y los programas de pregrado de Medicina y Odontología en Bogotá; incumpliendo las normas que regulan las condiciones de calidad de los programas académicos de educación superior". Se precisa que en la formulación del pliego de cargos se señalaron además los hechos, las pruebas y las normas infringidas.

Es claro que con el cargo imputado a la Fundación Universitaria San Martín, se le reprocha la prestación del servicio público de la educación superior con deficiencia en la calidad de los programas del área de la salud, en cuanto al incumplimiento de la normatividad que regula los convenios docencia - asistencial para la época en que éstos fueron suscritos, como es el Decreto 2566 de 2003 que regulaba las condiciones mínimas de calidad para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos, normatividad vigente para la época en que el Ministerio de Educación Nacional le otorgó a la Fundación Universitaria San Martín los registros calificados para los programas del área de la salud, programas académicos que son aprobados previo concepto de la evaluación sobre prácticas

formativas definidas en la relación docencia-servicio que realiza el Consejo Nacional del Talento Humano en Salud, y cuyo proceso de verificación y evaluación se efectúa integralmente con la verificación de las condiciones mínimas de calidad por parte del Ministerio de Educación Nacional.

El acervo probatorio recaudado da cuenta que las infracciones afectan sobre programas académicos del área de la salud que deben cumplir además, unas condiciones específicas como la relación docencia - asistencial y, para tal fin, la norma regulatoria obliga la suscripción de convenios docencia - servicio entre las instituciones de educación superior y las entidades prestadoras de servicios de salud; condición de calidad indicada para el otorgamiento del registro calificado a los programas del área de la salud.

Por lo tanto, cobra gran relevancia el reproche a la conducta infractora de la Fundación Universitaria San Martín, por cuanto menoscaba la calidad de programas del área de la salud, cuya práctica profesional conlleva un alto riesgo social para la comunidad por las implicaciones en la prestación de los servicios de la salud, incumpliendo el deber de garantizar egresados idóneos y con las competencias necesarias para su ejercicio. Es por ello la necesidad de regular aspectos tan importantes como son los convenios docencia - servicio, cuya observancia por parte de las instituciones de educación superior es necesaria para el desarrollo de los programas del área de la salud.

Y es que la formación y el desempeño del Talento Humano en Salud, debe caracterizarse por el logro de los mayores beneficios posibles en la formación y la atención, dentro de la disponibilidad de recursos del sistema educativo y de servicios y con los menores riesgos para los usuarios de servicios de salud. Se reconocen en la calidad dos componentes interrelacionados: el ejercicio idóneo de competencias propias de cada profesión u ocupación en salud y la satisfacción y mejoramiento de la salud de los usuarios de los servicios, componentes estos que no encuentran satisfacción en el accionar de la Institución frente a los convenios docencia servicio.

Lo anterior, máxime si se tiene en cuenta que el trabajo en salud es un servicio público y un bien social de gran importancia para el desarrollo humano, que implica un equilibrio entre los derechos y responsabilidades sociales de los trabajadores de la salud, de las Instituciones de Educación Superior que desarrollan programas académicos en esta área y los derechos sociales de los ciudadanos que merecen la atención adecuada por parte de los profesionales en salud egresados de la Fundación Universitaria San Martín.

Es de tal importancia el cumplimiento y la responsabilidad social por parte de las instituciones de educación superior en el desarrollo de programas del área de la salud, que éste está ligado en nuestro ordenamiento constitucional a la dignidad humana como fundamento del Estado colombiano y debe repercutir en todas las actuaciones que emanan de las autoridades, así como de servicios públicos esenciales como la salud, cuya prestación debe garantizar.

Desde la perspectiva de la funcionalidad del concepto, la dignidad humana se ha entendido con una triple naturaleza de derecho fundamental, principio y valor. A grandes rasgos, la dignidad humana como derecho fundamental implica la correlatividad entre la facultad de exigir su realización en los ámbitos a los que atañe y el deber de propiciarlos; como principio puede entenderse como una de los fundamentos que dieron origen a la aparición del Estado colombiano de hoy, así como un mandato de optimización, cuya realización se debe propender en la mayor medida posible; finalmente, como valor, la dignidad representa un ideal de corrección al que tiende el Estado y que le corresponde preservar.

Así las cosas, la importancia y la realización de la dignidad humana en el Estado colombiano deben ser superlativas, en tanto constituye una de las bases y de los presupuestos ontológicos para su existencia, siendo piedra angular para el desarrollo del contenido de otros derechos fundamentales y deberes estatales y particulares dispuestos en la carta.

En este orden de ideas, la Corte ha ligado el concepto de dignidad a otros, permitiendo con ello cualificar su contenido de manera tal que la realización de aquel se propicie en la mayoría de escenarios posibles dentro de la realidad. Tal es el caso del derecho a la salud, el cual debe ser entendido, ya no solo como un derecho o servicio con el que se pretende la preservación de la existencia, sino como un derecho fundamental que coadyuva a la realización de la dignidad humana y de la existencia en condiciones dignas. Así lo ha dispuesto esta Corte, entre otras, en la sentencia T-1271 de diciembre 18 de 2008, M.P. Mauricio González Cuervo, en la que se señaló:

"Ha de advertirse que la protección constitucional del derecho a la salud no se circunscribe a los eventos en los que el derecho a la vida o a la integridad física se encuentren directamente

7848

comprometidos. El concepto de vida no se restringe a la existencia biológica del ser, ya que incorpora el valor de la dignidad. Por ello, resulta inaceptable someter a una persona que ve vulnerados sus derechos, entre ellos el de la salud, a tener que tolerar graves afecciones, o a soportar dolores insufribles, al impedírsele por un tiempo prolongado e indefinido el acceso efectivo y oportuno a los medios que aseguren una mejoría en su existencia. Por eso, la Corte en sentencia T-171 de 2003 sostuvo que el derecho a la salud se entiende como "la facultad que tiene todo ser humano de mantener la normalidad orgánica y funcional, tanto física como en el plano de la operatividad mental, y de restablecerse cuando se presente una perturbación en la estabilidad orgánica y funcional de su ser. Implica, por tanto, una acción de conservación y otra de restablecimiento". La materialización del derecho a la salud supone una atención integral, que se inicia con los cuidados y atenciones básicas requeridas por la persona enferma, pasando por el suministro de medicamentos, realización de intervenciones quirúrgicas, práctica de procesos de rehabilitación, toma de exámenes de diagnóstico, hasta el seguimiento médico pertinente, y todo ello en procura del pleno restablecimiento de la salud del paciente. Ahora bien, si por alguna causa la patología que afecta al enfermo no es susceptible de mejorarse, se deben adoptar las medidas médicas necesarias para mitigar tales síntomas."

Así las cosas, el cargo formulado a la Fundación Universitaria San Martín se basó en las pruebas derivada de los informes de los pares académicos y del concepto emitido por la CONACES en sesión del 9 de febrero de 2012, según el cual la Fundación Universitaria San Martín incumplió con la normatividad con la cual fueron suscritos los convenios docencia - servicio para el desarrollo de los programas en el área de la salud actualmente vigentes, con repercusiones en la calidad de dichos programas que suponen la realización de prácticas formativas en las entidades prestadoras de salud visitadas. (Folios 296 a 309 cuaderno principal expediente).

Por otro lado, no es de recibo, ni justificada, la afirmación del Representante Legal, al indicar que se vulneró el debido proceso porque el Ministerio debió agotar el trámite de notificación personal que exige el Código Contencioso Administrativo para la entrega del pliego de cargos, ya que en el presente caso, dando cumplimiento al artículo 51 de la Ley 30 de 1992, la Unidad de Atención al Ciudadano del Ministerio de Educación Nacional, mediante oficio con número de radicación 2012EE20507 del 13 de abril de 2012, citó al Representante Legal de la Fundación Universitaria San Martín para hacerle entrega personal del pliego de cargos formulado a la Institución. Reposa en el expediente certificación de entrega de la citación a folio 369 del cuaderno principal. Vencidos los términos de ley sin que éste se presentara personalmente o por apoderado, se procedió a realizar la notificación por edicto emplazatorio, conforme al artículo 45 del Código Contencioso Administrativo, con fecha de fijación 23 de abril de 2012 y fecha de desfijación 7 de mayo de 2012. Encontrándose en trámite la notificación por edicto, se presentó en la Unidad de Atención al Ciudadano el doctor Antonio Sofan Guerra, en calidad de apoderado de la Institución, para notificarse del pliego de cargos, entregándosele copia íntegra del mismo (folios 327 y 218 cuaderno principal expediente). Es de anotar que a partir de la entrega personal del pliego de cargos, comenzó a correr el término para la contestación de los mismos, prueba de ello es que la Fundación Universitaria San Martín, mediante escrito con número de radicación 2012ER66725 del 20 de junio de 2012, presentó la respectiva respuesta al pliego de cargos.

Tipicidad y garantía del principio de legalidad

Señala la Institución que hay un desconocimiento del principio de legalidad en la investigación, porque, según ella, la conducta que se le imputa no se encuentra expresamente tipificada en la ley y, en tal sentido, no puede ser susceptible de sanción. Al respecto este Ministerio debe señalar que no es cierto ese argumento, pues el carácter formal del principio de legalidad que se concreta en el artículo 29 de la Constitución Política, no elimina, de ninguna manera, la potestad reglamentaria que tiene la administración. Si bien la carta habla de leyes preexistentes, ello no debe interpretarse con un juicio de extrema dureza para exigir que, solamente y de manera exclusiva, las leyes formales son las que están investidas de la prerrogativa de determinar las infracciones y las sanciones administrativas, sin dar cabida a los reglamentos, pues el reglamento mismo puede desarrollarlas dentro del marco de la ley. Es el caso particular que nos ocupa, cuando la conducta que se le imputa a la Fundación Universitaria San Martín, constituye violación a las normas de educación superior, como las contenidas en el artículo 2º de la Resolución 2772 de 2003, por la cual se definen las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Ciencias de la Salud, y en los artículos 12, 13 y 14 del Decreto 1665 de agosto 2 de 2002, por el cual se establecen los estándares de calidad de los programas de Especializaciones Médicas y Quirúrgicas en Medicina.

Se infiere de lo anterior, que los tipos sancionadores administrativos no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción, tal como se le señala en la formulación del pliego de cargos a la Fundación Universitaria San Martín, con el cual se le responsabiliza de las deficiencias en la calidad de los programas del área de la salud, en cuanto el incumplimiento de la normatividad que regula los

convenios docencia - servicio para el desarrollo de los programas académicos en el área de la salud, deficiencias evidenciadas en las diferentes visitas que se realizaron en los centros de práctica por parte de los pares académicos en el área de la salud, cuyos informes fueron evaluados desde lo académico por la Sala de Salud de la CONACES, la cual, como ya se ha señalado, emitió concepto respecto de la calidad de la prestación del servicio educativo, en cuanto a los convenios docencia - servicio de los programas del área de la salud.

El Decreto 190 de 1996, por el cual se reglamenta la relación Docente – Asistencial, señala que tal relación es el vínculo para articular de forma armónica las acciones de instituciones educativas e instituciones que presten servicios de salud para cumplir con su función social. Decreto que regula, coordina y organiza las actividades docente - asistenciales en el marco de la suscripción de los convenios de relación docencia - servicio.

En el mismo sentido, el Decreto 1665 de 2002 por el cual se establecen los estándares de calidad de los programas de Especializaciones Médica y Quirúrgicas en Medina, exige una infraestructura, medios y ayudas educativas que favorezcan un acceso permanente a la información, experimentación y práctica necesarias para adelantar los procesos de investigación, docencia y proyección social de los estudiantes que rotan en los escenarios de práctica, y para ello, debe contar entre otros aspectos, con espacios para la docencia adecuadamente equipados, una biblioteca que cuente con suscripciones vigentes a publicaciones periódicas especializadas, libros, bases de datos y medios informáticos y telemáticos suficientes, actualizados y especializados en el campo del programa, demostrando el acceso efectivo por parte de docentes y estudiantes en los respectivos escenarios de práctica; establece el citado decreto que la institución dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la institución como en los escenarios de práctica.

Concordante con lo anterior, el artículo 2º de la Resolución 2772 de 2003, por la cual se definen las características específicas de calidad para los programas de pregrado en ciencias de la salud, determina que éstos programas “deberán contar con escenarios de práctica universitarios que permitan desarrollar las áreas del conocimiento y desempeño profesional a través de convenios institucionales en los distintos niveles del sector salud y otros sectores, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, en especial las relativas a la relación docente asistencial en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Igualmente, se deberán tener en cuenta dichas normas para el aseguramiento de la protección y bioseguridad de estudiantes y profesores. El programa deberá hacer explícito el proceso docente asistencial que comprenda los objetivos, duración, intensidad, contenidos, metodología y sistema de evaluación”.

Por otro lado, se hace necesario precisar que no está en discusión bajo el amparo de qué normatividad se evalúan las condiciones de calidad de los programas académicos en el proceso de solicitud de registro calificado como lo plantea el Representante Legal, pues es claro que serán las que se encuentren vigentes al momento de la presentación de dicha solicitud. Cosa muy diferente es que en el evento en que la institución de educación superior no solicite la renovación del registro calificado o habiéndolo solicitado el Ministerio de Educación Nacional se lo niegue, la institución está en la obligación de garantizar, a los estudiantes activos, la culminación de sus estudios con las condiciones de calidad bajo las cuales se le otorgó, inicialmente, el registro calificado.

Para el caso que nos ocupa, el análisis y verificación de los convenios docencia - servicio que fueron suscritos por la Fundación Universitaria San Martín, se realizó bajo el amparo de la normatividad con la cual fueron suscritos. En tal sentido, no es cierto que se le haya exigido a la Institución el cumplimiento de normas ya derogadas como lo afirma su Representante Legal.

Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Educación Superior: Naturaleza y funciones

La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES, es un organismo asesor del Ministerio de Educación Nacional, creada y organizada mediante los decretos 2230 de 2003 y 4675 de 2006, con funciones de coordinación y orientación del aseguramiento de la calidad de la educación superior, la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de instituciones de educación superior, su transformación y redefinición, sus programas académicos y demás funciones que le sean asignadas por el Gobierno Nacional.

En este orden, así como los conceptos que dicho órgano emite para motivar los actos administrativos que otorgan o niegan los registros calificados de los programas académicos, de igual forma los conceptos emitidos por la CONACES, en el marco de las investigaciones administrativas que adelanta este Ministerio a las instituciones de educación superior, por tratarse de pronunciamientos

técnicos en materia académica garantizan el debido proceso de las instituciones de educación superior.

En el caso que nos ocupa, del acervo probatorio acopiado por los pares académicos que visitaron las Instituciones Prestadoras de Salud con las cuales la Institución tiene convenios docencia –servicio en las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín, Pasto y Barranquilla, se evidencian transgresiones a las normas que regulan dichos convenios en el área de salud, tal como se señala a continuación:

Barranquilla.

Clínica General del Norte (Especialización en Medicina Interna)

- El convenio vigente, no está ajustado al Decreto 2376 de 2010, pues carece de firmas.

El Decreto 2376 de 2010, “por medio del cual se regula la relación docencia - servicio para los programas de formación de talento humano del área de la salud” en su artículo 28 señala:

Artículo 28. VIGENCIA DEROGATORIAS. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 190 de 1996 y las demás disposiciones que le sean contrarias.

- No cumple con la afiliación de los estudiantes de posgrado a seguridad social, ésta corre por cuenta de los estudiantes.

Artículo 15 literal b Decreto 2376 de 2010

“ARTICULO 15.- GARANTÍAS DE SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y BIENESTAR DE LOS ESTUDIANTES. La relación docencia - servicio debe garantizar que los estudiantes desarrollen sus prácticas formativas en condiciones adecuadas de seguridad, protección y bienestar, conforme a las normas vigentes, para lo cual ofrecerá las siguientes garantías:

a. Los estudiantes que realicen prácticas formativas que impliquen riesgos frente a terceros o para su salud, estarán cubiertos por pólizas de responsabilidad civil extracontractual Y de riesgos biológicos, con una cobertura no inferior a 250 salarios mínimos legales mensuales vigentes para cada una.

b. Los estudiantes de postgrado serán afiliados a los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Riesgos Profesionales por el tiempo que dure su entrenamiento. Para efectos de la afiliación y pago de aportes, se tendrá como ingreso base de cotización un salario mínimo legal. En todo caso, dicha afiliación no implicará un vínculo laboral, considerando que se da en el marco de una relación académica.

c. Los turnos de las prácticas formativas de los estudiantes se fijarán atendiendo las normas, principios y estándares de calidad en la prestación del servicio de salud y de bienestar de los estudiantes y docentes.

En cualquier caso, los turnos serán de máximo 12 horas, con descansos que garanticen al estudiante su recuperación física y mental y no podrán superar 66 horas por semana.

d. Los estudiantes de programas académicos de formación en el área de la salud que requieran de residencia o entrenamiento que implique la prestación de servicios de salud por parte de ellos, tendrán derecho a alimentación, hotelería, ropa de trabajo y elementos de protección gratuitos, de acuerdo con las jornadas, turnos y servicios que cumplan en el marco de la práctica formativa.

PARÁGRAFO 1.- Las garantías establecidas en el presente artículo serán responsabilidad de las instituciones que integran la relación docencia - servicio, quienes financiarán la totalidad de los gastos que impliquen las mismas. Los convenios docencia - servicio establecerán las responsabilidades de las partes en la suscripción, financiación, pago, trámite y seguimiento de dichas garantías.

PARÁGRAFO 2.- El Ministerio de la Protección Social reglamentará las condiciones y términos de la afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud y Riesgos Profesionales contemplada en el literal b. del presente artículo”

- Los estudiantes no tienen acceso a internet ni bases de datos, los sitios de estudios no son adecuados, no cuentan con servicios de bienestar en cuanto alimentación, refrigerios agua y café durante los turnos, los baños no cuentan con duchas.

El Decreto 1665 de 2002, Por el cual se establecen los estándares de calidad de los programas de Especializaciones Médicas y Quirúrgicas, artículos 13 y 18.

Artículo 13. INFRAESTRUCTURA, MEDIOS Y AYUDAS EDUCATIVAS. El programa garantizará a sus alumnos y profesores condiciones que favorezcan un acceso permanente a la información, experimentación y práctica necesarias para adelantar los procesos de investigación, docencia y proyección social.

Para tal fin, las instituciones de educación superior y los escenarios de práctica deben contar con:

- a) Una planta física adecuada al número de estudiantes, el tipo de actividades docentes, docente - asistenciales e investigativas, que se requieren;
- b) Espacios para la docencia adecuadamente equipados, disponibles para el programa, cuyas características correspondan a sus objetivos de formación y al número de estudiantes;
- c) Laboratorios para la investigación, adecuadamente equipados y que respondan a los énfasis investigativos definidos por la respectiva facultad en relación con el desarrollo científico del programa;
- d) Una biblioteca que cuente con suscripciones vigentes a publicaciones periódicas especializadas, libros, bases de datos y medios informáticos y telemáticos suficientes, actualizados y especializados en el campo del programa, demostrando el acceso efectivo por parte de docentes y estudiantes en los escenarios de práctica;
- e) Procesos de capacitación a los usuarios del programa para la adecuada utilización de los recursos;
- f) Procesos de capacitación en educación médica y asesoría pedagógica a los docentes vinculados al programa.

Artículo 18. Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica.

Clínica Asunción Clínica Asunción (Especialización en Anestesiología)

- Convenio vigente, no está ajustado al Decreto 2376 de 2010, pues carece de firmas. (Decreto 2376 de 2010 Artículo 28.- Vigencia Y Derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 190 de 1996 y las demás disposiciones que le sean contrarias).
- Los estudiantes no cuentan con servicios de alimentación y parqueadero. (Artículo 18. Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica).

Hospital Universitario Cari (Especialización en Cirugía General, Medicina)

- No cumple con la afiliación a seguridad social de los estudiantes de posgrado (el estudiante cubre este costo lo mismo que la ARP).

Artículo 15, Decreto 2376 de 2010, literal b. "Los estudiantes de postgrado serán afiliados a los Sistemas de Seguridad Social en Salud y Riesgos Profesionales por el tiempo que dure su entrenamiento. Para efectos de la afiliación y pago de aportes, se tendrá como ingreso base de cotización un salario mínimo legal. En todo caso, dicha afiliación no implicará un vínculo laboral, considerando que se da en el marco de una relación académica.

Cali

Hospital San Juan de Dios (Medicina)

- El convenio vigente, no está ajustado al Decreto 2376 de 2010, pues carece de firmas. (Artículo 28, Vigencia y Derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 190 de 1996 y las demás disposiciones que le sean contrarias).

Pasto

Hospital Departamental de Nariño (Medicina)

- No se presta servicio de bienestar (no hay refrigerios, no tienen acceso a internet, no hay área de docencia, no hay acceso a bases de datos. (Artículo 18, Decreto 1665 de 2002; Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica).

Hospital San Pedro (Medicina)

- Deficiencias en medios educativos. (Literal d; artículo 13, Decreto 1665 de 2002; Una biblioteca que cuente con suscripciones vigentes a publicaciones periódicas especializadas, libros bases de datos y medios informáticos y telemáticos suficientes, actualizados y especializados en el campo del programa, demostrando el acceso efectivo por parte de docentes y estudiantes en los escenarios de práctica).
- Deficiencias en Bienestar. (Artículo 18, Decreto 1665 de 2002; Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica).

Medellín

Hospital Marco Fidel Suárez (Medicina)

- No tenía convenio vigente (vencido). (Artículo 28, Decreto 2376 de 2010 - vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 190 de 1996 y las demás disposiciones que le sean contrarias).
- Los estudiantes no tienen alimentación y refrigerios. (Literal d, Artículo 15, Decreto 2376, Los estudiantes de programas académicos de formación en el área de la salud que requieran de residencia o entrenamiento que implique la prestación de servicios de salud por parte de ellos, tendrán derecho a alimentación, hotelería, ropa de trabajo y elementos de protección gratuitos, de acuerdo con las jornadas, turnos y servicios que cumplan en el marco de la práctica formativa).
- Póliza de seguro de accidentes personales vencida.

Decreto 190 de 1996. "Por el cual se dictan normas que reglamentan la relación Docente – Asistencial en el Sistema General de Seguridad Social en Salud".

Artículo 21. Las instituciones prestadoras de servicios de salud y las Entidades Docentes respectivas, deberán tomar conjuntamente con una Compañía de Seguros debidamente autorizada para funcionar en Colombia un seguro colectivo de responsabilidad civil, con el fin de garantizar a terceros o pacientes, indemnización por los perjuicios derivados de la atención en salud que se originen por causa o con ocasión de la relación docente asistencial, en cuantía no inferior a 250 salarios mínimos legales mensuales.

Hospital Bellosalud (Medicina)

- Los estudiantes no tienen refrigerios ni alimentación. (Artículo 18, Decreto 1665 de 2002; Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá

de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica).

- La póliza de seguro de accidente personales se encontraba vencida desde el 1 de agosto de 2011. (artículo 21, Decreto 190 de 1996. Las instituciones prestadoras de servicios de salud y las Entidades Docentes respectivas, deberán tomar conjuntamente con una Compañía de Seguros debidamente autorizada para funcionar en Colombia un seguro colectivo de responsabilidad civil, con el fin de garantizar a terceros o pacientes, indemnización por los perjuicios derivados de la atención en salud que se originen por causa o con ocasión de la relación docente asistencial, en cuantía no inferior a 250 salarios mínimos legales mensuales).

Clínica las Américas (Medicina)

- El convenio no se encuentra ajustado a las disposiciones del 2376 de 2010, mucho menos su prórroga, al elaborarse y suscribirse en el marco del Decreto 190 de 1996, cuando ya estaba en vigencia el Decreto 2376. (Artículo 28, Decreto 2376 de 2010 - vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 190 de 1996 y las demás disposiciones que le sean contrarias).
- Los estudiantes no tienen alimentación ni refrigerios. (Artículo 18, Decreto 1665 de 2002; Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica).

Bogotá

Hospital occidente de Kennedy (Esp. en Cirugía Plástica, Esp. en Cirugía General)

- Los estudiantes no cuentan con alimentación y áreas de descanso. (Artículo 18, Decreto 1665 de 2002; Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica).

Hospital San Blas (Cirugía Oral y Maxilofacial, Medicina, Odontología, Psicología)

- Convenio vigente, el nuevo convenio ajustado al Decreto 2376 de 2010, carece de firma de parte de la IPS. (Artículo 28, Decreto 2376 de 2010 - vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 190 de 1996 y las demás disposiciones que le sean contrarias).
- Los estudiantes cuentan con habitaciones de descanso sin servicio de baño, y no cuentan con servicio de internet inalámbrico. (Artículo 18, Decreto 1665 de 2002; Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica).

Hospital Simón Bolívar (Medicina Interna, Ortopedia Pediatría, Ginecología, Anestesiología, Cirugía General, Cirugía Plástica, Otorrinolaringología, Oftalmología)

- Convenio vencido y el nuevo convenio ajustado al Decreto 2376 de 2010, carece de firma de parte de la IPS (Artículo 28, Decreto 2376 de 2010 - vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga el Decreto 190 de 1996 y las

demás disposiciones que le sean contrarias. En cualquier caso, los turnos serán de máximo 12 horas, con descansos que garanticen al estudiante su recuperación física y mental y no podrán superar 66 horas por semana).

- Los estudiantes no cuentan con baños ni casilleros. (Artículo 18, Decreto 1665 de 2002; Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica).
- No se cumplen los turnos de acuerdo con la normatividad vigente (turnos de 24 horas y posturnos de 30 horas)

Literal c, artículo 15, Decreto 2376 de 2010.

Los turnos de las prácticas formativas de los estudiantes se fijarán atendiendo las normas, principios y estándares de calidad en la prestación del servicio de salud y de bienestar de los estudiantes y docentes.

En cualquier caso, los turnos serán de máximo 12 horas, con descansos que garanticen al estudiante su recuperación física y mental y no podrán superar 66 horas por semana.

Hospital el Tunal (Medicina, Cirugía Oral y Maxilofacial)

- Los estudiantes no cuentan con internet para consultas académicas. (Artículo 18, Decreto 1665 de 2002; Bienestar universitario. De conformidad con lo establecido en la Ley 30 de 1992, la Institución de Educación Superior adoptará un plan general de bienestar que promueva y ejecute acciones tendientes a la creación de ambientes apropiados para el desarrollo del potencial individual y colectivo de estudiantes, profesores y personal administrativo, y contará así mismo con la infraestructura y dotación adecuada para el desarrollo de ese plan. A su vez dispondrá de instalaciones para el bienestar de docentes y estudiantes, áreas adecuadas para el estudio y descanso tanto en la Institución como en sus escenarios de práctica).

Resolución 2772 de 2003 "Por la cual se definen las características específicas de calidad para los programas de pregrado en Ciencias de la Salud".

Artículo 2. Los programas del área de Ciencias de la Salud deberán contar con escenarios de práctica universitarios que permitan desarrollar las áreas del conocimiento y desempeño profesional a través de convenios institucionales en los distintos niveles del sector salud y otros sectores, de conformidad con las disposiciones legales vigentes, en especial las relativas a la relación docente asistencial en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Igualmente, se deberán tener en cuenta dichas normas para el aseguramiento de la protección y bioseguridad de estudiantes y profesores. El programa deberá hacer explícito el proceso docente asistencial que comprenda los objetivos, duración, intensidad, contenidos, metodología y sistema de evaluación".

Por otro lado, la Sala de Ciencias de la Salud de la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior CONACES, en sesión del 9 de febrero de 2012, emitió concepto técnico académico, acorde con los hallazgos señalados por los pares académicos en sus respectivos informes, en el que concluye que la Ley 1438 de 2011 es clara en advertir que la relación docencia servicio debe estar enmarcada entre las partes en compartir a largo plazo las actividades asistenciales, académicas, docentes y de investigación. Sin embargo, estos no han sido evidentes y no han tenido el impacto esperado, lo que pone en duda el grado de compromiso de la Institución por la Calidad. Este es el caso de la investigación la cual fue una constante evidenciada por los pares cuyo concepto la definen como incipiente dejando entrever la falta de iniciativas por la Institución por fortalecerla. Las condiciones de Bienestar no son adecuadas en Barranquilla, Pasto y Bogotá y así mismo, es preocupante que los estudiantes deban esperar a proyectos locativos para mejorar las condiciones de Bienestar y no sean una prioridad. No se observa reconocimiento a la labor docente, la existencia de un número excesivo de estudiantes rotando en unidades de servicio y la falta de dotación. En Bogotá no se cumple la norma referente a los turnos corriendo riesgos en la prestación del servicio y con consecuencias contraproducentes a la salud del interno o del residente.

Decreto 2376 de 2010. Plan de mejoramiento

En lo que respecta al planteamiento que hace el Representante Legal, que en el caso de que el Ministerio de Educación pretenda hacer exigible las disposiciones del Decreto 2376 de 2010, "es el Ministerio el primero en ser llamado a dar cumplimiento a dichas disposiciones en lo que respecta a la suscripción de un plan de mejoramiento". Se aclarar al respecto, que este plan de mejoramiento hace referencia, como la misma disposición lo señala, al conjunto de actividades dirigidas a corregir las debilidades que presenten los centros de práctica al momento de ser evaluados por la Comisión Intersectorial de Talento Humano en Salud. Por consiguiente, en caso que se verifiquen tales debilidades serán las instituciones responsables de las debilidades, las que deban formular y ejecutar los respectivos planes de mejoramiento, pues ninguna obligación establece el Decreto al respecto a cargo de este Ministerio.

GRADUACIÓN DE LA SANCIÓN

En el presente caso cobra mayor relevancia la responsabilidad que se le imputa a la Institución por las deficiencias en las condiciones de calidad en los convenios docencia - servicio, ya que el desarrollo de estos programas del área de la salud conlleva un alto riesgo social para la comunidad por los efectos sobre la salud que implica el ejercicio profesional de los estudiantes y egresados, derecho fundamental amparado por la Constitución Política de Colombia. Es deber del Estado velar porque se garantice las condiciones de calidad en el ofrecimiento y desarrollo de tales programas académicos.

Subsiguientemente, se deberá tener en cuenta la proporcionalidad en materia sancionatoria administrativa, lo cual implica que la misma no sea excesiva frente a la gravedad de la conducta ni carente de importancia frente a esa misma gravedad; por consiguiente, en el caso concreto conforme lo demuestran las pruebas existentes y los documentos allegados a la investigación, la Fundación Universitaria San Martín, en su escrito de descargos, no desvirtuó ni refutó las conductas imputadas en el pliego de cargos, indicando además, que las pruebas recaudadas en la investigación hacen referencia respecto de las presuntas deficiencias en los escenarios de práctica y respecto de los convenios de la relación docencia- servicio, en las circunstancias descritas y analizadas anteriormente.

Con el fin de efectuar la graduación de la sanción a imponer a la Fundación Universitaria San Martín se deben tener en cuenta los criterios previstos en el Artículo 50 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo:

1. Daño o peligro generado a los intereses jurídicos tutelados.
2. Beneficio económico obtenido por el infractor para sí o a favor de un tercero.
3. Reincidencia en la comisión de la infracción.
4. Resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión.
5. Utilización de medios fraudulentos o utilización de persona interpuesta para ocultar la infracción u ocultar sus efectos.
6. Grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes.
7. Renuencia o desacato en el cumplimiento de las órdenes impartidas por la autoridad competente.
8. Reconocimiento o aceptación expresa de la infracción antes del decreto de pruebas.

El bien jurídico tutelado es el derecho que tienen los estudiantes que adelantan los programas de Medicina, Odontología y las especializaciones en Pediatría, Ginecología y Obstetricia, Ortopedia y Traumatología, Medicina Interna, Anestesiología, Cirugía General, Otorrinolaringología, Cirugía Plástica Reconstructiva y Estética, Oftalmología, en la Fundación Universitaria San Martín, a que las prácticas formativas se den con las condiciones de calidad exigidas por norma legal.

En cuanto al beneficio económico obtenido por la Institución para sí o a favor de un tercero, no hay evidencia que demuestre dicha conducta.

Respecto de la resistencia, negativa u obstrucción a la acción investigadora o de supervisión cabe señalar que mediante comunicación con número de radicación 2010ER105850 del 27 de septiembre de 2007, la Asociación Nacional de Internos y Residentes ANIR Bogotá, presentó derecho de petición ante el Ministerio de Educación Nacional mediante el cual solicitan investigar a la Fundación Universitaria San Martín por el presunto incumplimiento sistemático en el pago de la seguridad social de los residentes de posgrados en el área de la salud. En tal sentido, la Subdirección de Inspección y Vigilancia, en cumplimiento de sus funciones, requirió a la Fundación Universitaria San Martín

mediante oficio con número de radicación 2010EE76791 del 20 de octubre de 2010 para que en un término de cinco (5) días hábiles informara, en relación con cada programa académico del área de la salud, que la Institución ofrecía y desarrollaba tanto de pregrado como de posgrado, la relación de estudiantes que se encontraban realizando prácticas formativas en el marco de los convenios docencia – servicio y para que allegara cada uno de los convenios vigentes. Pasados los términos para dar respuesta, la Institución no dio contestación completa a dicho requerimiento, al remitir sólo la información documental relacionada con los programas del área de la salud ofrecidos y desarrollados en la ciudad de Bogotá. En tal sentido, el Ministerio de Educación Nacional ordenó la presente investigación administrativa.

La Institución no reconoció ni aceptó expresamente la falta. En relación con el grado de prudencia y diligencia con que se hayan atendido los deberes o se hayan aplicado las normas legales pertinentes, cabe señalar que en cuanto a las condiciones de calidad en los convenios docencia – servicio, la Institución no ha obrado con diligencia a fin de subsanar las deficiencias en el desarrollo de los mismos, toda vez que encontrándose en curso la presente investigación, el Hospital Simón Bolívar a través de la Subgerencia Científica de dicha entidad, mediante oficio No.2012ER15077 del 15 de febrero de 2012, puso en conocimiento de este Ministerio los hechos relacionados con el incumplimiento por parte de la Fundación Universitaria San Martín de las obligaciones pactadas en los convenios docencia – servicio.

Igualmente, mediante oficio No. 2012ER30991 del 23 de marzo de 2012, el doctor Luis Guillermo Cantor Wilches, en su calidad de Gerente del Hospital Simón Bolívar de Bogotá, reitera el incumplimiento de los compromisos básicos estipulados en la normatividad vigente respecto a los convenios - docencia servicio por parte de la Fundación Universitaria San Martín, razón por la cual las prácticas de los estudiantes fueron suspendidas temporalmente.

Así las cosas, en concordancia con lo dispuesto en los literales a) al g) del artículo 48 de la Ley 30 de 1992 y a la luz de lo antes expuesto, no procede la imposición de las sanciones referidas a la suspensión o cancelación de personería jurídica (literales f y g), pues la gravedad de conducta imputada no amerita dicha sanción; en cuanto a las multas (literal c), considera el Despacho que la conducta imputada a la Institución no se relaciona con aspectos financieros o pecuniarios que amerite este tipo de sanción. Tampoco procede la imposición de las sanciones referidas a amonestación privada ni amonestación pública (literales a y b), en atención a la gravedad de la falta cometida por la Institución, pues como ya se ha dicho, la conducta infractora la Fundación Universitaria San Martín, menoscabó la calidad de al menos veinte (29) programas del área de la salud, cuya práctica profesional por parte de sus estudiantes conlleva un riesgo social grave para la comunidad, por las implicaciones en la prestación de los servicios de la salud, incumpliendo el deber de garantizar egresados idóneos y con las competencias necesarias para su ejercicio profesional. En consecuencia, la sanción a imponerse consistirá en la cancelación de los programas académicos del área de la salud afectados por las deficiencias en los convenios docencia – servicio, es decir, por el incumplimiento de la normatividad vigente que los regula. Estos son: Medicina en Sabaneta (Antioquia), Medicina en Cali, Especialización en Anestesiología en Bogotá, Especialización en Ortopedia y Traumatología en Bogotá, Especialización en Cirugía Plástica y Reconstructiva en Bogotá, Especialización en Pediatría en Bogotá, Especialización en Cirugía General en Bogotá y la Especialización en Oftalmología en Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el literal e del artículo 48 de la Ley 30 de 1992, por la gravedad del daño generado con la conducta infractora a la prestación del servicio educativo, ya que las deficiencias presentadas en los convenios docencia – servicio generan un grave riesgo social imputable a la Fundación Universitaria San Martín.

Lo anterior, previo concepto emitido por el Consejo Nacional de Educación Superior - CESU en sesión del 22 de mayo de 2013.

Se hace necesario precisar, que serán cobijados con la sanción sólo los programas académicos del área de salud que se encuentran activos con registro calificado vigente. No son objeto de la misma, los programas que si bien se hallan inmersos en la presente investigación, a la fecha se encuentran sin registro calificado por cuanto el Ministerio de Educación Nacional les negó la renovación de los mismos y en consecuencia están inactivos en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior SNIES Estos son: Odontología en Bogotá, Especialización en Pediatría en Puerto Colombia, Especialización en Ginecología y Obstetricia en Puerto Colombia, Especialización en Ortopedia y Traumatología en Puerto Colombia, Especialización en Medicina Interna en Puerto Colombia, Especialización en Medicina Interna en Bogotá, Especialización en Ginecología y Obstetricia en Bogotá y la Especialización en Otorrinolaringología en Bogotá. Tampoco se incluyen los programas que a la fecha se encuentran con los registros calificados vencidos, estos son: Medicina en Pasto, Medicina en Bogotá, Especialización en Anestesiología en Puerto Colombia y la Especialización en Cirugía General en Puerto Colombia.

7848

Ahora, en razón de la sanción a imponer a la Institución, se hace necesario tener en cuenta la situación académica actual de los programas a los cuales se les negó la renovación de los registros calificados desde el año 2010, por lo que la Fundación Universitaria San Martín no podrá admitir nuevos estudiantes. Así las cosas, considera el Despacho que concomitante a la sanción que se imponga a la Institución, ésta deberá establecer y ejecutar, con carácter urgente y con acompañamiento de la Subdirección de Apoyo a la Gestión a la IES, un plan de mejoramiento que garantice a los estudiantes que se encuentran cursando dichos programas, la continuación de sus estudios en las condiciones de calidad con las que se les otorgaron los respectivos registros.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO.- Sancionar a la Fundación Universitaria San Martín con la cancelación de los programas académicos del área de la salud: Medicina en Sabaneta (Antioquia), Medicina en Cali, Especialización en Anestesiología en Bogotá, Especialización en Ortopedia y Traumatología en Bogotá, Especialización en Cirugía Plástica y Reconstructiva en Bogotá, Especialización en Pediatría en Bogotá, Especialización en Cirugía General en Bogotá y la Especialización en Oftalmología en Bogotá, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Notificar por conducto de la Secretaría General de este Ministerio el contenido de la presente resolución, al representante legal de la Fundación Universitaria San Martín con domicilio en Bogotá, o a su apoderado, haciéndole saber que contra ella procede el recurso de reposición dentro de los siguientes diez (10) días hábiles a la fecha de la notificación, en los términos del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

ARTÍCULO TERCERO.- La Fundación Universitaria San Martín deberá establecer y ejecutar un plan de contingencia que garantice a los estudiantes que se encuentran cursando los programas objeto de la sanción: Medicina en Sabaneta, Medicina en Cali, Especialización en Anestesiología en Bogotá, Especialización en Ortopedia y Traumatología en Bogotá, Especialización en Cirugía Plástica y reconstructiva en Bogotá, Especialización en Pediatría en Bogotá, Especialización en Cirugía General en Bogotá y la Especialización en Oftalmología en Bogotá, la terminación de dichos programas en las condiciones de calidad bajo las cuales se les otorgó el registro calificado en su momento.

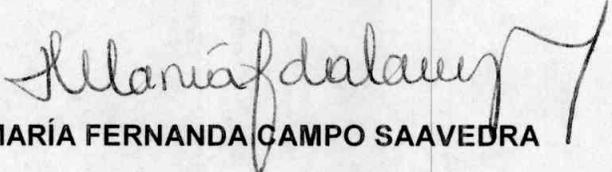
ARTÍCULO CUARTO.- Enviar copia de la presente resolución a la Subdirección de Inspección y Vigilancia y a la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO La presente resolución rige a partir de la fecha de su ejecutoria.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D. C. a los 17 JUN 2013

LA MINISTRA DE EDUCACIÓN NACIONAL,


MARÍA FERNANDA CAMPO SAAVEDRA

Proyectó: Ema Consuelo Coronel Fuentes, Profesional Especializado Subdirección de Inspección y Vigilancia.
Revisó: Diego Buitrago Navarro, Coordinador de la Subdirección de Inspección y Vigilancia.
Juan Guillermo Plata Plata, Subdirector de Inspección y Vigilancia
Alexandra Hernandez Moreno, Directora de Calidad para la Educación Superior
Patricia del Pilar Martínez Barrios, Viceministra de Educación Superior
Natalia Bustamante, Asesora Jurídica del Despacho de la Ministra

