

## **Auto 262A/19**

**SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHO A LA SALUD Y LA VIDA**-Seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-760/08

**SEGUIMIENTO SENTENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHO A LA SALUD Y VIDA**-Declarar nivel de cumplimiento bajo y cesar el seguimiento de las órdenes novena del auto A.413/15 y sexta del auto A.056/2016

Referencia: Seguimiento a las órdenes 16 y 29 de la sentencia T-760 de 2008, en relación con el caso focalizado del Hospital Departamental San Francisco de Asís, nivel II de atención en Quibdó.

Asunto: Valoración de cumplimiento de la orden novena del auto 413 de 2015 y sexta del auto 056 de 2016.

Magistrado Sustanciador:  
**JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS**

Bogotá D. C., veintiuno (21) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

El Magistrado Sustanciador, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a dictar el presente auto, con base en los siguientes

### **I. ANTECEDENTES**

1. En la sentencia T-760 de 2008 esta Corporación analizó 22 casos concretos e identificó un conjunto de fallas estructurales en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. En razón de ellas emitió 16 órdenes correctivas instando a las autoridades del sistema a adoptar las medidas necesarias para conjurarlas.

Los mandatos impartidos pretendían, entre otros aspectos, garantizar el acceso a los servicios de salud de forma oportuna y calificada<sup>1</sup>, al señalar:

*“Ordenar al Ministerio de la Protección Social, a la Comisión de Regulación en Salud y al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, adoptar las medidas necesarias, de acuerdo con sus competencias, para superar las fallas de regulación en los planes de beneficios asegurando que*

---

<sup>1</sup> Orden decimosexta.

*sus contenidos (i) sean precisados de manera clara, (ii) sean actualizados integralmente, (iii) sean unificados para los regímenes contributivo y subsidiado y, (iv) sean oportuna y efectivamente suministrados por las Entidades Promotoras de Salud.*

*Esta regulación también deberá (i) incentivar que las EPS y las entidades territoriales garanticen a las personas el acceso a los servicios de salud a los cuales tienen derecho; y (ii) desincentivar la denegación de los servicios de salud por parte de las EPS y de las entidades territoriales.*

*Para dar cumplimiento a esta orden, se adoptarán por lo menos las medidas relacionadas en los numerales décimo séptimo a vigésimo tercero.”*

En otra de ellas, la sentencia dispuso avanzar hacia la cobertura universal y sostenible del sistema de salud<sup>2</sup>, al indicar lo siguiente:

*“Ordenar al Ministerio de Protección Social que adopte las medidas necesarias para asegurar la cobertura universal sostenible del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en la fecha fijada por la Ley –antes de enero de 2010–. En caso de que alcanzar esta meta sea imposible, deberán ser explicadas las razones del incumplimiento y fijarse una nueva meta, debidamente justificada.”*

2. Mediante escrito del 15 de septiembre de 2014, el Defensor del Pueblo Delegado para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad denunció que los usuarios de servicios de salud en el departamento del Chocó padecían múltiples dificultades de acceso al servicio de salud, entre las que enunció la negación constante de autorización de traslado para (i) los familiares de pacientes, con fundamento a la Resolución 5521 de 2013; y (ii) de los pacientes de accidentes de tránsito de la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís de Quibdó<sup>3</sup>, en el departamento del Chocó.

Así mismo, en referencia a la ESE, el Defensor señaló que se evidenciaba (i) inseguridad jurídica y administrativa, como consecuencia de la suspensión del interventor del hospital; (ii) pérdida de vigencia de los contratos de los especialistas e incumplimiento con el pago de salarios; (iii) falta de medicamentos y ambulancias medicalizadas; (iv) falencias en la custodia y archivo de las historias clínicas; además de (v) deficiencias en la infraestructura.

3. Al considerar que los hechos informados por la Defensoría del Pueblo podrían configurar una vulneración al derecho fundamental a la salud en el Chocó, la Sala Especial de Seguimiento<sup>4</sup> los puso en conocimiento tanto del Ministerio de Salud y Protección Social<sup>5</sup>, como de la Superintendencia

---

<sup>2</sup> Orden vigesimonovena.

<sup>3</sup> En adelante, el hospital, la ESE, el HSFA o el centro hospitalario.

<sup>4</sup> Auto 354 de 2014.

<sup>5</sup> En adelante, Ministerio, Ministerio de Salud, Minsalud o MSPS.

Nacional de Salud<sup>6</sup>. También les formuló algunos interrogantes con el fin de establecer las condiciones en que se prestaban los servicios de salud en dicho departamento, particularmente en el hospital, y conocer las acciones implementadas por esas entidades al respecto.

4. Las respuestas presentadas por el Ministerio de Salud<sup>7</sup> y la Superintendencia<sup>8</sup> motivaron un nuevo pronunciamiento del Tribunal que, mediante auto del 22 de enero de 2015, decretó la práctica de una inspección judicial en las instalaciones del HSFA de Quibdó para constatar los hechos denunciados.

5. La diligencia se practicó el 25 de enero de 2015 y permitió verificar (i) el deterioro de la planta física y del mobiliario del centro hospitalario; (ii) la falta de especialistas; (iii) el manejo inadecuado del archivo de las historias clínicas; y (iv) el cierre del acceso fluvial. Además, se recibieron quejas a causa del ruido ocasionado por factores externos en el área de psiquiatría y se evidenció el estancamiento de aguas, así como el no funcionamiento de la planta de tratamiento del líquido.

6. El 26 de enero de 2015 se llevó a cabo, en Quibdó, un conversatorio que abordó la problemática del sector salud en el departamento<sup>9</sup>. Durante el encuentro la alcaldesa del municipio señaló que era necesario articular el sistema de salud tradicional con el ancestral, así como contar con el acompañamiento de esta Sala Especial de Seguimiento hasta superar las fallas detectadas en la prestación del servicio en el Chocó<sup>10</sup>. Por su parte, la administración departamental reconoció la inexistencia de un hospital de nivel III de atención y las carencias del HSFA<sup>11</sup>.

La Procuradora Delegada para la Seguridad Social afirmó que tanto la ineficiencia como la corrupción imperantes en el departamento impactaban en la atención de los usuarios del sistema y aseveró que la rentabilidad económica no podía seguir siendo el principal objetivo de las EPS e IPS<sup>12</sup>. Por

---

<sup>6</sup> En adelante, Supersalud, Superintendencia o SNS.

<sup>7</sup> Cfr. AZ I Chocó, folios 33 a 44.

<sup>8</sup> Cfr. AZ I Chocó, folios 45 a 66.

<sup>9</sup> Auto 154 de 2014 Medidas preventivas con relación a la labor de divulgación efectuada por el Consejo Superior de la Judicatura.

<sup>10</sup> La Alcaldesa de Quibdó, en su intervención, sostuvo que era indispensable “*articular al sistema de salud tradicional lo que son los saberes y el sistema de salud ancestral de los pueblos indígenas y afro. El 70% del tiempo los pueblos indígenas y afro, las comunidades rurales y los barrios marginales asisten al chaman, al médico ancestral. Después [de] que agotan esas posibilidades van al sistema occidental de salud. Muchas veces cuando llegan, ya es tarde. Ya no hay nada que hacer y se necesita entonces establecer ese diálogo de saberes que permita no mirar con desdén estos saberes y estos conocimientos ancestrales, sino ver cómo se pueden mejorar para que podamos atender la salud integral de la población*”.

<sup>11</sup> Sobre el particular, el Gobernador del Chocó expresó que “*es de público conocimiento la situación precaria de los servicios de salud en el Chocó. Basta con señalar que no contamos con atención de tercer nivel y la única institución de segundo nivel es el Hospital San Francisco de Asís, que comparte sensibles irregularidades y en ocasiones [es] causante de resultados fatales*”.

<sup>12</sup> Además, precisó que “*aquí confluyen todas las antítesis de las normas internacionales del derecho constitucional a la salud; aquí no es un tema pacífico, es un tema que goza de alta ineficiencia, de corrupción, donde el hospital público es un ejemplo de inoperancia, de tristeza, de corrupción donde su gente se muere porque los trámites (sic), porque no llegó la plata, porque primero está el interés y el dinero que son los primeros motores de la acción. La Procuraduría no ha sido ajena a todo este proceso que ha adelantado la Corte y la Defensoría del Pueblo. En el Chocó, la procuraduría tiene 2 524 investigaciones abiertas la mayoría por corrupción y de las cuales 344 son en materia de salud*”.

otra parte, el Personero Delegado de Quibdó expuso algunos casos en los cuales había intervenido<sup>13</sup>, mientras que la veeduría en Salud del Chocó denunció que las administraciones de las IPS no eran diligentes, carecían de infraestructura e insumos para atender las necesidades en salud<sup>14</sup> y los organismos de vigilancia y control no ejercían las inspecciones respectivas.

El agente interventor del Hospital San Francisco de Asís expuso la función misional del prestador<sup>15</sup>, la necesidad de construir estrategias para enfrentar las dificultades en la prestación del servicio y reconoció que el hospital no estaba en condiciones de cumplir las exigencias legales que definen la calidad en la atención<sup>16</sup>. El Ministro de Salud, por su parte, informó que el Hospital se encontraba funcionando en déficit, aunque aclaró que la situación podría solucionarse con una adecuada operación<sup>17</sup>.

7. En los autos 047 y 048 de 24 de febrero de 2015<sup>18</sup> la Corporación convocó a una sesión técnica el 19 de marzo de 2015 en la ciudad de Bogotá, que contaría con la participación de las autoridades responsables de la dirección y control del sector salud<sup>19</sup>.

---

<sup>13</sup>Manifestó que “un usuario tuvo que acudir con el fallo de tutela a la EPS, porque no lo quieren desvincular de la EPS, (sic) no les prestan el servicio pero tampoco los desvinculan. Se satura el aparato jurisdiccional porque los jueces ordinarios deben actuar como jueces constitucionales. A otro usuario no lo querían afiliarse en la EPS, porque está muy enfermo, no tiene extremidades... (sic) que lo único que va a traer es gastos, vale 400 millones de pesos, hay que trasladarlo a Medellín o a Cali, darle medicamentos, muletas. Otra señora necesitaba un servicio de ambulancia medicalizada y fueron hasta el hospital y le dijeron que era el caso número 10, pero que estaban muy ocupados y que viniera más tarde para hacerle el favor de averiguar qué pasaba con ese caso. La cultura de los funcionarios de las EPS es que actúan cuando el usuario tiene el fallo de tutela, sin importarles la salud de los mismos”.

<sup>14</sup> Esta, además, determinó que “las EPS restringen y niegan acceso de servicios de salud. Algunas EPS no tienen red de servicio fuera del departamento, lo que ocasiona muertes evitables de los chochoano porque según ellas ‘no hay cama para tanta gente’. EPS y Secretaría Departamental tienen deudas con IPS de Medellín y Cali. Hay demora en tratamientos, porque las EPS restringen medicamentos de alto costo o se demora[n] en entregarlos. Se niegan los tratamientos para pacientes con tratamientos de alto costo (cáncer, insuficiencia renal). Existe demora en el pago de los trabajadores por parte de los empleadores y esto no puede conllevar a (sic) la desafiliación de los usuarios sin comunicárselos. Ni la Secretaría de Salud, ni organismos de control se preocupan por regular el tema de salud y los prestadores se aprovechan”.

<sup>15</sup> Prestar servicios de mediana complejidad en el Chocó para brindar a los usuarios una atención humanizada.

<sup>16</sup> También expresó que “para este momento, dadas las condiciones en las cuales se prestan los servicios de salud, no estamos exactamente cumpliendo con esta misión (...) En el Hospital se viven de manera directa las angustias, los agobios, las necesidades insatisfechas con las cuales el Hospital se enfrenta todos los días para poder prestar estos servicios”.

<sup>17</sup> Así mismo, estableció que “el problema del HSFA es un problema de la descentralización. La historia del HSFA es un círculo vicioso. El Hospital debe ser de todos. Descentralización va a funcionar (sic) y la comunidad va a proteger los malos manejos del mismo cuando se interesen en el hospital, cuando lo hagan propio. La intervención tuvo origen en los problemas de antaño. Problemas del sector justicia. (Carteles de abogados y jueces que desangran los hospitales). La salud no es solo de los médicos, debe ser un esfuerzo colectivo (...) El recaudo del Hospital está por debajo de los 2 000 millones de pesos y los costos totales están por encima de los 2 500 y a eso se le suman los pasivos es inviable desde ese punto de vista estructural más problemas comunes, obsolescencia tecnológica y problemas de talento humano (...) La Nación va a tener que pagar una parte del pasivo en algún momento. El HSFA con un buen operador va a generar recursos suficientes y la nación puede ayudar para remover obsolescencia tecnológica y problemas de talento humano (...) Aquí puede existir un hospital viable cumpliendo viabilidad financiera y prestando un buen servicio para la población”.

<sup>18</sup> Con ocasión de lo observado por la Sala Especial en la visita a las instalaciones de la ESE y lo sostenido en el conversatorio de 26 de enero de 2015.

<sup>19</sup> Las autoridades citadas fueron: el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Procurador General de la Nación, el Fiscal General de la Nación, el Ministro de Salud y Protección Social, el Superintendente Nacional de Salud, el Presidente y un senador de la Comisión Séptima del Senado, los representantes a la Cámara por el departamento del Chocó, el Gobernador de Chocó, la Alcaldesa de Quibdó, el Personero Municipal, y el agente interventor de la ESE Hospital San Francisco de Asís.

8. El 16 de marzo de 2015<sup>20</sup>, la Supersalud expuso los motivos por los cuales la intervención al Hospital Departamental San Francisco de Asís se había prolongado por más de 7 años. Explicó que por ser el único centro hospitalario de nivel II de atención, la medida era necesaria para garantizar la prestación de servicios de salud en el Chocó. No obstante, aceptó que persistían los hallazgos que la motivaron, razón por la cual había sido prorrogada en varias oportunidades.

9. El 19 de marzo de 2015, se realizó la sesión técnica que pretendía socializar las actuaciones ejecutadas e iniciadas por las autoridades administrativas y de vigilancia, control y fiscalización del Sistema de Salud en el departamento del Chocó, particularmente en el Hospital Departamental San Francisco de Asís. También se socializaron las propuestas de los asistentes en aras de construir una estrategia interinstitucional que permitiera optimizar el funcionamiento de la ESE.

En esa diligencia el Ministerio de Salud, la Superintendencia y el agente interventor reconocieron la crisis administrativa, presupuestal y de infraestructura del hospital. Sin embargo, no presentaron el plan de acción requerido en el auto de convocatoria. Al cierre del evento la Sala declaró que los resultados de la diligencia fueron bajos.

10. Al indagar sobre las condiciones en que se encontraba el Hospital San Francisco de Asís, la Corte pudo identificar que uno de los principales problemas estaba relacionado con la situación financiera de la ESE, pues, a pesar de facturar mensualmente un valor superior a sus gastos, la cartera que acumulaban las diferentes EPS y ERP<sup>21</sup> impedían que el mismo contara con un flujo de recursos que le permitiera pagar oportunamente al recurso humano, los proveedores, mejorar la infraestructura, realizar mantenimiento a los equipos y mejorar la tecnología en pro de brindar un servicio de calidad a los usuarios.

Además, en la sesión técnica<sup>22</sup> se conoció que uno de los principales problemas financieros del hospital surgió con posterioridad a la intervención para administrar, ordenada por la Supersalud el 6 de marzo de 2007, dado que entre el agente especial interventor y Caprecom suscribieron un convenio en 2008 y, posteriormente, un contrato en 2009 para que la EPS se encargara del funcionamiento de la ESE. Sin embargo, durante toda la vigencia, Caprecom omitió liquidar y pagar los valores correspondientes a excedentes de operación.

11. Mediante auto 413 de 2015, la Sala Especial realizó el primer seguimiento a las condiciones de la prestación de servicios de salud en el departamento del Chocó y ratificó la crisis humanitaria en esta región, *“de la cual el sistema de salud y los problemas del Hospital San Francisco de Asís son una muestra puntual de que debe ser atendida con prioridad”*. También consideró que las

---

<sup>20</sup> Cfr. AZI Chocó, folios 156 a 191.

<sup>21</sup> Entidades responsables de pago.

<sup>22</sup> Convocada mediante auto 047 de 2015 y llevada a cabo el 19 de marzo del mismo año.

gestiones de las entidades responsables no fueron suficientes para enfrentar la situación. Por ello, declaró “*la ausencia de medidas estatales integrales y pertinentes para enfrentar los obstáculos en el acceso a la prestación de los servicios de salud del departamento del Chocó, específicamente en el hospital San Francisco de Asís*” y decidió focalizar el seguimiento de la sentencia T-760 de 2008 en el sistema de salud chocoano, en particular en el Hospital San Francisco de Asís.

Teniendo en cuenta que uno de los principales problemas evidenciados en el HSFA se originaba en la falta de pago de los excedentes de la operación del mismo, por parte de Caprecom, entidad responsable de esta entre junio de 2008 y el 6 de agosto de 2013, dispuso:

*“NOVENO.- ORDENAR a la Superintendencia de Salud que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, promueva un plan de pagos con Caprecom EPS, por concepto de los excedentes de la operación y las demás acreencias con el Hospital San Francisco de Asís de Quibdó. La suscripción de dicho instrumento tendrá que darse en los sesenta (60) días siguientes a la notificación de la presente providencia. De existir discrepancias entre los valores presentados por cada una de las partes, le corresponderá a la Superintendencia, así como al Ministro de Salud y Protección Social la realización de mesas de trabajo (máximo 3), en las que se encuentren presentes el Agente Interventor del hospital, el representante legal de Caprecom, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y un representante del Sindicato de trabajadores de la ESE, con el fin de que los recursos sean efectivamente entregados el 4 de enero de 2016.”*

12. Con ocasión de lo anterior, el 18 de diciembre de 2015 la Superintendencia Nacional de Salud<sup>23</sup> informó a la Sala Especial sobre las actividades coordinadas para el cumplimiento del numeral noveno del auto 413 de 2015, entre las que relacionó las siguientes:

12.1 El 28 de septiembre de 2015, convocó a Caprecom y al Hospital San Francisco de Asís a un encuentro, con el propósito de realizar un acercamiento entre las partes y promover el plan de pagos.

12.2 El 2 de octubre de 2015 tuvo lugar dicha reunión. En ella la ESE se comprometió a remitir a Caprecom el 7 de octubre de 2007 la información relacionada con las cuentas pendientes de pago de las vigencias 2013, 2014 y 2015, para que las revisara y realizara las observaciones correspondientes, señalando las diferentes fechas en que entregarían avances del proceso de conciliación de las cuentas, así como el calendario de mesas de trabajo en caso de discrepancias en los valores reclamados y los reconocidos.

---

<sup>23</sup> Cfr. AZ III Chocó, folios 844 a 907.

12.3 El 7 de octubre de 2015, el agente interventor de la ESE presentó ante la Supersalud las cuentas de cobro y la relación de facturas por venta de servicios a Caprecom EPS, por un valor de \$5.206.339.584.

12.4 El 30 de octubre de 2015 se llevó a cabo una segunda reunión. En ella se expuso que, por la falta de registro en el sistema contable y el cierre de las oficinas de la EPS en Chocó y Antioquia, no fue posible establecer la totalidad de la cartera. También se estimó que existían aproximadamente 1.926 facturas sin auditar, frente a lo cual la ESE allegó copia del acta de verificación de cartera de venta de servicios. En cuanto a los excedentes de la operación, el apoderado del hospital informó que ascendían a \$46.913 millones, de los cuales \$22.363 millones correspondían a capital y \$24.550 millones a intereses. Esto último fue rebatido por Caprecom, al manifestar que no adeudaba recursos por dado concepto, por cuanto la operación fue deficitaria y las deudas se encontraban prescritas.

Por lo anterior, cada una de las partes fue convocada a aportar los fundamentos técnicos y jurídicos de sus posiciones a más tardar el 3 de noviembre de 2015. Finalmente, acordaron que el 9 de noviembre de ese año se presentarían los avances en la verificación de saldos de cartera.

12.5 El 3 de noviembre de 2015, el apoderado del HSFA expuso los hechos que dieron lugar a la reclamación, esto es: (i) la suscripción de un convenio el 26 de junio de 2008 y un contrato posterior el 3 de abril de 2009, ambos con el propósito de que la EPS administrara y operara el centro hospitalario; (ii) las condiciones estipuladas en los mismos para cuando se produjeran excedentes de operación; (iii) el incumplimiento de aquellas condiciones por parte del operador, durante los años 2008 a 2011; (iv) la liquidación unilateral de los excedentes realizada por el agente interventor; (v) la terminación unilateral del contrato mediante la Resolución 059 del 15 de febrero de 2012; (vi) su confirmación por parte de la Resolución 087 del 1 de marzo de 2012, con ocasión de recurso de reposición interpuesto por la EPS; y (vii) la continuación de la administración y operación por parte de esta hasta el 6 de agosto de 2013, a pesar de la falta de contrato para ello.

Así mismo, señaló que la obligación de la cual reclamaba el pago surgía de varios documentos<sup>24</sup> que constituían un título ejecutivo complejo con una obligación clara, expresa y exigible, y presentó la liquidación de la deuda que se resume en el siguiente cuadro:

Periodo	Capital	Intereses
Julio de 2008 a diciembre de 2010	\$16.653.823.623	\$9.159.602.992

<sup>24</sup> (i) El convenio del 26 de julio de 2008 y su otrosí; (ii) el acta de entrega de los diferentes servicios del hospital, con fecha del 25 de junio de 2008; (iii) el contrato del 30 de abril de 2009; (iv) las actas de liquidación unilateral de los excedentes de la operación correspondientes a los años 2008, 2009 y 2010, con fechas del 7 y 24 de marzo de 2011; (v) las Resoluciones 059 y 089 de 2012 y, (vi) las cuentas de cobro del 11 y 18 de abril de 2015.

Enero a diciembre de 2011	\$5.709.547.856	\$2.238.819.142
3 de marzo a 6 de agosto de 2012	\$30.220.884.264	
Total a 15 de septiembre de 2015	\$52.584.255.743	\$11.398.422.134
Gran total a 15 de septiembre de 2015	\$63.982.677.877	

12.6 El 9 de noviembre de 2015, Caprecom expuso como antecedentes de la reclamación de los excedentes por parte del HSFA: (i) la suscripción de un convenio y, posteriormente, de un contrato tanto para la administración como para la operación del hospital; (ii) las resoluciones de liquidación unilateral del contrato expedidas por el agente interventor de la ESE y, (iii) la operación sin contrato que realizó entre el 16 de febrero de 2012 y el 6 de agosto de 2013. Además, señaló que con mediación de la Procuraduría adelantó acercamientos con el HSFA, tendientes a conciliar la liquidación del convenio y del contrato, para lo cual se definió una ruta para las mesas de trabajo que se desarrollaron entre junio de 2013 y junio de 2014, sin lograr el objetivo.

Además, la EPS informó que realizó un estudio sobre la viabilidad jurídica de suscribir documentos de liquidación del contrato, a pesar del vencimiento de los términos que la ley concede para ello, frente a lo cual concluyó *“que la competencia para adelantar el proceso de liquidación estuvo en cabeza del hospital y no de Caprecom, destacando que es fundamental que se contaba con un plazo total para liquidar el contrato de treinta meses el cual ya venció, por ende el Hospital perdió competencia para liquidar el contrato”*<sup>25</sup>.

Así mismo, Caprecom señaló que no era posible hacer el pago reclamado, porque la operación del hospital fue deficitaria y, por ello, no había lugar al pago de excedentes. Además, agregó que el HSFA había perdido la competencia para liquidar los convenios, toda vez que no impulsó las acciones correspondientes para ello en el plazo señalado por la ley<sup>26</sup>, razón por la cual, de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado, estaba imposibilitado para ejercer reclamación alguna tendiente al pago. Además, con respecto a la operación sin contrato, afirmó que para la EPS no era posible liquidar los excedentes, toda vez que los mismos no fueron pactados entre las partes. Finalmente, indicó que en ese asunto no se presentaba un enriquecimiento sin justa causa porque no cumplía con los parámetros señalados en la sentencia de unificación proferida por la misma Corporación<sup>27</sup>.

12.7 El 24 de noviembre de 2015 tuvo lugar otra reunión entre Caprecom EPS, la ESE y la SNS, en la cual un representante de esta última entidad informó, en relación con los avances en la verificación de los saldos de cartera, el 10 de noviembre, Caprecom había señalado que no era posible

<sup>25</sup> Cfr AZ III Chocó, folio 870.

<sup>26</sup> Indicó que el literal j del artículo 164 del CCA advierte que la acción de reparación directa caduca a los dos años.

<sup>27</sup> Expediente 24897, proferido el 19 de noviembre de 2012.

realizar el pago de las facturas por \$1.004.925.259,90 porque estas correspondían a vigencias anteriores. Con relación a las facturas generadas por hechos cumplidos, por un valor \$3.789.283.167,10 la EPS sugirió adelantar el trámite ante la Procuraduría y la Supersalud; las cifras de deuda reportadas no evidenciaban avances en la conciliación de cartera.

Caprecom expuso que se había suscrito un acta de conciliación en la Regional Antioquia y que, con ocasión del cierre de la misma, la facturación había sido trasladada al nivel central para ser auditada. Además, agregó que de la cartera correspondiente a vigencias anteriores, el 50% de las facturas se encontraban auditadas y se estaban buscando los soportes de las restantes.

En esa oportunidad la Superintendencia manifestó su desacuerdo ante el incumplimiento de los compromisos de Caprecom. Por su parte, el HSFA señaló que percibía falta de voluntad por parte de Caprecom. En consecuencia, los asistentes acordaron hacer un consolidado de la facturación por prestación de servicios pendientes, que reflejó lo siguiente:

<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Total facturas por prestación de servicios	\$5.068.825.329,00
Facturas susceptibles de pago radicadas en el sistema SEVEN	\$1.004.925.259,00
Facturación identificada físicamente y auditada pendiente de registrar en SEVEN	\$1.318.352.086,00
Pendientes de auditar	\$923.707.174,00
Pendientes de ubicar físicamente	\$1.614.326.839,00
Descuento del 25% en tarifa SOAT	\$135.002.939,00
Glosa registrada en SEVEN sin notificar al hospital	\$72.511.032,00

Además, se incluyó una constancia sobre la deuda de Caprecom por \$46.102.679 con ocasión a la prestación de servicios a Caprecom Inpec, Tolima, Guaviare, Quindío y Caprecom Clínica.

En esa oportunidad, acordaron que el hospital remitiría los soportes y detalles de facturación el 30 de noviembre de 2015, para que a más tardar el 15 de diciembre del mismo año Caprecom ya hubiera ubicado las facturas físicamente.

Finalmente, del acta de esta reunión se depende que las mesas de trabajo acordadas en la reunión del 2 de octubre de 2015, en caso de discrepancias en los valores adeudados, no se habían realizado y se estarían esperando los resultados del encuentro programado para mediados de diciembre.

13. El 28 de diciembre de 2015 fue expedido el Decreto 2519, “*por el cual se suprime la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES ‘CAPRECOM’, EICE, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones.*”

14. Mediante Resolución 304 del 30 de diciembre de 2015 fue prorrogada la intervención forzosa administrativa del HSFA, hasta el 4 de julio de 2016.

15. El 21 de enero de 2016 la Supersalud presentó un informe sobre las acciones adelantadas en cumplimiento del auto 413 de 2015<sup>28</sup>. Respecto de la orden novena señaló que:

15.1 El 18 de diciembre de 2015, se llevó a cabo la mesa de trabajo en la que participaron la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, Minsalud, Caprecom, el HSFA y la Supersalud. En esta reunión, cada uno de los intervinientes expuso sus posiciones, entre las cuales se resalta que la Supersalud considera que Caprecom, desde el inicio del proceso de conciliación, ha presentado diferentes situaciones que conllevan al incumplimiento a los compromisos. La EPS informó que existían glosas por 781 millones que el hospital no aceptó, por considerarlas extemporáneas. Finalmente, sobre los \$1.004 millones que eran susceptibles de pago por estar registrados y auditados<sup>29</sup>, la representante de Caprecom informó que no tenía respaldo presupuestal para el pago.

Por su parte, el representante de la Procuraduría concluyó, entre otras cosas, que no existía ánimo conciliatorio y que se incumpliría lo dispuesto por la Corte, razón por la cual se iniciarían las acciones disciplinarias correspondientes. A su vez, el representante de Minsalud indicó que no era posible asignarle recursos a Caprecom y que lo aprobado por el Congreso de la República correspondía a la forma de financiar su liquidación.

Como resultado de la mesa de trabajo, Caprecom se comprometió a finalizar la conciliación y establecer un acuerdo de pago<sup>30</sup>.

15.2 El 22 de diciembre de 2015 tuvo lugar una nueva reunión, a la que asistieron representantes de la ESE y la EPS. En ella se expuso el resultado del cruce de cuentas, se acordó que se aceptaría una glosa global por el 10% y, que en la vigencia 2015 se efectuaría un pago por \$50.000.000.

15.3 Al día siguiente se realizó un nuevo encuentro en la Supersalud, en donde se discutió sobre una de las cláusulas de acuerdo, relacionada con el tiempo que debía esperar la ESE para presentar reclamaciones. En este encuentro Caprecom se comprometió a pagar ese mismo día la suma de 50 millones de pesos, así como a continuar con la búsqueda de la facturación por el valor de \$1.012.133.343.

---

<sup>28</sup> Cfr AZ III Chocó, Folios 1021 a 1058.

<sup>29</sup> Reportados en la reunión del 24 de noviembre de 2015.

<sup>30</sup> En el acta de la reunión no fue señalado un plazo para el cumplimiento del compromiso.

Además, la SNS manifestó a la Corte que no se convocaron nuevas reuniones para continuar con el propósito de la orden novena, por la decisión del Gobierno nacional de suprimir a Caprecom el 28 de diciembre de 2016.

En consecuencia, la SNS remitió, entre otros documentos, (i) las actas de las dos reuniones mencionadas; (ii) el acuerdo de pago; (iii) la copia de la comunicación mediante la cual la directora (E) de Caprecom remite a la Supersalud el soporte del giro por el valor de \$50.000.000, correspondientes al primer pago del acuerdo; y (iv) la copia de la resolución por medio de la cual se ordena la prórroga de la intervención a la ESE<sup>31</sup>.

16. En auto 056 del 10 de febrero de 2016, la Sala Especial de Seguimiento se pronunció nuevamente sobre la situación del servicio de salud en el departamento del Chocó, al evaluar el cumplimiento de las diferentes actividades realizadas por la Presidencia de la República, el Ministerio de Salud, la Superintendencia de Salud, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría, la Procuraduría, la Fiscalía, las Comisiones Séptimas del Senado y Cámara, los representantes a la Cámara por el departamento del Chocó, el Gobernador del Chocó, el Personero Municipal de Quibdó, el Agente interventor del HSFA y la Alcaldesa de Quibdó, en cumplimiento de 7 de los mandatos proferidos en el auto 413 de 2015<sup>32</sup>.

En particular, respecto del pago de los excedentes de operación, señaló que *“se advierte la ausencia de un acuerdo de pagos con Caprecom EPS por los excedentes de la operación de la ESE”*.

En esa oportunidad, la Sala consideró que, pese a los avances de la Defensoría del Pueblo y la Contraloría General de la República, *“la solución efectiva a la crisis evidenciada en el trámite focalizado solo [era] posible en la medida en que se [articularen] las acciones de los distintos niveles estatales”*. Por esa razón, declaró el incumplimiento general del auto 413 de 2015 y alertó a los superiores jerárquicos de cada una de las entidades responsables sobre la *“ausencia de resultados y vulneración sistemática de la Constitución respecto de la población chocoana”*. Entre otras cosas, dispuso:

**“Sexto. ORDENAR** al Superintendente Nacional de Salud que, en los treinta (30) días siguientes a la notificación de la presente providencia, remita al Defensor Delegado para la Salud, la Seguridad Social y la Discapacidad, a la Procuradora Delegada para los Asuntos del Trabajo y la Seguridad Social y a la Sala de Seguimiento: i) el informe del plan de pagos de Caprecom EPS o de la entidad que asuma sus funciones en caso de liquidación, relacionado con los excedentes de la operación de la ESE entre 2008 y 2013; y ii) el cronograma de vigilancia rigurosa del plan de acción del agente interventor del Hospital San Francisco de Asís de Quibdó” (Subraya fuera de texto).

<sup>31</sup> Cfr. AZ III Chocó, Folios 1021 a 1058.

<sup>32</sup> Tercero, cuarto, quinto, sexto, octavo, décimo segundo y décimo tercero.

17. El 14 de marzo de 2016<sup>33</sup>, la Defensoría del Pueblo presentó el primer informe semestral ordenado en el numeral décimo tercero del auto 413 de 2015. En relación con el mandato noveno de dicha providencia, hizo un recuento de las actuaciones reportadas por la Superintendencia y las conclusiones manifestadas por la Procuraduría. Respecto del trabajo realizado en pro del acuerdo de pago, la Defensoría concluyó en el reporte que la SNS aportó una amplia relatoría del proceso, agregó que esperaba mayor intervención por parte de Minsalud y que los anuncios tempranos de la intención de liquidar a la EPS permitieron que se dilatará el proceso de conciliación. Así mismo, adujo que el proceso no contó con bases ciertas sobre la deuda, como consecuencia de los problemas de facturación, las inconsistencias y las declaraciones de Caprecom de no contar con recursos para realizar el pago. La Defensoría también expresó que el haber acordado un pago por \$50.000.000 cuando se hablaba de una deuda de \$46.913 millones, era diciente respecto de la forma como se llevaban los procesos de intervención administrativa.

Señaló, además, que en el proceso existió (i) falta de voluntad entre las partes; (ii) ausencia de soportes que permitieran demostrar la cartera por parte de la ESE; (iii) una aparente intención, por parte de Caprecom, de dilatar el proceso de negociación hasta su liquidación; y agregó que (iv) el papel de la SNS fue de conciliador, sin capacidad de intervención y el del Minsalud fue parcial.

En consecuencia señaló que tanto la ESE como la EPS incumplieron, por la falta de disposición de los medios para llegar al acuerdo. También, que la cartera, por concepto de excedentes de operación, se encontraba haciendo parte de la masa de liquidación de Caprecom, razón por la cual, la situación de la ESE continuaba siendo crítica y que de lo sucedido se desprendía que los procesos de intervención adelantados por la Supersalud no garantizaban el mejoramiento de las entidades objeto de la medida.

18. El 15 marzo de 2016<sup>34</sup>, el apoderado general de la Fiduprevisora S.A. para la liquidación de Caprecom EICE señaló, en relación con la orden novena del auto 413 de 2015, que en el mes de diciembre de 2015 Caprecom celebró un acuerdo de pago con el HSFA por el valor de \$3.545.736.746,90 de los cuales se canceló la suma de \$50.000.000. No obstante, con ocasión de la supresión y liquidación decretada el 28 de diciembre de 2015, se inició el trámite concursal al que debían acudir todos los acreedores de Caprecom; y sobre las reclamaciones presentadas, el liquidador resolvería atendiendo el orden de prelación establecido en la ley. Además indicó que en atención a lo dispuesto en el Decreto Ley 254 de 2000, el pago de las acreencias solo tendría lugar una vez quedara en firme el acto administrativo de su calificación, siempre y cuando existieran recursos para ello. Por lo anterior, manifestó estar impedido para hacer efectivo el pago de los dineros adeudados al HSFA, toda vez que ello rompería la igualdad frente a los demás acreedores y violaría lo que considero un “*principio cardinal*” en los procesos liquidatorios.

---

<sup>33</sup> Cfr. AZ V Chocó, folios 1356 a 1364.

<sup>34</sup> Cfr. AZ VI Chocó, folios 1376 a 1384.

19. Mediante informe presentado el 18 de marzo de 2016<sup>35</sup>, la SNS hizo un recuento de las actuaciones adelantadas en cumplimiento de la orden novena del auto 413 de 2015, hasta la suscripción del acuerdo de pago entre la ESE y la EPS el 23 de diciembre de 2015. Adicionalmente, informó que, a raíz de la expedición del Decreto que ordenó la liquidación de Caprecom, la Superintendencia no es competente para establecer las condiciones de un plan de pagos por parte de Caprecom o la entidad que asuma sus funciones. Finalmente, resaltó que el decreto que dispuso la liquidación prevé la presentación de acreedores, reclamaciones y la calificación de créditos.

20. El 1° de abril de 2016<sup>36</sup> la Superintendencia se pronunció sobre el requerimiento realizado por el auto 056 de 2016. En relación con la orden novena de la providencia 413 del año anterior manifestó que en repetidas oportunidades había informado a la Corte sobre las actividades realizadas y que, en virtud de la liquidación de Caprecom, no era la competente para definir el plan de pagos requerido por esta Corporación. También indicó, que el 12 de febrero de 2016 comunicó a la interventora de la ESE que procediera a presentar, dentro del término establecido, las reclamaciones de acreencias en el proceso de liquidación de Caprecom.

21. Mediante escrito radicado el 11 de abril de 2016<sup>37</sup>, la Procuraduría General de la Nación informó que el 4 de noviembre de 2015 realizó una visita al HSFA, en la que le manifestaron que el centro hospitalario atravesaba una situación económica crítica causada especialmente por las obligaciones de Caprecom, que sumaban \$35 mil millones<sup>38</sup>. Señaló que la ESE propuso condonar \$14.000 millones de intereses, pero la EPS no se pronunció al respecto, además, que el hospital había iniciado una acción judicial dentro de la cual existía mandamiento de pago<sup>39</sup>.

Con ocasión a lo anterior, la Procuraduría consultó en el Sistema de Información Hospitalaria, en el cual a 30 de septiembre de 2015, se encontraba reportado que Caprecom le adeudaba al HSFA \$24.234 millones. Finalmente, la entidad manifestó que participó en la mesa de trabajo realizada el 18 de diciembre de 2015, en la que concluyó que no existía ánimo conciliatorio en ninguna de las partes y que la orden de la Corte se había incumplido. También indicó que pese a existir un reconocimiento de deuda por parte de Caprecom, esta no se pagaría por que la EPS no contaba con presupuesto para eso, y que iniciaría las acciones disciplinarias

---

<sup>35</sup> Cfr. AZ VI Chocó, Folios 1365 a1368.

<sup>36</sup> Cfr. AZ VI Chocó, folios 1486 a1494.

<sup>37</sup> Cfr. AZ VI Chocó, folios 1577 a1581.

<sup>38</sup> 5 mil millones de pesos corresponden a cartera por prestación de servicios de salud y 30 mil millones a los excedentes de la operación del hospital, de los cuales \$16 mil millones eran el capital y lo demás, intereses.

<sup>39</sup> Radicado en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Chocó, bajo el No. 2700123330032015006300, dentro de cual mediante auto1543 del 22 de octubre de 2015 fue profirió mandamiento de pago por \$16.653.823.623, “derivado de la liquidación unilateral de los excedentes del convenio y contratos de administración y operación de la áreas del servicio de salud del Hospital. Por los intereses equivalentes al doble civil legal, es decir al 1% mensual sobre el valor histórico actualizado, desde que se hizo exigible la obligación (7 y 24 de marzo de 2011) hasta que se verifique el pago”.

correspondientes frente a los funcionarios responsables del cumplimiento del mandato de la Corte.

22. El 25 de abril de 2016 la Defensoría del Pueblo rindió informe sobre el cumplimiento al auto 056 de 2016, en el que señaló que la Superintendencia había manifestado que con ocasión de la liquidación de Caprecom puso en conocimiento de esta Corporación que no era competente para establecer las condiciones del plan de pagos en la liquidación, por ser función del agente especial<sup>40</sup>.

23. El 20 de mayo de 2016<sup>41</sup>, el Agente Especial Liquidador de la ESE informó que existía un posible desacato a lo dispuesto en el numeral noveno del auto 413 de 2015, toda vez que el mismo establecía como plazo de pago el 4 de enero de 2016, y a pesar de que la ESE contaba con dos títulos ejecutivos (el primero por el valor de \$16.653.823.623 correspondiente a un mandamiento de pago librado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Chocó<sup>42</sup>; y el segundo, contenido en el acuerdo de pago suscrito con la EPS el 23 de diciembre, por el valor de \$3.495.736.746<sup>43</sup>), había adelantado todos los trámites dentro del proceso liquidatorio, Caprecom no realizaba el pago.

En consecuencia, solicitó a la Sala que se ordenara a Caprecom dar cumplimiento a la orden novena del auto 413 de 2015, además que realizara una mesa de seguimiento a dicho auto en la ciudad de Quibdó, con la participación de la Corte, la Comisión Séptima del Senado, Minsalud, la SNS, los organismos de control, la Gobernación de Chocó, la Secretaría Departamental de Salud, la Mesa Permanente por la Salud, los agentes liquidadores de la ESE y de Caprecom EPS y las aseguradoras de los planes de beneficios. Finalmente, solicitó una mesa de seguimiento a la conciliación de la cartera que las EPS tenían con el centro hospitalario.

24. Posteriormente, el 9 de junio de 2016, el coordinador de la Mesa Amplia y Permanente para la Salud de los Chocoanos y el presidente de Anthoc-Chocó manifestaron a la Sala la preocupación por el incumplimiento, entre otras, de la orden sexta del auto 056 de 2016, en virtud del cual se ordenaba a la Supersalud informar el plan de pagos de Caprecom EPS, por concepto de los excedentes de operación que consideraban perdidos. Ambos plantearon que una vez se hiciera efectiva la orden de pago de estos, se sanearía el pasivo del hospital y no sería necesaria su liquidación.

25. Mediante auto del 14 de junio de 2016, la Sala solicitó a la Superintendencia que informara si había adelantado procesos de conciliación entre las EPS y el HSFA. También, le ordenó que convocara a las mesas de conciliación necesarias a las EPS deudoras, con el fin de depurar la cartera vencida del centro hospitalario.

---

<sup>40</sup> Cfr. AZ VI Chocó, folios 1602 a1608.

<sup>41</sup> Cfr. AZ VI Chocó, folios 1676 a1678.

<sup>42</sup>, Auto interlocutorio 1543 del 22 de octubre de 2015.

<sup>43</sup> Por concepto de prestación de servicios a Caprecom EPS.

26. El 24 de junio de 2016 el asesor de control interno del HSFA solicitó darle trámite a la petición expuesta por el agente interventor el 20 de mayo<sup>44</sup>. asunto que fue resuelto el 7 de julio de 2016, mediante auto en el que la Sala puso al funcionario de la ESE de lo resuelto en el auto del 14 de junio.

27. El 28 de junio de 2016 la Superintendencia Nacional de Salud presentó respuesta al auto del 14 de junio de 2016. En ella reiteró lo manifestado respecto a la presentación del plan de pago de los excedentes de operación, por parte de Caprecom<sup>45</sup>.

28. Mediante escrito radicado el 8 de julio de 2016<sup>46</sup>, la Superintendencia Nacional de Salud presentó el informe ordenado en el numeral segundo del auto 282 de 2016<sup>47</sup>, en el cual, previo a exponer la información solicitada, mencionó las actuaciones adelantadas en atención a los mandatos contenidos en las providencias 413 de 2015 y 065 de 2016.

Sobre el cumplimiento de la orden novena del auto 413 de 2015, hizo un relato de lo acontecido en las reuniones realizadas a partir de 2 de octubre de 2015, con el propósito de lograr la conciliación entre el HSFA y Caprecom y que concluyeron con el acuerdo de pago de \$ 3.545.736.745,90, del cual únicamente se cancelaron \$50.000.000 en 2015, mientras que el valor restante, correspondiente a \$3.495.736.746.90, se desembolsaría en la vigencia 2016; adicionalmente, indicó que las partes habían acordado que en caso de ordenarse la liquidación de Caprecom, la ESE debería adelantar las gestiones ante el agente liquidador para obtener el pago.

En relación con el cumplimiento de la orden sexta del auto 056 de 2016, la SNS indicó que, tal como lo informó en el escrito presentado a la Corte el 11 de marzo de 2016, no era competente para señalar en qué condiciones se debía establecer el plan de pagos en la liquidación de Caprecom, ni los excedentes de operación causados entre 2008 y 2013, toda vez que para ello existía un marco normativo de rigurosa aplicación por parte del liquidador designado por el Gobierno.

Finalmente, la Superintendencia indicó que, mediante oficio del 12 de febrero de 2016, le comunicó al agente interventor de HSFA que debía proceder a presentar, en el término concedido, las reclamaciones de las acreencias ante Caprecom en Liquidación.

29. El 2 de agosto de 2016<sup>48</sup>, un grupo de trabajadores de la planta de la ESE HSFA solicitaron a la Sala entrar a verificar el cumplimiento de los autos 413 de 2015, 056 y 282 de 2016, teniendo en cuenta que la decisión de liquidar el Hospital San Francisco de Asís se adoptó mediante “falsa

---

<sup>44</sup> Descrita en acápite 23 de los antecedentes de esta providencia.

<sup>45</sup> Cfr. AZ-Chocó VI, folios 1732 a1733.

<sup>46</sup> Cfr. AZ-Chocó VI, Folios 1753 a1771.

<sup>47</sup> Mediante el cual la Sala Especial de Seguimiento resolvió la solicitud de prórroga de la intervención forzosa a la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís, presentada por la Supersalud.

<sup>48</sup> Cfr. AZ-Chocó VI, Folios 1899 a 1904.

motivación” y que, en consecuencia, se debía declarar la revocatoria de la Resolución 001862 de julio de 2016.

En dicha comunicación, los trabajadores indicaron que la Corte tenía conocimiento de la deuda por más de \$35.000.000.000 que tenía Caprecom con el hospital, por concepto de los excedentes de la operación del mismo y la venta de servicios, cuyo pago se perseguía en el auto 413 de 2015 al ordenar a la Supersalud que en un plazo de no más de 60 días estableciera un cronograma a Caprecom para que efectuara la cancelación de dicha deuda.

En consecuencia, los trabajadores expusieron que la Superintendencia incumplió y ocultó la deuda que permitiría cancelar los pasivos para evitar la liquidación del hospital.

30. Entre el 17 y el 24 de agosto de 2016 tuvo lugar un paro cívico en el departamento del Chocó. Como consecuencia de este acontecimiento, en los acuerdos realizados por el Gobierno nacional, con el propósito de solucionar los críticos problemas expuestos por la población, fueron adoptadas medidas que podrían impactar el seguimiento a la sentencia T-760 de 2008, así como al desarrollo de los cronogramas y programas. Por tanto, para el cumplimiento de las órdenes impartidas en el caso focalizado del Chocó fue proferido el auto del 5 de septiembre de 2016, mediante el cual se decretaron pruebas, entre ellas, se solicitó a la Superintendencia Nacional de Salud, al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio del Interior, a la Gobernación de Chocó, al Gerente del Plan “Todos Somos Pazcífico”, al Secretario General de la Presidencia de la República y a la Alcaldía de Quibdó que, en el marco de sus competencias, resolvieran algunos interrogantes entre los que fue incluido el siguiente:

*“Respecto de la depuración del pasivo existente a cargo de Caprecom y Saludcoop en liquidación se debe allegar un cronograma en el que se fije la fecha o fechas en la que se girarán los recursos adeudados.”*

31. A través de un documento presentado el 12 de septiembre de 2016, la Supersalud respondió los cuestionamientos formulados y, en relación con la pregunta sobre la depuración del pasivo a cargo de Caprecom y el cronograma de pagos, señaló que: en atención al proceso de liquidación en el que se encontraba la EPS, era al liquidador a quien le correspondía establecer la forma y condiciones para el pago de las obligaciones, atendiendo a las normas que regulan la materia. Además, anexó un documento en el que expuso el proceso que se surte para el reconocimiento y pago de las acreencias, así como el estado en el que se encontraba el proceso<sup>49</sup>.

32. El 29 de septiembre de 2016 la Contraloría General de la República remitió el informe final de la actuación especial de fiscalización realizado a los recursos del orden nacional-componente Salud, transferidos al

---

<sup>49</sup> Cfr. AZ-Chocó VI, folios 2070 a 2088.

departamento de Chocó en 2014 y 2015, al municipio de Quibdó en 2015 y al Hospital San Francisco de Asís.

En dicho informe indicó que en el plan de acción suscrito por el interventor con ocasión a la última prórroga dentro del componente económico se encontraba *“continuar con las acciones prejudiciales y judiciales hasta lograr el pago de los excedentes que adeuda Caprecom EPS por la operación del Hospital en seguimiento a l cumplimiento del Auto 413 emanado de la Corte Constitucional, que permite el saneamiento de las cuentas por pagar de la ESE”*<sup>50</sup>.

Frente al seguimiento realizado por la Supersalud al plan de acción, vigencias 2014-2015, la entidad señaló que la gestión de la Delegada de Medidas Especiales fue *“flexible y permisiva, dado que las recomendaciones efectuadas a los interventores no fueron aplicadas en su mayoría y por dicho incumplimiento no hubo ningún tipo de sanción o medida de la SNS tendiente a exigir a estos funcionarios la observancia de los compromisos adquiridos en beneficio del HSFA”*<sup>51</sup>.

33. Mediante escrito del 31 de octubre de 2016<sup>52</sup>, el perito voluntario César Rodríguez Garavito rindió el concepto solicitado por la Sala Especial en el auto 458 de 2016 y, al hacer un recuento sobre el proceso de intervención del hospital, señaló que Caprecom fue el operador del hospital entre el año 2008 y el 6 de agosto de 2013. Así mismo, agregó que en el convenio inicial se había pactado que el 50% de los excedentes de la operación se reinvertirían en la infraestructura y el equipamiento del centro hospitalario y que eso se había incumplido por parte de la EPS. Además, el perito indicó que Caprecom tenía una deuda de \$3.989.294.773 por prestación de servicios y de \$16.653.823.623 por excedentes de operación, y que en la mesa de conciliación realizada el 23 de diciembre de 2015, la EPS *“se comprometió sólo con el pago de \$50.000.000”*.

34. El 27 de enero de 2017 finalizó el proceso de liquidación de Caprecom.

35. El 13 de julio de 2018<sup>53</sup> la agente especial liquidadora del Hospital Departamental San Francisco de Asís (en liquidación) solicitó requerir al PAR Caprecom, por no haber pagado todas las obligaciones contraídas con el HSFA, lo cual a su juicio implicaba un incumpliendo a lo dispuesto en la orden 9 del auto 413 de 2015, ya que con ocasión a la liquidación de Caprecom, presentó tres reclamaciones<sup>54</sup> de las cuales solo una había sido

---

<sup>50</sup> Cfr. AZ-Chocó VI, folio 2230.

<sup>51</sup> Cfr. AZ-Chocó VI, folio 2230 vto.

<sup>52</sup> Cfr. AZ-Chocó VII, folio 2425 vto.

<sup>53</sup> Cfr. AZ-Chocó IX, folios 3207 a 3612.

<sup>54</sup> (i) Reclamación A52.00015 correspondiente al periodo de operación con contrato por parte de Caprecom contenido en el mandamiento de pago por valor de \$16.653.823.623 m/cte., proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó dentro del proceso ejecutivo radicado con 270001-23-33-003-2015-0063-00, reclamación que incluyó intereses para un total de \$26.646.117.783; (ii) Reclamación A55.00005, por valor de \$4.319.742.961, correspondiente al título constituido mediante acuerdo de pago suscrito el 23 de diciembre de 2015 entre Caprecom y la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís; (iii) Reclamación A50.00014 por valor de \$30.220.884.264.00, correspondiente a operación sin contrato por parte de Caprecom,

pagada<sup>55</sup>. También indicó, en relación con el auto 1543 de 2015<sup>56</sup>, que no se procedió a la graduación y calificación del crédito<sup>57</sup> como proceso acumulado a la liquidación.

36. El 24 de julio de 2018<sup>58</sup>, la agente especial liquidadora Hospital Departamental San Francisco de Asís completó la solicitud allegando al expediente la certificación de facturación 2006-2013 que, a pesar de haber sido anunciada, no fue anexada al escrito del 13 de julio.

37. El 31 de agosto de 2018<sup>59</sup> el apoderado judicial del HSFA en liquidación solicitó al PAR Caprecom que diera respuesta efectiva a la petición del 07 de mayo de 2018, por medio de la cual requirió el cumplimiento del auto 413 de 2015, aduciendo el vencimiento de la oportunidad legal para resolver el asunto. Así mismo, indicó que las obligaciones reclamadas por la ESE en liquidación están sustentadas en los reportes de facturación del sistema contable de Caprecom desde el 01 de julio de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2012, documentos que, además, demuestran que el porcentaje de participación en los excedentes de facturación de esas vigencias no fueron cancelados al centro hospitalario. Finalmente, el apoderado informó que copia de la misma solicitud había sido remitida a esta Sala, solicitando que se requiriera al PAR Caprecom el cumplimiento del auto referido.

38. El 6 de septiembre de 2018<sup>60</sup> el PAR Caprecom Liquidado allegó a esta Corporación la respuesta a las peticiones presentadas por la agente liquidadora del HSFA. El escrito contenía dos secciones, una en la que explicaba el alcance de la orden novena del auto 413 de 2015 y otra en la cual se refería, individualmente, a las acreencias reclamadas. Al respecto, señaló que la reclamación A50.00014 se tuvo como contingencia litigiosa, por cuanto no se había emitido sentencia en el proceso de reparación directa que la sustentaba. En el caso del crédito A52.00015, relacionado con un proceso ejecutivo, se resolvió negar el reconocimiento, pues al valorar el mérito ejecutivo del título el Liquidador solicitó al hospital las constancias de la obligación; sin embargo, la ESE no aportó los documentos. Finalmente, el PAR Caprecom explicó que el crédito A55.00005 fue reconocido parcialmente, atendiendo a lo dispuesto en las actas de conciliación que sustentan el débito.

39. El 25 de octubre de 2018<sup>61</sup> la Superintendencia Nacional de Salud señaló haber recibido dos peticiones de cumplimiento del auto 413 de 2015,

---

respaldado en la demanda de reparación directa con radicado 27001233300320150012500 que aún cursa en el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó.

<sup>55</sup> Reclamación A55.00005 por valor de \$4.319.742.961, correspondiente al título constituido mediante acuerdo de pago suscrito el 23 de diciembre de 2015 entre Caprecom y la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís.

<sup>56</sup> Mandamiento de pago librado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó dentro del proceso ejecutivo con radicado 270001-23-33-003-2015-0063-00.

<sup>57</sup> Por concepto de excedentes de operación a favor del Hospital Departamental San Francisco de Asís.

<sup>58</sup> Cfr. AZ-Chocó IX, folios 3613 a 3620.

<sup>59</sup> Cfr. AZ-Chocó X, folios 3645 a 3646.

<sup>60</sup> Cfr. AZ-Chocó X, folios 3647 a 3648.

<sup>61</sup> Cfr. AZ-Chocó X, folios 3672 a 3683.

elevadas por la agente liquidadora del Hospital Departamental San Francisco de Asís dirigidas al representante del PAR Caprecom. En atención a estas, solicitó a la Corporación apoyo para tomar una decisión de fondo ante los requerimientos efectuados por la Agente, puesto que en los términos del decreto Ley 254 de 2000, la Ley 1105 del 2006 y demás normas concordantes, el proceso estaba por terminar.

40. El 19 de diciembre de 2018, la agente liquidadora de la ESE solicitó que se ordenara *“al PAR CAPRECOM LIQUIDADO, el cumplimiento pleno del Auto Interlocutorio No. 413 del 16 de septiembre de 2015 en Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008, efectuando el pago del MANDAMIENTO DE PAGO AUTO INTERLOCUTORIO No. 1543 DEL 22 DE OCTUBRE DE 2015, por valor de \$16.653.823.623.00 de pesos m/cte. a favor de la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís hoy en liquidación”*<sup>62</sup>. Sobre este asunto expuso que el mandato fue incumplido, porque el acuerdo de pago suscrito con Caprecom se había suscrito fuera del término señalado por esta Corporación<sup>63</sup> y que, al decretarse la liquidación de la ESE, el centro hospitalario fue obligado a presentar tres acreencias al proceso concursal<sup>64</sup>.

En relación con la primera de las reclamaciones, la liquidadora indicó que tanto Caprecom en liquidación, como el PAR Caprecom liquidado, desconocieron la orden emitida por la Corte, al rechazarla y anular mediante resolución el mandamiento ejecutivo librado por el Tribunal Administrativo del Chocó. Además, señaló que la ESE en liquidación:

*“Incurrió en un vicio de procedimiento, vicio en el que soporta la negación del derecho sustancial (pago del mandamiento de pago) incurriendo igualmente en un vicio de derecho (in iudicando), con referencia a la Resolución AL12135 del 12 de septiembre de 2016, mediante la cual se decretan unas pruebas de oficio, sin tener en cuenta que el expediente original de la acreencia que soporta el mandamiento de pago expedido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Choco (sic) se encontraba en poder del entonces CAPRECOM EICE y con todos los soportes documentales remitido (sic) directamente por el Tribunal en mención,...”*

Sobre la Resolución AL 12135 del 12 de septiembre de 2016<sup>65</sup> advirtió que esta (i) solo fue notificada hasta el 18 de noviembre de 2017, según certificado de correo electrónico<sup>66</sup>; (ii) que el artículo 2º de dicha resolución dispuso

---

<sup>62</sup> El auto 413 de 2015 en el numeral noveno, dispuso que la Supersalud promovería un plan de pagos entre la ESE, hoy en liquidación, y el entonces Caprecom EICE, por concepto de excedentes de operación y demás acreencias con el hospital, para lo cual señaló la forma como debería procederse en caso de discrepancias en el monto y la fecha máxima para el pago efectivo de los dineros adeudados.

<sup>63</sup> Indicó que *“fue suscrito solo hasta el 26 de febrero de 2016, es decir a dos meses de ordenada la liquidación de Caprecom EICE y fuera de los términos señalados por la Corte Constitucional (4 de enero de 2016)”*. Es preciso aclarar que la fecha de suscripción del acuerdo de pago reportada en otras tres oportunidades en el mismo escrito es el 23 de diciembre de 2015.

<sup>64</sup> Ver nota al pie No. 48.

<sup>65</sup> *“Por medio de la cual se decreta una prueba de oficio en el trámite de recurso de reposición instaurado por la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN FRANCISCO DE ASIS DE QUIBDÓ, en contra de la Resolución AL- 01426 del 02 de Mayo de 2016”*

<sup>66</sup> Verificado el correo electrónico al que se hace referencia, se evidencia que la notificación tuvo lugar el 18 de noviembre de 2016.

oficiar a la ESE en liquidación para que, en el término de 10 días, remitiera los documentos expuestos en el numeral primero, los cuales serían anexados a la reclamación A52.00015 y considerados al momento de ser resuelta de fondo, y que (iii) ordenó suspender por 10 días la decisión definitiva.

También afirmó que de lo anterior se desprenden los vicios enunciados, puesto que *“a pesar de haber decretado las Pruebas y que la Resolución fue notificada, NO SE OFICIÓ a la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN FRANCISCO DE AISS (sic) DE QUIBDO (sic) para que en el término de diez (10) días, remitiera lo expuesto en el artículo primero, es decir, se ordenó la práctica de pruebas mediante acto administrativo notificado, pero NO SE REALIZA LA PRUEBA...”*, sin embargo, continuó con el trámite al rechazarla mediante la Resolución AL 14740 del 19 de diciembre de 2016.

En consecuencia, consideró inadmisibles las afirmaciones que realiza el apoderado especial del PAR Caprecom Liquidado, al señalar que frente a la Resolución AL 12135 del 12 de septiembre de 2016, la ESE en liquidación guardó silencio. Además, agregó, que tampoco lo era comparar un mandamiento de pago al auto admisorio de la demanda en procesos declarativos, *“desconociendo con todo lo actuado una providencia judicial (Auto No 413 de 2015 expedido por la Corte Constitucional), e igualmente desconociendo el valor probatorio al título que le había dado el citado tribunal en auto No 1543 de fecha 22 de octubre de 2015”*<sup>67</sup>, y lo dispuesto en el artículo 430 del Código General del Proceso.

Finalmente, informó que en atención a la certificación<sup>68</sup> emitida por el PAR Caprecom Liquidado el 28 de junio de 2018, no era válido el argumento expuesto por Caprecom EICE durante las mesas de trabajo realizadas entre octubre y diciembre de 2015 que hacía referencia a la operación deficitaria, el cual sirvió de fundamento para no reconocer los excedentes de la operación.

41. Mediante auto del 29 de enero de 2019, esta Sala Especial de Seguimiento al estudiar la solicitud realizada por la ESE el 19 de diciembre del año ordenó corre traslado de los documentos allegados por la ESE a la Procuraduría, la Contraloría, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, para que en ejercicio de sus competencias y de la obligación de verificación prevista en los numerales décimo tercero y décimo cuarto del auto 413 de 2015, allegaran un informe sobre lo actuado en el proceso de liquidación de Caprecom frente a la reclamación No. A52.00015 presentada por la ESE HSFA en liquidación y las razones de su rechazo y, de ser necesario, adelantaran las investigaciones correspondientes e iniciaran las acciones disciplinarias, fiscales y penales a las que hubiere lugar, señalando que el trámite, avances y los resultados obtenidos en dichas investigaciones deberían ser reportados a la Sala Especial de Seguimiento. Adicionalmente deberían informar sobre las labores adelantadas

---

<sup>67</sup> El auto 413 de 2015, en el numeral noveno, dispuso que la Supersalud promovería un plan de pagos entre la ESE hoy en liquidación y el entonces Caprecom EICE, por concepto de excedentes de operación y demás acreencias con el hospital, para lo cual señaló la forma como debería procederse en caso de discrepancias en el monto y la fecha máxima para el pago efectivo de los dineros adeudados.

<sup>68</sup> Sobre los periodos y valores facturados por Caprecom EIC, que constan en el aplicativo SEVEN, confrontados con los soportes documentales, por concepto de operación de la ESE.

en cumplimiento de lo dispuesto en los numerales décimo tercero<sup>69</sup> y décimo cuarto<sup>70</sup> del auto 413 de 2015 respecto del acatamiento a lo ordenado en el numeral noveno de la misma providencia.

42. Además, la Sala dispuso que la ESE HSFA en liquidación allegara un informe las particularidades del trámite surtido frente a la reclamación No. A52.00015, durante el proceso de reconocimiento de acreencias adelantado por Caprecom EICE en liquidación, particularmente sobre los motivos por las cuales fue rechazada y las acciones judiciales iniciadas como consecuencia de la misma; así mismo, ordenó al PAR Caprecom liquidado presentar un reporte sobre los detalles del trámite surtido frente a la mencionada, durante el proceso de reconocimiento de acreencias adelantado por Caprecom EICE en liquidación.

43. El 15 de febrero de 2019, el patrimonio autónomo de remanentes de Caprecom Liquidado relató todo lo acontecido con las reclamaciones presentadas por el HSFA durante el proceso de liquidación de la ESE, haciendo énfasis en la radicada con número A52.00015, relacionada con la acumulación de un proceso ejecutivo. También allegó los soportes de cada una de las actuaciones surtidas, entre ellas las resoluciones mediante las cuales decretó pruebas<sup>71</sup> y rechazó la acreencia<sup>72</sup>, así como el oficio mediante el cual solicitó a la ESE la remisión de los soportes documentales requeridos y las constancias de notificación de las dos resoluciones mencionadas. Además, anexó un documento denominado “Ayuda de memoria” de una reunión realizada el 5 de septiembre de 2016 entre Minsalud, Caprecom en Liquidación y el HSFA, en el cual consta el estado de cada una de las reclamaciones presentadas por la ESE.

44. La Defensoría del Pueblo también dio respuesta al auto del 29 de enero de 2019<sup>73</sup>, enunciando cada uno de los informes presentados a esta Corporación, en los que hacía referencia al seguimiento de la orden novena del auto 413 de 2015 y sexta del 056 de 2016, así como a su participación en la mesa de trabajo que tuvo lugar el 15 de diciembre de 2015.

---

<sup>69</sup> “El estricto cumplimiento de las órdenes de este Auto será verificado por la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo. Tanto el Procurador como el Defensor, a través del acto administrativo correspondiente, asignarán esta obligación en un servidor público de alto nivel jerárquico que deberá exigir los informes periódicos que estime pertinentes y quien debe publicar un balance semestral del cumplimiento de los deberes de cada autoridad pública. Un ejemplar de este documento será enviado a las Comisiones Séptima del Senado, la Cámara de Representantes, así como a los representantes a la Cámara elegidos por el departamento del Chocó y a la mesa de trabajo y verificación compuesta por los veedores y líderes ciudadanos del departamento del Chocó, mientras subsista.”

<sup>70</sup> “ORDENAR a la Contraloría General de la República que en el término de 3 meses establezca medidas especiales para efectuar control fiscal posterior sobre los recursos del sistema de salud en el Departamento del Chocó, en el hospital San Francisco de Asís y en las demás zonas con características similares. Para este efecto se deberá designar un grupo de trabajo multidisciplinario y especial, adicional a la Gerencia Departamental existente, que deberá rendir informes semestrales ante la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la mesa de trabajo y verificación compuesta por los veedores y líderes ciudadanos del departamento del Chocó, mientras subsista. El Contralor deberá tomar medidas urgentes para evitar que las acciones de responsabilidad fiscal caduquen y, en todo caso, tendrá que implementar cualquier estrategia para resarcir el patrimonio público.”

<sup>71</sup> Resolución AL-12135 del 12 de septiembre de 2016. Cfr. AZ-Chocó X, folios 3790 a 3795.

<sup>72</sup> Resolución AL-14740 del 19 de diciembre de 2016. Cfr. AZ-Chocó X, folios 4062 a 4081.

<sup>73</sup> Cfr. AZ-Chocó X, folios 4088 a 4109.

45. El 21 de febrero de 2019 el agente liquidador del HSFA remitió un escrito en el que realizó un recuento de lo sucedido con las reclamaciones de acreencias presentadas al proceso de liquidación de Caprecom, en el que, en relación con la radicada bajo el número A52.00015, señaló que fueron solicitados unos documentos, a pesar de haberse surtido la etapa probatoria, y que Caprecom no excepcionó, ni se pronunció. Por tal motivo, agregó, se consideró que no era aceptable que se requiriera documentación adicional para evadir el cumplimiento del mandato. En consecuencia, solicitó a esta Corporación que ordenara el cumplimiento de lo dispuesto en el auto 1543 del 22 de octubre de 2015, por la suma de \$25.477.974.991.

46. Por su parte, el 27 de febrero de 2019<sup>74</sup>, la Contraloría General de la República expuso en qué consistía la reclamación A52.00015 presentada por la ESE en el proceso de liquidación de Caprecom, lo acontecido durante su trámite, así como las gestiones de cobro adelantadas por el centro hospitalario. Además, señaló que en el marco del programa de auditoría de 2013, intervino en el HSFA por las vigencias comprendidas entre 2008 y 2011. Y agregó que en el informe final expuso que Caprecom y el hospital no habían logrado liquidar dos convenios de operación, por desacuerdos en los saldos de liquidación de cada uno de ellos y que, a diciembre 31 de 2011, la obligación por ese concepto era de \$13.449.621.483. Sin embargo, la Contraloría, observó que en los estados contables (nota 2 deudores) con corte a la misma fecha, el valor adeudado reportaba una diferencia de \$ 482.346.517 más.

La Contraloría también declaró que, en el año 2016, auditó la vigencia 2015, y que al hacer un balance de los años 2010-2015 se pronunció sobre las cuentas por cobrar e ingresos generados por la operación de Caprecom; que los resultados entre julio de 2008 y febrero de 2012 fueron de utilidad; que la liquidación de excedentes alcanzaba \$ 16.063.922.835, y señaló diferencias en los valores registrados en los estados contables de las dos entidades.

Con base en lo anterior, la Contraloría concluyó que adelantó el control fiscal en las vigencias señaladas y que entre sus hallazgos estableció las deficiencias en la ejecución del convenio; que, además, verificó que Caprecom no cumplió con la cláusula octava del contrato suscrito en abril de 2009, que contenía la forma como se distribuirían los excedentes.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

### **Competencia**

1. En atención a las facultades otorgadas por la Sala Plena de la Corte Constitucional en sesión del 1° de abril de 2009; el artículo 86 de la Constitución Política; el artículo 25, numeral 2, literal c)<sup>75</sup> de la Convención

---

<sup>74</sup> Cfr. AZ-Chocó X, folios 4125 a 4128.

<sup>75</sup> “Artículo 25. Protección Judicial: (...) 2. Los Estados Partes se comprometen: (...) c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Americana sobre Derechos Humanos<sup>76</sup>, y el artículo 27 del Decreto Estatutario 2591 de 1991<sup>77</sup>, esta Sala Especial de Seguimiento es competente para proferir el presente auto.

### **Metodología de la valoración y niveles de cumplimiento**

2. En la presente oportunidad se efectuará la valoración del acatamiento de las órdenes novena del auto 413 de 2015 y sexta del 056 de 2106, proferidas en el marco del caso focalizado de Chocó, específicamente del Hospital Departamental San Francisco de Asís, II nivel de atención en Quibdó, relacionadas con las labores adelantadas por la Superintendencia Nacional de Salud, con el propósito de alcanzar un acuerdo de pago entre la ESE HSFA y Caprecom EICE, que permitiera que esta última realizara el pago de los dineros adeudados por concepto de excedente de la operación y demás acreencias con el centro hospitalario, antes del 4 de enero de 2016.

3. La evaluación se realizará atendiendo los niveles de cumplimiento que se han establecido paulatinamente, a partir del auto 411 de 2015<sup>78</sup>, con fundamento en el acervo documental que reposa en el expediente, así como los conceptos de los peritos constitucionales voluntarios<sup>79</sup> y las intervenciones de las demás entidades adscritas al trámite de supervisión.

4. De conformidad con lo anterior, el cumplimiento se analizará atendiendo principalmente tres puntos: las medidas, los resultados y los avances<sup>80</sup>.

5. La valoración inicia con la verificación del primer aspecto, a fin de determinar si son conducentes para la superación de la falla estructural, y con base en ello, declarar un nivel de cumplimiento<sup>81</sup>, que puede ser bajo, medio, alto, general o incluso incumplimiento general.

6. Sobre el incumplimiento general puede decirse que se decreta si, revisado el estado de la orden, se constata que la autoridad obligada no adoptó acciones para superar la falla.

---

<sup>76</sup> Ley 16 de 1972, "por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969".

<sup>77</sup> "Artículo 27. Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que concede la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirlo sin demora.

*Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia.*

*Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad penal del funcionario en su caso.*

*En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza."*

<sup>78</sup> Proferido el 16 de septiembre de 2015, mediante el cual se efectuó el seguimiento a la orden décima novena de la sentencia T-760 de 2008.

<sup>79</sup> Reconocidos en los autos 120 del 8 de junio de 2011 y 147 del 19 de julio del mismo año.

<sup>80</sup> Auto 411 de 2015.

<sup>81</sup> Cfr. autos 411 de 2015 reiterado entre otros en los 186 de 2018 y 549 de 2018.

7. Se califica con cumplimiento bajo cuando los resultados evaluados pongan en evidencia la implementación de medidas por la autoridad obligada y concurra al menos uno de los siguientes supuestos:

(i) Que sean inconducentes para cumplir con el mandato estructural, toda vez que no son compatibles con los elementos de la orden, (ii) que sean conducentes para la observancia de la disposición que se examine, por cuanto abordan acciones en relación con los requerimientos de la orden, pese a que la autoridad encargada no acreditó resultados<sup>82</sup>, (iii) aunque sean conducentes y los resultados hayan sido informados a la Sala, no se advierten que estos últimos sean reales<sup>83</sup>, por lo que no es posible calificar el acatamiento con satisfacción del mandato al no evidenciarse que se haya superado la falla y, (iv) las labores desplegadas, aun cuando son conducentes, concluyen en resultados que solo atienden al aspecto formal y no al material de la orden.

8. El nivel de cumplimiento medio será declarado cuando, a pesar de haber ejecutado acciones<sup>84</sup>, las mejoras no sean suficientes sino parciales en la superación de la falla estructural que dio origen a la orden. En estos casos, la Sala otorgará un plazo razonable para que la autoridad encargada trabaje en el acatamiento de la orden, al final del cual se verificará nuevamente las actuaciones realizadas y los resultados obtenidos.

9. Decretará el grado alto cuando: (i) se hayan adoptado las medidas adecuadas para cumplir con el mandato de que se trate; (ii) la autoridad obligada reporte los resultados a la Sala; (iii) se evidencien avances suficientes, progresivos, sostenibles y significativos para el acatamiento del mandato en cuestión; y (iv) la problemática que dio lugar a la orden valorada se pueda superar.

10. Finalmente, si la Corte concluye que las actividades desarrolladas son adecuadas para cumplir con lo dispuesto en el mandato y que sus resultados son suficientes, sostenibles, significativos y progresivos, a tal punto que permiten concluir que se superó la falla estructural que dio lugar a la expedición de la orden, calificará con cumplimiento general las actividades llevadas a cabo por la autoridad encargada. Adicionalmente, se espera que el sistema haya recopilado herramientas suficientes para enfrentar circunstancias similares a las que dieron origen a la sentencia T-760 de 2008 y que puedan presentarse en el futuro.

11. Este nivel de cumplimiento deriva en el cese del seguimiento por parte de la Corte, con ocasión de que se ha conseguido el resultado pretendido al interior de la orden analizada. Aunque quede un reducto, finalmente la Corporación hace abstracción de su competencia.

---

<sup>82</sup> Entiéndase por *resultado* la materialización de las medidas formales adoptadas por la autoridad obligada en el ámbito de acatamiento de la orden examinada.

<sup>83</sup> Entiéndase por *avance* el efecto de progreso que permita comparar, en un periodo de tiempo determinado, la situación existente antes de la adopción de las medidas acreditadas y después de su implementación, siempre que reflejen cambios favorables en la superación de la falla estructural en el sistema de salud.

<sup>84</sup> Aunque el obligado haya implementado medidas conducentes, reportado los resultados y aquellos muestren avances en la ejecución de la política.

12. Ahora bien, también podrá cesarse el seguimiento de cualquier mandato valorado con *incumplimiento, nivel de cumplimiento bajo y medio*, si los fundamentos de hecho o de derecho que le dieron lugar desaparecen o se han agotado por su vigencia temporal, es decir que su ejecución estaba limitada en el tiempo.

13. Sin embargo, si las entidades obligadas persisten en los niveles bajo, medio o incumplimiento general, tal como dispuso el auto 411 de 2015, *“la Corte hará uso de las diferentes herramientas de origen constitucional y/o legal para hacer efectivas sus órdenes, en aras de evitar la secuencia de incumplimientos y conseguir avances progresivos y significativos en el goce efectivo del derecho por la población colombiana. En tal contexto, la Sala podrá valerse de un control y seguimiento más riguroso para alcanzar los objetivos constitucionales, como adoptar medidas restaurativas, de reemplazo, sancionatorias o cualquier otra que estime pertinente”*<sup>85</sup>.

14. Por último, se resalta que en favor de esta labor se cuenta con la Procuraduría General de Nación, la cual deberá realizar un acompañamiento con enfoque preventivo<sup>86</sup> a las autoridades obligadas en la ejecución de los mandatos, desplegar las actuaciones disciplinarias,<sup>87</sup> disponer de la potestad sin perjuicio de las decisiones que continúe profiriendo la Sala Especial mientras se mantenga el incumplimiento de las disposiciones generales.

Dicho lo anterior, al valorar el acatamiento de la orden novena del auto 413 de 2015 se analizará (i) el alcance de la misma en concordancia con lo dispuesto en el numeral sexto del auto 056 de 2016, relacionado con el plan de pagos de Caprecom por concepto de excedentes de operación de la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís; (ii) las actividades desplegadas por la Superintendencia para lograr el acuerdo; (iii) el trámite surtido a las reclamaciones de acreencias presenta por la ESE Hospital San Francisco de Asís de Quibdó en el proceso de liquidación de Caprecom EICE; y finalmente (iv) se valorará el cumplimiento de los mandatos mencionados.

### **Alcance de las órdenes novena del auto 413 de 2015 y sexta del auto 056 de 2016**

15. Con el propósito de mejorar la situación financiera del Hospital San Francisco de Asís y, de esta forma, la oportunidad y calidad en la prestación

---

<sup>85</sup> Reiterado en autos 186 y 549 de 2018.

<sup>86</sup> Cfr. Constitución Política art. 277.1: *“El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones: 1. Vigilar el cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos”*. Decreto Ley 262 de 2000 art. 24.1: *“Funciones preventivas y de control de gestión. Sin perjuicio de lo dispuesto en la ley, las procuradurías delegadas tienen las siguientes funciones de vigilancia superior, con fines preventivos y de control de gestión: 1. Velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, así como de las decisiones judiciales y administrativas”*. Y Resolución 490 de 2008, por medio de la cual se crea el Sistema Integral de Prevención y se establecen los principios y criterios correspondientes al ejercicio de la función preventiva a cargo de la Procuraduría General de la Nación y se dictan otras disposiciones.

<sup>87</sup> En virtud del artículo 277.6 Superior, corresponde al Procurador General de la Nación ejercer la vigilancia superior de la conducta oficial de quienes desempeñen funciones públicas.

de los servicios de salud de segundo nivel de atención ofertados en el departamento del Chocó, mediante el numeral noveno del auto 413 de 2015, la Corte ordenó a la Supersalud procurar un acuerdo de pago entre la ESE y Caprecom, por concepto de los excedentes de la operación del centro hospitalario en el periodo comprendido entre los años 2008-2013; los servicios de salud prestados a la EPS, y las demás acreencias que existieran y de esa forma, la Corte buscaba lograr el pago efectivo de dichos valores a más tardar el 4 de enero de 2016.

16. Para tal fin, la Corte indicó etapas, plazos y acompañantes para el proceso que debía adelantar la Supersalud en aras de cumplir el mandato, entre las cuales se pueden enunciar las siguientes:

(i) Promover un plan de pagos con Caprecom EPS, por concepto de los excedentes de la operación y las demás acreencias con el Hospital San Francisco de Asís de Quibdó, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de la providencia.

(ii) Suscribir el acuerdo de pago durante los 60 días siguientes a la notificación del auto.

(iii) En caso de diferencias con respecto a los valores de la deuda, la Superintendencia y el Ministro de Salud y Protección Social, deberían realizar máximo 3 mesas de trabajo, en las que contarán con la participación del agente interventor del centro hospitalario, el representante legal de Caprecom, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y un representante del Sindicato de trabajadores de la ESE.

(iv) Efectuar el pago a más tardar el 4 de enero de 2016.

17. Por lo anterior, el cumplimiento de lo dispuesto en el auto 413 de 2015 implicaba que la Supersalud adelantara las gestiones pertinentes para que el HSFA y Caprecom llegaran a un acuerdo sobre el valor de los excedentes de la operación de cada uno de los ejercicios y liquidaran el valor que la EPS debía cancelar al centro hospitalario por ese concepto, así como por lo adeudado con ocasión a la prestación de servicios de salud de sus afiliados y, de ser necesario, convocaran a la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y un representante del Sindicato de trabajadores de la ESE para que facilitaran la conciliación, con el propósito de que en 60 días suscribiesen el acuerdo de pago que permitiera que, el 4 de enero de 2016, la ESE hubiera recibido efectivamente el dinero.

18. No obstante, al proferirse el auto 056 de 2016, la Sala señaló que no se observaba acuerdo alguno con respecto al pago de los excedentes de la operación del hospital. Por tanto, dentro de los ítems que debía contener el reporte solicitado a la Superintendencia, en el numeral sexto, la Sala requirió *“el informe del plan de pagos de Caprecom EPS o de la entidad que asuma*

*sus funciones en caso de liquidación, relacionado con los excedentes de la operación de la ESE entre 2008 y 2013”.*

19. Así las cosas, y teniendo en cuenta que la finalidad de la Corte al emitir las órdenes novena del auto 413 de 2015 y sexta del 056 de 2016 era solventar la situación financiera del hospital mediante el pago de los dineros adeudados por Caprecom por concepto de excedentes de operación, también corresponde a la Sala verificar si este objetivo fue alcanzado, si la ESE hoy en liquidación recibió el pago de lo adeudado por Caprecom derivado de la venta de servicios a los usuarios de la EPS y por excedentes de la operación del centro hospitalario; independientemente de que ello ocurriera o no, en los plazos estipulados o como resultado de las gestiones de conciliación desarrolladas por la Supersalud, atendiendo a las restricciones que supuso la orden de liquidación impartida frente a las dos entidades.

20. Finalmente, es preciso señalar que para que pueda hacerse efectivo el pago de alguna suma de dinero con base en la orden contenida en el numeral noveno del auto 413 de 2015, era necesario que la ESE y Caprecom llegaran a un acuerdo sobre lo adeudado, puesto que el mandato mencionado no cuantificó la acreencia y dejó a las partes la responsabilidad de hacerlo.

#### **Actividades desplegadas para el cumplimiento de la orden novena del auto 413 de 2015**

21. Con el propósito de verificar el grado de acatamiento de la orden novena, le corresponde a la Sala analizar la información allegada por las diferentes entidades, asociaciones y autoridades que participan en el proceso de seguimiento, para determinar si los responsables del cumplimiento del mandato implementaron o no, medidas para atenderlo; esto es, si la Superintendencia Nacional de Salud adelantó acciones tendientes a facilitar un acuerdo de pago entre el HSFA y Caprecom; si estas dos entidades mostraron disposición para ello; si el Ministerio, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría participaron en las mesas de trabajo convocadas, si como resultado de ello se obtuvo un acuerdo de pago de los excedentes de operación y prestación de servicios; si el mismo se hizo efectivo el 4 de enero de 2016 y, si, con ocasión a ello el hospital mejoró su situación financiera.

22. De la información allegada por la Supersalud, se observa que dicha entidad convocó a la ESE departamental San Francisco de Asís y a Caprecom una serie de reuniones con el objetivo de avanzar en el acuerdo respecto de las sumas que la segunda adeudaba a la primera, con ocasión de los excedentes de la operación del hospital durante los años 2008 a 2013 y de los servicios prestados por este a los afiliados de la EPS, toda vez que desde el primer encuentro las partes manifestaron posiciones opuestas frente a la existencia de los excedentes de operación y evidenciaron que falta de certeza sobre la suma de dinero que la EPS adeudaba a la ESE por prestación de servicios de salud; por esa razón en esa oportunidad acordaron un calendario para reuniones entre ellas y para las mesas de trabajo con el Ministerio, la Defensoría del Pueblo, la

Procuraduría y el representante del sindicato de la ESE, que se realizarían en caso de persistir las diferencias sobre la suma de dinero adeudada.

23. A partir de ese momento tanto Caprecom, como el hospital adquirieron compromisos tendientes a alcanzar el acuerdo de pago. Esto dio lugar a que en el proceso se trabajara en dos asuntos, el primero, relacionado con la conciliación de la cartera generada por la prestación de servicios de salud a la EPS y, el segundo referido a la liquidación de los excedentes de la operación del hospital causados durante los años 2008 a 2013. A continuación, se analizará lo ocurrido frente a cada uno de los asuntos mencionados.

#### *Conciliación de la cartera generada por la prestación de servicios de salud a la EPS.*

24. En la primera reunión convocada por la Supersalud, las partes acordaron que el proceso de conciliación requeriría un trabajo de revisión y depuración de las facturas pendientes de pago sobre las cuales recaería el acuerdo. Por consiguiente, como primera actividad, el hospital se comprometió a presentar la información correspondiente a Caprecom, para que esta realizara el cruce de ella y, de esta manera poder proceder al proceso de la depuración de las cuentas de los años 2013 a 2015, y poder entregarla a la SNS el 14 de octubre de 2015.

25. Tal como se desprende de la comunicación remitida a la SNS el día 7 de octubre de 2015, el HSFA dio cumplimiento al compromiso y entregó a la ESE las cuentas de cobro, además, la relación de facturación por prestación de servicios médicos durante el periodo comprendido entre el 7 de agosto de 2013 y marzo de 2015, valuadas por \$5.203.339.584. Así mismo, informó que se encontraba en proceso de conciliación de la deuda ante la territorial de Antioquia<sup>88</sup>.

26. En la segunda reunión realizada, quedó en evidencia que en el plazo señalado no se había logrado establecer con precisión el valor de la deuda, toda vez que algunas facturas no se encontraban registradas en el sistema contable SEVEN de Caprecom. También, que en el proceso habían incidido el cierre de las regionales Chocó y Antioquia de la EPS y que alrededor de 1926 facturas estaban pendientes de auditoría médica, así como del posterior registro en el sistema. No obstante, ante esta situación la ESE presentó un acta de verificación suscrita por funcionarios de la regional Antioquia y el listado de facturas radicadas. A partir de ese momento las reuniones giraron en torno al avance del proceso de conciliación de la cartera, sin que se lograra auditar ni ubicar físicamente el 100% de las facturas.

27. Como consecuencia de lo anterior, la SNS convocó a la mesa de trabajo ordenada por esta Corporación en caso de que se presentaran discrepancias en los valores adeudados; la cual se reunió el 18 de diciembre de 2015, y además de las partes contó con la participación del Ministerio de Salud, la Defensoría

---

<sup>88</sup> Cfr. AZ III Caso focalizado Chocó, folio 859.

del Pueblo y la Procuraduría, en la cual esta última entidad reconoció que entre la ESE y Caprecom no existía animo conciliatorio y se incumpliría el mandato de la Sala Especial, razón por la cual anuncio investigaciones disciplinarias.

28. Es preciso señalar que en la primera reunión las partes acordaron que en caso de diferencia sobre las sumas adeudadas, la mesa se convocaría para los días 10 y 30 de noviembre y 16 de diciembre, no obstante, el primer encuentro solo tuvo lugar el 18 de diciembre de 2015.

29. A continuación se presentarán los avances en la depuración y verificación de la cartera, de conformidad con la información contenida en las actas presentadas por la Supersalud.

Como base del proceso de depuración se tomó el acta de conciliación suscrita con la territorial de Antioquia de Caprecom, que contemplaba los valores contenidos en el siguiente cuadro:

<b>Reunión 30 de octubre de 2015</b>	
<b>Concepto</b>	<b>valor</b>
Valores susceptibles de pago	\$1.004.925.259,00
Facturación no registrada por Caprecom (SEVEN)	\$3.785.981.784,00
Soportes de Cuentas encontradas por Caprecom	\$2.177.098.212,00
Soportes cuentas pendientes por encontrar	\$1.679.287.887,00

En atención al compromiso de definir los valores adeudados por concepto de prestación de servicios a los afiliados de la EPS, en las reuniones de trabajo se verificaron los avances que se exponen a continuación:

<b>Reunión 24 de noviembre de 2015<sup>89</sup></b>		<b>Reunión 15 de diciembre de 2015<sup>90</sup></b>
<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>	<b>Avance</b>
Total facturas por prestación de servicios	\$5.068.825.329,00	
Facturas susceptibles de pago radicadas en el sistema SEVEN	\$1.004.925.259,00	

<sup>89</sup> Cfr. AZ III Caso Focalizado Chocó, folios. 898 a 899.

<sup>90</sup> Cfr. AZ III Caso Focalizado Chocó, folios. 1032.

Facturación identificada en físico y auditada, pendiente de registrar en SEVEN	\$1.318.352.086,00	Registrada en un 100%
Pendientes de auditoría	\$923.707.174,00	Auditadas: 181 facturas por un valor de \$243.916.696. Pendientes 381 facturas por valor de \$679.790.478
Pendientes de ubicar físicamente	\$1.614.326.839,00	Ubicadas: 563 facturas por un valor de \$541.907.612, las cuales pasaron a proceso de auditoría. Sin ubicar físicamente: 859 facturas, por un valor de \$ 1.072.419.227
Descuento del 25% en tarifa SOAT	\$135.002.939,00	
Glosa registrada en SEVEN sin notificar al hospital	\$72.511.032,00	

Finalmente y luego de la mesa de trabajo realizada el 18 de diciembre de 2015, Caprecom y la ESE alcanzaron un acuerdo que permitió consolidar la cartera generada por venta de servicios en los siguientes términos:

<b>Reunión 22 de diciembre de 2015<sup>91</sup></b>	
<b>Concepto</b>	<b>Valor</b>
Valor de la reclamación	\$5.068.825.329,00
Valor total de las facturas	\$4.056.691.986,00
Facturas pendientes por ubicar	\$1.012.133.343,00
Valor aceptado por Caprecom	\$2.540.811.487,00
Valor aceptado por IPS <sup>92</sup>	\$510.955.240,00
Valor conciliado por la Territorial de Antioquia	\$1.004.925.259,00
Valor pendiente de pago por Caprecom	\$3.545.736.746,00

Además, las partes acordaron la forma como sería cancelado el valor reconocido, pactando un pago de \$50.000.000 de pesos en la vigencia 2015.

30. Con ocasión de lo anterior y luego de someter el acuerdo al Comité de Defensa Judicial y Conciliación, y presentarlo ante la Supersalud, entre el hospital y Caprecom suscribieron el 23 de diciembre de 2015, un acuerdo de

<sup>91</sup> Cfr. AZ III Caso Focalizado Chocó, folios 1036 a 1038.

<sup>92</sup> La ESE HSFA aceptó una glosa global del 10%.

pago por concepto de prestación de servicios de salud por \$3.545.736.746,00, de los cuales \$50.000.000 de pesos fueron consignados el mismo día a la cuenta bancaria indicada por el HSFA y los \$3.495.736.746 restantes se cancelarían durante la vigencia 2016.

31. No obstante, el párrafo de esta cláusula estableció que “*en el evento que la entidad entre en liquidación el ACREEDOR deberá realizar las gestiones, actuaciones pertinentes ante el Agente Liquidador con el fin de obtener el pago efectivo de la misma*”, y esta situación se concretó mediante la Resolución 2519 del 28 de diciembre de 2015, que ordenó la liquidación de Caprecom.

32. De lo expuesto anteriormente se desprende que la Superintendencia Nacional de Salud desde finales del mes de septiembre y hasta la suscripción del acuerdo el 23 de diciembre de 2015, estuvo atenta a adelantar las gestiones tendientes a lograr que entre la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís y Caprecom se llegara a una conciliación, para ello fungió como facilitadora al convocar a las diferentes reuniones y requirió a las partes para el cumplimiento de los diversos compromisos, y para que avanzaran en la conciliación de las cuentas. No obstante, esas actividades no fueron suficientes y a pesar de las gestiones adelantadas por dicha entidad y la participación la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría en una mesa de trabajo, el objetivo señalado por la Sala Especial, esto es, que el pago de los dineros adeudados se realizara a más tardar el 4 de enero de 2016, no se cumplió, lo anterior, toda vez que (i) la conciliación sobre la cartera causada por prestación de servicios no se pudo realizar por el 100% de lo facturado por la ESE, (ii) el valor pagado con anterioridad al plazo señalado en el auto 413 de 2015 fue solo de \$50.000.000 y (iii) con la orden de liquidación de Caprecom, el saldo de \$3.495.736.746, que pagaría durante la vigencia 2016, debió ser sometido al proceso de reconocimiento y pago de las acreencias de la entidad en liquidación y, a la fecha no ha sido cancelado en su totalidad.

#### *Excedentes de la operación del hospital causados durante los años 2008 a 2013*

33. Como se expuso en los antecedentes, Caprecom operó el Hospital Departamental San Francisco de Asís —en virtud de un convenio y un contrato suscritos en los años 2008 y 2009, respectivamente— hasta el 12 de febrero de 2012, fecha en la cual el agente interventor del hospital liquidó de forma unilateral el contrato. No obstante, la EPS continuó con el manejo de la IPS hasta febrero de 2013.

34. Al momento de indagar sobre la situación del HSFA, con ocasión de la denuncia presentada por la Defensoría del Pueblo, se pudo constatar que la ESE, único centro hospitalario de segundo nivel de atención del departamento del Chocó, atravesaba por una crítica situación financiera que se constituía en una barrera para que sus habitantes accedieran a los servicios de salud en unas condiciones adecuadas de calidad y oportunidad. Lo anterior motivó a que en el auto 413 de 2015 se ordenara a la Supersalud procurar un acuerdo entre la

EPS y la ESE, que permitiera el pago de los excedentes de la operación, antes del 4 de enero de 2015.

35. Ahora bien, tal y como se señaló en párrafos anteriores, en cumplimiento del mandato bajo examen, la Superintendencia convocó a las dos entidades interesadas a una reunión con el objetivo de posibilitar un acuerdo. Sin embargo, desde el encuentro del 30 de octubre de 2015, se evidenciaron posiciones totalmente distantes con respecto a los excedentes de operación, mientras el HSFA aseguraba que por este concepto Caprecom adeudaba \$46.913 millones, de los cuales \$22.363 correspondían a capital y \$24.550 intereses, la EPS señalaba que no adeudaba dinero alguno por este concepto, toda vez que la operación de la ESE había sido deficitaria y las deudas se encontraban prescritas<sup>93</sup>; posiciones que fueron ratificadas por cada una de las partes en los escritos presentados a la SNS con posterioridad.

36. En relación con lo anterior, la Sala observa que con posterioridad a la presentación de los documentos contentivos de los fundamentos de las diferentes posiciones frente a los excedentes, no se volvió a abordar el tema durante el proceso de conciliación y solo hasta la reunión del 18 de diciembre de 2015, al hacer un recuento de los esfuerzos realizados, el representante de la Supersalud señaló que la deuda frente a la cual se pretendía el acuerdo de pago estaba compuesta por los excedentes generados en virtud de la operación del centro hospitalario por Caprecom, y el costo de los servicios de salud prestados a los afiliados de la EPS y agregó, sobre los excedentes, que Caprecom sostenía que no eran exigibles en razón al paso del tiempo, mientras que la ESE afirmaba que ascendían a \$22.363 millones, posiciones que nuevamente fueron reiteradas por cada una de las entidades involucradas.

37. Adicionalmente la Sala constató que en el acuerdo de pago suscrito el 23 de diciembre por concepto de servicios de salud prestados por la ESE a la EPS, se incluyó la siguiente cláusula relacionada con los excedentes de la operación del Hospital:

*“CUARTA por concepto de EXCEDENTES EL DEUDOR manifiesta que en cumplimiento de la solicitud realizada por la Supersalud llevada a cabo el día 30 de octubre de 2015, de manera expresa mediante escrito radicado bajo el NURC 1-2015-139255, puso en conocimiento la posición de [Caprecom], de no ser posible el reconocimiento de ningún valor, como quiera que no se deben, y que dentro de la operación no se generaron al ser deficitaria y que la obligación sobre la cual se pretende el reconocimiento y pago, no es exigible por el paso del tiempo generando con ello la Prescripción/Caducidad, razón por la cual no hará parte del presente acuerdo, de igual forma, se resalta que se presentó en el Comité de Defensa Jurídica de la Entidad el 26 de agosto de 2015, mediante el cual se decidió no emitir fórmula conciliatoria frente al tema. El Hospital manifiesta que no acepta lo decidido por dicho Comité”<sup>94</sup>.*

<sup>93</sup> Cfr. AZ III Caso Focalizado Chocó, folio 891 vto.

<sup>94</sup> Cfr. AZ III Caso Focalizado Chocó, folios 1057 vto. y 158.

38. En razón de lo expuesto, corresponde a la Sala indicar que, si bien la Superintendencia de Salud convocó a las diferentes entidades para procurar el acuerdo de pago señalado en numeral noveno del auto 413 de 2015, no se logró un acuerdo de pago respecto de los excedentes generados por la operación del centro hospitalario durante el tiempo que la ejerció Caprecom y, por tanto, tampoco se logró avanzar en el objetivo propuesto, que no era otro que aliviar la situación financiera de la ESE HSFA, mediante la cancelación de dichos dineros a más tardar el 4 de enero de 2016.

### **Actividades desplegadas para el cumplimiento de la orden sexta del auto 056 de 2016**

39. En febrero de 2016, mediante auto 056, la Sala Especial de Seguimiento verificó el acatamiento de las diferentes órdenes impartidas en el auto 413 de 2015 y declaró un nivel de cumplimiento bajo. Frente a lo dispuesto en el numeral noveno de la mencionada providencia, pese a no haber efectuado un estudio detallado, evidenció *“la ausencia de un acuerdo de pagos con Caprecom EPS por los excedentes de la operación de la ESE.”* Con ocasión a este hallazgo, dentro del contenido del informe requerido a la SNS, en el numeral sexto indicó que esta entidad debería presentar *“el plan de pagos de Caprecom EPS o de la entidad que asuma sus funciones en caso de liquidación, relacionado con los excedentes de la operación de la ESE entre 2008 y 2013”*.

40. En cumplimiento de lo dispuesto, la Superintendencia comunicó a esta Corporación que, en virtud del decreto de liquidación de Caprecom, no era competente para determinar un plan de pagos por concepto de excedentes de la operación del HSFA entre los años 2008 y 2013, puesto que la determinación de la forma de pago de las acreencias correspondía al agente liquidador<sup>95</sup>. Además, quien ejercía esa función expuso a la Sala que en atención a lo dispuesto en el Decreto la Ley 254 de 2000, el pago de las acreencias solo se realizaría una vez estuviera en firme el acto administrativo de calificación de las mismas y agregó que este se encontraría supeditado a la existencia de recursos.

41. Así las cosas, la Sala observa que por encontrarse la entidad deudora, a partir del 28 de diciembre de 2015, en proceso de liquidación, no era posible transigir o conciliar un plan de pagos de los excedentes de la operación del centro hospitalario entre los años 2008 y 2013, toda vez que (i) la ESE y Caprecom no se habían puesto de acuerdo respecto de la existencia de la obligación; (ii) la suma de dinero que el hospital pretendía como pago no era clara, y (iii) la facultad conferida al liquidador en el literal k del artículo 6 de la Ley 1105 de 2006 para transigir o conciliar, se encontraba limitada a que esta sea efectuada frente a *“los procesos y reclamaciones que se presenten dentro de la liquidación, cuando sea del caso, y atendiendo las reglas sobre prelación de créditos establecidas en el presente decreto”*.

---

<sup>95</sup> Informes presentados el 18 de marzo, 1.º de abril y 8 de julio de 2016.

42. Como consecuencia, para que fuera posible un acuerdo de pago sobre los excedentes de operación era necesario que el HSFA presentara al proceso de liquidación la reclamación de los dineros que pretendía se le pagaran; que la acreencia fuera aceptada y calificada por el liquidador, y que, finalmente, se atendiera la prelación de créditos.

43. Por lo anterior, hasta que no se hubiera calificado la acreencia por parte del liquidador de Caprecom, no era factible establecer el plan de pago solicitado en el numeral sexto del auto 056 de 2016. Y, en todo caso, la Superintendencia no sería la responsable de que esto sucediera, pues la obligación de adelantar el trámite respectivo en el proceso de liquidación por parte del HSFA correspondía a su agente interventor.

44. En conclusión, esta Sala encuentra que ante la imposibilidad de presentar el plan de pagos al que hace referencia el numeral sexto del auto 056 de 2016, por la orden de liquidación de Caprecom, la SNS señaló a esta Corporación, que el agente liquidador de Caprecom era el competente para decidir sobre el pago de los excedentes de operación del centro hospitalario y el valor acordado por prestación de servicios de salud; además, indicó la forma en que debería actuarse en procura de tal fin, información que fue reiterada posteriormente por el agente liquidador de Caprecom.

### **Reclamación de acreencias por parte de la ESE Hospital San Francisco de Asís de Quibdó en el proceso de liquidación de Caprecom EICE**

Teniendo en cuenta que sobre los excedentes generados durante el tiempo en que el centro hospitalario fue operado por Caprecom no se alcanzó un acuerdo de pago y el logrado por la prestación de servicios de salud a los afiliados de Caprecom EPS no fue cancelado en su totalidad antes de que se decretara la liquidación de la entidad deudora, y que en consecuencia, las acciones tendientes a la satisfacción de las obligaciones mencionadas, debieron incluir la presentación de las mismas al proceso de liquidación de Caprecom, a continuación se analizarán las actuaciones adelantadas en desarrollo del trámite concursal respecto de los créditos reclamados por el HSFA, previo a la siguiente precisión.

45. Tal como se desprende de los documentos aportados por la ESE y Caprecom<sup>96</sup>, antes de ordenarse la liquidación de la EPS, el HSFA había iniciado dos acciones judiciales en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por concepto de los excedentes de la operación de la IPS, por parte de Caprecom.

La primera de estas fue una acción ejecutiva ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó<sup>97</sup>, en la cual, mediante auto 1543 del 22 de octubre de 2015, se libró mandamiento de pago por \$ 16.653.823.623, “*derivados de la liquidación unilateral del convenio y contratos de administración y*

---

<sup>96</sup> Acápites 35 y 38 de los antecedentes de este proveído.

<sup>97</sup> Radicada bajo el número 27000123330032015006300.

*operación de las áreas de servicios de salud, del Hospital*”<sup>98</sup>. Frente a esta obligación, es preciso indicar que, de conformidad con lo dispuesto en el literal d) del artículo 6<sup>99</sup>, y el parágrafo del artículo 12<sup>100</sup>, ambos de la Ley 1105 de 2006, al ser decretada la liquidación, los procesos ejecutivos deben ser terminados, remitidos al proceso concursal y sus demandantes deben constituirse en acreedores dentro del mismo.

La segunda corresponde a una demanda de reparación directa<sup>101</sup>, que aún cursa en el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó<sup>102</sup>, en la cual se pretende el reconocimiento de los excedentes financieros del centro hospitalario, generados durante el tiempo en que fue operado por Caprecom sin que existiera contrato<sup>103</sup>.

46. Una vez decretada la liquidación y realizado el emplazamiento para que los acreedores de Caprecom radicarán sus reclamaciones, el HSFA, estando en término conferido para ello, presentó las siguientes reclamaciones<sup>104</sup>:

47. *Reclamación A50.00014*, por valor de \$30.220.884.264.00, correspondiente a la operación sin contrato, por parte de Caprecom, respaldado en la demanda de reparación directa con radicado 27001233300320150012500 que aún cursa en el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó. Mediante Resolución 079 del 16 de abril de 2016, fue rechazado el crédito por no constituir una obligación exigible cuando se ordenó la liquidación. Sin embargo, se dispuso tenerlo como una contingencia litigiosa. Lo anterior tiene como consecuencia que el pago de la misma se encuentra supeditado al resultado del proceso.

48. *Reclamación A55.00005*, por valor de \$4.319.742.961, correspondiente al título constituido mediante acuerdo de pago suscrito el 23 de diciembre de 2015, entre Caprecom y la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís. Esta reclamación fue rechazada a través de Resolución AL-5640 del 6 de julio de 2016, porque las actas allegadas no cumplían con las formalidades requeridas, no obstante, ante la solicitud de revocatoria directa y la presentación de los documentos necesarios, en la Resolución AL-15488 del 16 de enero de 2017, Caprecom en liquidación reconoció parcialmente la

---

<sup>98</sup> Cfr. AZ X – Chocó, folios 3778 a 3780.

<sup>99</sup> “Dar aviso a los jueces de la República del inicio del proceso de liquidación, con el fin de que terminen los procesos ejecutivos en curso contra la entidad, advirtiéndole que deben acumularse al proceso de liquidación y que no se podrá continuar ninguna otra clase de proceso contra la entidad sin que se notifique personalmente al liquidador”.

<sup>100</sup> “En los procesos jurisdiccionales que al momento de decretarse la liquidación de la entidad se encontraran en curso y dentro de los cuales se hubieren practicado medidas cautelares sobre los bienes de la entidad en liquidación, levantada tal medida de acuerdo con lo dispuesto en el presente decreto, el o los actuantes deberán constituirse como acreedores de la masa de la liquidación.”

<sup>101</sup> Radicado bajo el número 27001233300320150012500.

<sup>102</sup> El proceso fue revisado a través de la página <https://procesos.ramajudicial.gov.co/consultaprosesos/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=ZfFaHsG1Gj99OWf%2fJbmzdNKnSgs%3d> en donde se evidenció que el 5 de diciembre de 2017 se corrió traslado para alegatos de conclusión y la fecha se encuentra a despacho.

<sup>103</sup> Una vez terminado el contrato el 2 de marzo, Caprecom continuó operándolo hasta el 6 de agosto de 2013.

<sup>104</sup> Cfr. AZ-Chocó IX, folios 3207 a 3612.

acreencia por un valor de \$3.545.736.746,90, que correspondía al acordado entre las partes en el acta de conciliación.

Sobre esta acreencia, inicialmente el HSFA informó que el monto había sido cancelado. Sin embargo, el 19 de diciembre expuso que el mismo aún se adeudaba. Al respecto, el PAR Caprecom señaló que, en conformidad con la prelación B que le fue reconocida, se había cancelado un 79,6% de la acreencia, mismo porcentaje que a los demás acreedores con igual prelación.

49. *Reclamación A52.00015*, correspondiente al periodo de operación con contrato por parte de Caprecom, contenido en el mandamiento de pago por valor de \$16.653.823.623 m/cte., proferido por el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó dentro del proceso ejecutivo radicado con número 270001-23-33-003-2015-0063-00, reclamación que incluyó intereses para un total de \$26.646.117.783.

50. De acuerdo con la información que reposa en el expediente de seguimiento, aportada por la ESE y el PAR Caprecom, la solicitud del reconocimiento de la acreencia fue rechazada mediante Resolución 01426 del 2 de mayo de 2016, toda vez que el expediente del proceso ejecutivo no había sido allegado por el juzgado; esta decisión fue recurrida por la ESE.

51. Posteriormente, mediante Resolución AL-12135 de 2016, el liquidador de Caprecom, teniendo en cuenta que el Tribunal Administrativo ya había remitido el expediente de la demanda ejecutiva con base en la cual se pretendía el reconocimiento de la acreencia, analizó la información en él contenida y, tras considerar que no eran claras las sumas de dinero adeudadas, decretó pruebas documentales<sup>105</sup> y dispuso oficiar a la ESE para que las allegara en el término de 10 días. La Resolución fue notificada el 18 de noviembre de 2017<sup>106</sup> y el oficio con el que se requería la remisión de los documentos entregados, el 21 de noviembre del mismo año<sup>107</sup>.

52. Mediante Resolución AL-14740 del 19 de diciembre de 2016<sup>108</sup>, el liquidador expuso que el 16 de diciembre de 2016 fue allegada la respuesta de la agente liquidadora de la ESE a la Resolución AL-12135<sup>109</sup>, en la cual la agente liquidadora informa que *“no accede a lo solicitado en la resolución de la referencia y por consiguiente se le solicita con el respeto que me caracteriza, que se le dé cumplimiento al Auto interlocutorio 1543 del 22 de*

---

<sup>105</sup> “1. *Certificación expedida por el Sr. WISTON AGUILAR MOSQUERA*, contador del Hospital que estableció que *“a fecha 4 de Marzo de 2011 Caprecom, NO HA CANCELADO AL Hospital las utilidades que le corresponden con motivo de la liquidación del convenio objeto de Liquidación”* (documento citado en el numera 4° precedente). 2. *La certificación anterior debe ser acompañada con la “copia de la información como elemento probatorio documental que da fe de lo facturado durante la vigencia del Convenio Objeto de Liquidación Unilateral, sobre sus gastos y costos, glosas, y los excedentes generados para la HSFA y para Caprecom”* (Documento citado en el numera 4° precedente). 3. *Copia autentica de los Estados financieros de la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN FRANCISCO DE ASÍS DE QUIBDÓ, correspondientes a los años 2008, 2009, 2010 y 2011”* Cfr. AZ X- Caso Chocó, folios 4052 a 4057.

<sup>106</sup> Cfr. AZ X- Caso Chocó, folio 4058.

<sup>107</sup> Cfr. AZ X- Caso Chocó, folio 4061.

<sup>108</sup> Cfr. AZ X- Caso Chocó, folios 4062 a 4080.

<sup>109</sup> La Resolución AL-14740 contiene la transcripción de algunos apartes.

octubre de 2015”<sup>110</sup>. Por consiguiente, tras indicar las razones por las cuales las pruebas decretadas eran necesarias y explicar que dentro del proceso ejecutivo en que se basa la reclamación no se había proferido fallo, entre otras cosas, el liquidador confirmó el rechazo contenido en la Resolución AL-01426, rechazando totalmente la acreencia como crédito de prelación B por la causal 1.27 título ejecutivo sin formalidades legales, y advirtió los asuntos frente a los cuales procedía el recurso de reposición contra esa resolución<sup>111</sup>.

53. Es preciso señalar que, a pesar de haber sido solicitado al HSFA, no obra prueba de la interposición del recurso de reposición frente a la Resolución AL-14740 de 2016, como tampoco de la iniciación de acciones judiciales tendientes a su anulación y el reconocimiento del crédito dentro del proceso de liquidación.

54. Al respecto, la Sala encuentra que la decisión de rechazar la reclamación presentada por el HSFA, adoptada por el agente liquidador dentro del proceso de reconocimiento y calificación de acreencias, que goza de presunción de legalidad en virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto Ley 1105 de 2006<sup>112</sup>, no fue discutida por la agente liquidadora del hospital, ni por el apoderado judicial que representaba a la ESE en el trámite referido.

55. En relación con los motivos por los cuales fue rechazado el crédito y si el agente liquidador estaba facultado o no para verificar la existencia de la obligación reclamada por el hospital, es preciso señalar que excede las competencias de esta Sala Especial de Seguimiento, dado que tal control debe ser ejercido a solicitud de parte por la jurisdicción contencioso administrativa.

56. En consecuencia, la Corte concluye que, con respecto a la reclamación A52.00015, presentada durante el proceso de liquidación, no se cumplieron los requisitos que habilitaban al agente liquidador de Caprecom para pagar los excedentes de operación causados entre los años 2008-2012 y, por tanto, a transigir o conciliar la forma de cancelación de los mismos, toda vez que se requería la aceptación del crédito dentro del trámite concursal, además de su calificación para que de esta forma el acuerdo atendiera las reglas de prelación.

57. Por lo anterior, frente al reconocimiento de los excedentes de operación del HSFA entre los años 2008 y 2012, lo que se desprende de la información allegada al expediente de seguimiento es que (i) no existió un acuerdo de pago; (ii) el proceso ejecutivo dentro del cual se profirió el auto 1543 de 2015

---

<sup>110</sup> Cfr. AZ X- Caso Chocó, folios 4075 y 4076.

<sup>111</sup> Cfr. AZ X- Caso Chocó, folio 4081.

<sup>112</sup> “De los actos del liquidador. Los actos del liquidador relativos a la aceptación, rechazo, prelación o calificación de créditos y en general, los que por su naturaleza constituyan ejercicio de funciones administrativas, constituyen actos administrativos y serán objeto de control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Los actos administrativos del liquidador gozan de presunción de legalidad y su impugnación ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo no suspenderá en ningún caso el procedimiento de liquidación.”

Sin perjuicio del trámite preferente que debe dar a las acciones instituidas por la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo dará prelación al trámite y decisión de los procesos en los cuales sea parte una entidad pública en liquidación.”

fue terminado como consecuencia del decreto de liquidación de Caprecom y acumulado al proceso concursal; (iii) la reclamación que perseguía el reconocimiento del crédito fue rechazada, y (iv) la resolución no ha sido anulada por la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

58. Además, es pertinente indicar que, en atención a lo expuesto, al alcance de la orden novena del auto 413 de 2015 y a las competencias de la Sala Especial, no es procedente ordenar el pago pretendido por el HSFA en liquidación; que, de acuerdo al último escrito presentado, estimaba en \$25.477.974.991<sup>113</sup>, toda vez que ni la providencia mencionada, ni el auto 056 de 2015 señalaron la cuantía de la acreencia, dejando la responsabilidad de definirla al hospital y a Caprecom.

59. Así las cosas, la consecuencia de lo expuesto no es otra que la imposibilidad de que, en la actualidad, el hospital obtenga el pago de \$16.653.823.623, por concepto de excedentes que habían sido objeto del mandamiento de pago contenido en el auto 1543 de 2015, y que el proceso de liquidación de la ESE HSFA no cuente con esta suma de dinero para pagar sus acreencias.

60. Ahora bien, la Sala considera necesario pronunciarse respecto de la falta de diligencia que se observa en el actuar de la agente liquidadora del Hospital San Francisco de Asís, frente al propósito de obtener el reconocimiento y pago de los excedentes de operación del centro hospitalario durante los años 2008 a 2012, dentro del proceso de liquidación de Caprecom. Lo anterior, toda vez que de la información analizada se desprende que el rechazo de la misma, mediante Resolución AL-14740 de 2016<sup>114</sup>, encontró fundamento en su negativa para aportar las pruebas solicitadas de oficio en la Resolución AL-012135 de 2016<sup>115</sup> por encontrarse en desacuerdo con ellas, cuando su deber era allegarlas para acreditar la existencia de la obligación. Sumado a ello, esta tampoco presentó el recurso de reposición, ni interpuso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, incumpliendo las funciones contenidas en los literales f<sup>116</sup> y h<sup>117</sup> del artículo 6 de la Ley 1105 de 2006.

61. En consecuencia, se compulsarán copias de los documentos allegados al expediente en respuesta al auto del 29 de enero de 2019, para que sean consideradas dentro de las investigaciones que, en virtud de la misma providencia, se adelanten en la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, por las conductas disciplinarias, fiscales o punibles en que hubiere podido incurrir la agente liquidadora del Hospital San Francisco de Asís durante el trámite de la reclamación de la acreencia A52.00015 radicada por la ESE Departamental

---

<sup>113</sup> Cfr. AZ X- Caso Chocó, folios 4119 a 4124075 y 4076.

<sup>114</sup> Mediante Resolución AL 1470 de 2016.

<sup>115</sup> “Por medio de la cual se decreta una prueba de oficio en el trámite del recurso de reposición instaurado por la ESE HOSPITAL DEPARTAMENTAL SAN FRANCISCO DE ASÍS DE QUIBDÓ, en contra de la Resolución AL-01426 del 02 de Mayo de 2016”

<sup>116</sup> “Ejecutar los actos que tiendan a facilitar la preparación y realización de una liquidación rápida y efectiva.”

<sup>117</sup> “Adelantar las gestiones necesarias para el cobro de los créditos a favor de la entidad.”

Hospital San Francisco de Asís de Quibdó, en el proceso de liquidación de Caprecom. Ahora bien, en caso de que aún no hayan sido iniciadas, se reiterará el mandato de hacerlo.

62. De igual forma, la Sala encuentra que en diferentes escritos allegados a este seguimiento por el HSFA en liquidación, los cuales hacen referencia al cumplimiento de la orden novena del auto 413 de 2015, la exposición de los hechos es incompleta<sup>118</sup> y en ocasiones mendaz<sup>119</sup> respecto de las actuaciones y decisiones adoptadas en el trámite de las reclamaciones de acreencias presentadas al proceso de liquidación de Caprecom, lo que puede inducir a un error a la Sala Especial. En consecuencia, se le advertirá al centro hospitalario, que la información que en adelante allegue a la Corte Constitucional debe ser completa y veraz.

63. Finalmente, teniendo en cuenta que la presente providencia no tiene por objeto verificar el cumplimiento de órdenes impartidas a la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación<sup>120</sup>, no se realizará la evaluación de las medidas adoptadas en ejercicio de sus funciones respecto de los hechos aquí analizados. Sin embargo, la Sala considera oportuno señalar que las dos últimas entidades mencionadas no allegaron el informe solicitado mediante auto del 29 de enero de 2019, *“sobre lo actuado en el proceso de liquidación de Caprecom frente a la reclamación No. A52.00015 presentada por la ESE HSFA en liquidación y las razones de su rechazo”*, ni han reportado el inicio de investigaciones derivadas del asunto puesto en su conocimiento, razón por la cual, se requerirá al Procurador General de la Nación y al Fiscal General de la Nación, para que den cumplimiento a lo ordenado en la providencia mencionada.

### **Valoración de cumplimiento de las órdenes novena del auto 413 de 2015 y sexta del 056 de 2016**

64. Corresponde entonces a la Sala Especial valorar el cumplimiento de las órdenes novena del auto 413 de 2015 y sexta del 056 de 2016. Para tal fin analizará el acuerdo de pago suscrito entre las el HSFA y Caprecom, su cumplimiento dentro del término señalado y las gestiones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Salud tendientes a la promoción del mismo; la presentación por parte de la SNS del plan de pagos, para finalmente determinar el nivel de cumplimiento de los mandatos bajo examen.

#### *Acuerdo de pago y su cumplimiento en el término establecido por la Sala Especial*

---

<sup>118</sup> Escrito del 13 de julio de 2018, en el que la ESE informó a la Sala sobre la falta de pago de la Reclamación A52.0015, pero no mencionó que la misma había sido rechazada (acápites 35 de los antecedentes), y del 19 de diciembre de 2018, donde la agente liquidadora de la ESE no informa se pronunció respecto de las pruebas decretadas mediante la Resolución AL-012135 de 2016 (acápites 40 de los antecedentes).

<sup>119</sup> En el escrito radicado el 19 de diciembre de 2018, en relación con (i) la fecha de suscripción del acuerdo de pago entre Caprecom y el HSFA, (ii) la fecha de notificación de la Resolución AL-012135 de 2016, (iii) la falta de remisión del oficio de solicitud de documentos en atención decreto de pruebas de la Resolución AL-012135 de 2016.

<sup>120</sup> Órdenes octava, décimo tercera y décimo cuarta del auto 413 de 2015 y, tercera del auto 039 de 2017.

65. De las actuaciones allegadas se constató que, como consecuencia de las reuniones convocadas por la Supersalud el hospital y Caprecom adelantaron un proceso de conciliación de la cartera que existía por venta de servicios y que a pesar de las deficiencias en los registros contables, las dificultades que surgieron como consecuencia del cierre de las regionales de Chocó y Antioquia de la EPS, así como la falta de disponibilidad presupuestal para asumir el pago, lograron llegar a un acuerdo sobre el 80% del valor reclamado, que les permitió suscribir el 23 de diciembre de 2015 un compromiso de pago de \$3.545.736.746,90.

66. Frente a los excedentes de operación, las reuniones de trabajo no arrojaron el mismo resultado, toda vez que desde el primer momento las partes expusieron posiciones contrarias al respecto; en consecuencia, lo primero que debía conciliarse era la existencia de la obligación y posteriormente la cuantía. No obstante, durante el proceso de negociación no fue posible que coincidieran sobre el primero de estos aspectos, razón por la cual no se pudo concretar el acuerdo de pago.

67. Por lo anterior, al no haberse alcanzado un acuerdo respecto de los excedentes de operación, el valor conciliado representó solo el 5,14% del total de la pretensión de la ESE, que sumando los dos conceptos ascendía a \$69.051.503.206<sup>121</sup>.

68. Ahora bien, otra de las condiciones contenidas en la orden bajo examen era que el pago de los dineros acordados se realizara a más tardar el 4 de enero de 2016, sin embargo, para esa fecha, el único pago realizado Caprecom era de \$50.000.000, esto es, el 1,41% del valor acordado y el 0,072% de las pretensiones de la ESE.

69. Sobre el valor restante, el acuerdo dispuso que sería abonado durante el año 2016, bajo la condición de que si Caprecom entraba en liquidación, lo adeudado debía ser presentado al proceso concursal, situación que se consolidó 5 días después de suscrito el documento, a través del decreto 2519 del 28 de diciembre de 2015 y razón por la cual durante el año 2016 la ESE no recibió el pago acordado. Es preciso señalar que, a febrero de 2019, el PAR Caprecom liquidado había cancelado \$2.822.712.598,86.

70. En consecuencia, la Sala debe concluir que los resultados acreditados respecto de la consecución de acuerdo y el pago efectivo del valor conciliado dentro del plazo señalado en el auto 413 de 2015, no atienden en forma suficiente el aspecto material de la orden, si se analizan frente a la suma de dinero reclamada por la ESE.

*Gestión de la Superintendencia Nacional de Salud en procura de la suscripción del acuerdo de pago ordenado*

---

<sup>121</sup> De los cuales por prestación de servicios se pretendían \$5.068.825.329y por excedentes \$ 63.982.677.877.

71. De lo expuesto en esta providencia, la Sala pudo verificar que la Superintendencia convocó y facilitó el acercamiento entre la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís de Quibdó y Caprecom, a través de varias reuniones que tuvieron como propósito que suscribieran un acuerdo de pago respecto de las sumas de dinero que la EPS adeudaba a la IPS, tanto por concepto de excedentes de la operación del centro hospitalario generados entre el mes de junio de 2008 y febrero de 2013, tiempo durante el cual estuvo a cargo de Caprecom, como por la prestación de servicios de salud a los afiliados de la EPS. No obstante, el objetivo solo se logró respecto del último de los conceptos, puesto que, desde la primera reunión, Caprecom indicó que no reconocía la existencia de obligación alguna sobre excedentes de la operación.

72. Con ocasión de lo anterior, las gestiones adelantadas por la SNS giraron en torno a esclarecer el valor al que ascendía la cartera por prestación de servicios de salud, dejando de lado uno de los componentes contenidos en la orden bajo análisis, que por su cuantía podría calificarse como el principal. Lo anterior, toda vez que este asunto no volvió a ser objeto de pronunciamiento en los encuentros y solo fue mencionado en la única mesa de trabajo convocada, a modo de recuento de las actividades desarrolladas en procura del acuerdo, oportunidad en la que tanto la ESE como Caprecom ratificaron sus posiciones.

73. En relación a este asunto, la Sala considera que, ante la negativa de Caprecom, la Supersalud no propuso mecanismos que permitieran superar las dificultades en procura del acuerdo de pago, desatendiendo la función conferida en el numeral 47 del artículo 6 del Decreto 2462 de 2013<sup>122</sup> y reafirmada por la Corte al designarla como promotora del acuerdo del que trata la orden bajo examen. Lo anterior, toda vez que sobre los excedentes de operación ni siquiera convocó a la totalidad de las reuniones permitidas para la mesa técnica y cuando se hizo ya habían transcurrido los 60 días conferidos por la Sala Especial para la suscripción de acuerdo. Además, en atención a la información remitida, en dicha oportunidad tampoco se propusieron alternativas para superar las diferencias.

74. Así las cosas, la Sala debe concluir que las medidas adoptadas por la Superintendencia, si bien fueron conducentes, no lograron alcanzar el propósito del mandato bajo examen, que no era otro que el pago efectivo de los excedentes de operación al HSFA, para que con ellos pudiera superar la crítica situación financiera que afrontaba.

75. Finalmente, la Sala debe llamar la atención sobre la falta de participación del Ministerio de Salud en la realización de la mesa técnica, pues aunque la entidad responsable del cumplimiento de la orden era la SNS, el mandato noveno del auto 413 de 2015 dispuso que al rector de la política pública también le correspondía la realización de estas; no obstante revisada el acta la sesión de trabajo no contó con su participación.

---

<sup>122</sup> “Conciliar de oficio o a petición de parte, los conflictos que surjan entre los actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 1122 de 2007 y artículo 135 de la Ley 1438 de 2011 y las demás normas que la reglamenten, modifiquen, adicionen o sustituyan”.

### *Presentación del plan de pagos*

76. También corresponde a esta Sala verificar si la Supersalud dio cumplimiento a lo dispuesto en el numeral sexto del auto 056 de 2016, esto es, si presentó el plan de pago de Caprecom o de la entidad que asumiera sus funciones por concepto de los excedentes de la operación del hospital. Es preciso indicar que, ante la liquidación de Caprecom, la Superintendencia expuso que no era el ente competente para definir las condiciones de pago y que le era imposible presentar el cronograma solicitado por la Corte. A esto agregó que era al agente liquidador de Caprecom a quien le correspondía reconocer los créditos, calificarlos y disponer las condiciones de su pago. Finalmente, quien ejercía ese cargo indicó el proceso que se debía surtir para obtener la satisfacción de la acreencia, que no era otro distinto que el de reclamación de acreencias, el cual como se expuso, finalizó en el rechazo del crédito.

77. Por las anteriores razones, la Sala debe concluir que no se dio cumplimiento a lo dispuesto en el auto 056 de 2016, por cuanto no se recibió el cronograma de pagos solicitado; sin embargo, esta Corporación reconoce que el no haber presentado el plan tuvo como origen el decreto de liquidación de Caprecom y las restricciones para suscribir acuerdo, como consecuencia del rechazo de las dos reclamaciones relacionadas con los excedentes de operación.

78. Así las cosas, y teniendo en cuenta que las medidas adoptadas en relación con el pago de los excedentes de operación generados durante el tiempo en que el HSFA estuvo a cargo de Caprecom no fueron conducentes y que los resultados frente a la recuperación de la cartera por prestación de servicios a los usuarios de dicha EPS no son significativos, se declarará un nivel de cumplimiento bajo a lo dispuesto en la orden novena del auto 413 de 2015 y sexta del 056 de 2016.

79. Además, la Sala cesará el seguimiento a este asunto, dado que las condiciones fácticas que le dieron origen variaron significativamente con el decreto de supresión y liquidación de Caprecom y la finalización del mismo, así como lo hicieron sus fundamentos de derecho, toda vez que los excedentes generados por la operación del HSFA, entre junio de 2008 y febrero de 2012, por parte de esa entidad fueron rechazados como acreencia dentro del trámite concursal.

80. No obstante, en razón de que aún existe de un saldo de \$723.024.152,14 derivado de la acreencia A55.00014, aceptada dentro del proceso de liquidación de Caprecom, así como la decisión que se adopte dentro de la acción de reparación directa con radicado 27001233300320150012500 que cursa en el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó con pretensiones por \$30.220.884.264, y que fue rechazada en el trámite concursal al ser

considerada una obligación litigiosa<sup>123</sup>, se ordenará a la Procuraduría que ejerza la funciones preventiva y de control de gestión en relación con los dos asuntos expuestos.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008

### III. RESUELVE:

**Primero: Declarar el nivel de cumplimiento bajo** de las órdenes novena del auto 413 de 2015 y sexta del 056 de 2016, proferidos en el marco del caso focalizado del Hospital Departamental San Francisco de Asís, nivel II de atención en Quibdó, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

**Segundo: Cesar** el seguimiento de las órdenes novena del auto 413 de 2015 y sexta del 056 de 2016 proferidos por la Sala Especial de Seguimiento por las razones expuestas en la parte considerativa del presente auto.

**Tercero: Ordenar** a la Procuraduría que ejerza la función preventiva y de control de gestión sobre lo que continúe ocurriendo en relación con el pago de un saldo de \$723.024.152,14 derivado de la acreencia A55.00014, aceptada dentro del proceso de liquidación de Caprecom, así como la decisión que se adopte dentro de la acción de reparación directa con radicado 27001233300320150012500 que cursa en el Tribunal Contencioso Administrativo del Chocó, con pretensiones por \$30.220.884.264, y que fue rechazada en el trámite concursal al ser considerada una obligación litigiosa.

**Cuarto: Compulsar** copias de los documentos allegados al expediente en respuesta al auto del 29 de enero de 2019, para que sean tenidas en cuenta dentro de las investigaciones que, en virtud de la misma providencia, se adelanten en la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la Nación, por las conductas disciplinarias, fiscales o punibles en que hubiere podido incurrir la agente liquidadora del Hospital San Francisco de Asís, en relación con el trámite de la reclamación de la acreencia A52.00015 radicada por la ESE Departamental Hospital San Francisco de Asís de Quibdó, en el marco del proceso de liquidación de Caprecom, de conformidad con lo expuesto en el acápite 61 de la parte considerativa de esta providencia. Si las investigaciones no han sido iniciadas, se reitera la orden de adelantarlas.

**Quinto: Advertir** al agente liquidador de la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís de Quibdó que, en adelante, la información que allegue a la Corte Constitucional debe ser completa y veraz, de conformidad con lo señalado en el acápite 62 de este proveído.

---

<sup>123</sup> Reclamación A50.00014.

**Sexto: Requerir** al Procurador General de la Nación y al Fiscal General de la Nación para que, en el término de quince días (15) contados a partir de la notificación del presente proveído, den cumplimiento a lo ordenado en el numeral primero del auto del 29 de enero de 2019

**Séptimo:** Proceda la Secretaría General de esta Corporación a librar las comunicaciones correspondientes, remitiendo copia integral de este proveído.

Notifíquese, publíquese y cúmplase.

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS  
Magistrado Ponente

ALEJANDRO LINARES CANTILLO  
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General