

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

AUTO

Referencia: Auto por medio del cual se pone en conocimiento de: (i) el Presidente de la República, (ii) la Procuradora General de la Nación (e), (iii) el Fiscal General de la Nación, (iv) el Ministro de Salud y Protección Social, (v) el Superintendente Nacional de Salud y otros, el informe presentado por la Contraloría General de la República de fecha 29 de septiembre de 2016.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., once (11) de octubre de dos mil dieciséis (2016).

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. El 15 de septiembre de 2014 la Defensoría del Pueblo solicitó la intervención de la Sala Especial de Seguimiento ante las múltiples dificultades en materia de acceso a los servicios de salud en el Departamento del Chocó, especialmente por el lamentable estado del Hospital San Francisco de Asís de Quibdó (en adelante “el Hospital”) de II nivel de complejidad. Sobre el particular la Defensoría aseveró que en dicha ESE evidenció: i) inseguridad administrativa y jurídica por la suspensión temporal del interventor designado por la Superintendencia Nacional de Salud, dispuesta por la Procuraduría General de la Nación; ii) ausencia de contratos vigentes para algunas especialidades; iii) falta de pago de salarios a profesionales de planta; iv) inexistencia e insuficiencia de la mayoría de medicamentos; v) carencia de ambulancias medicalizadas; vi) desorganización administrativa en la custodia y archivo de las historias clínicas; vii) deficientes condiciones de infraestructura; entre otros.

2. Luego de formularse un cuestionario al Ministerio de Salud y Protección Social y a la Superintendencia Nacional de Salud respecto de las acciones implementadas para conjurar la crisis denunciada (Auto 354 de 18 de noviembre de 2014), la Corte profirió el Auto de 22 de enero de 2015 que dispuso la práctica de una inspección judicial en la sede del hospital, además del proceso de rendición de cuentas que se desarrolló en la ciudad de Quibdó con las principales autoridades responsables de la política pública en salud.

3. Mediante Autos 047 y 048 de 2015, la Sala Especial de Seguimiento convocó a una sesión técnica el 19 de marzo de 2015 con la presencia de los responsables de las autoridades obligadas¹.

4. Una vez valorada la respuesta institucional de las diversas entidades encargadas de conjurar la grave crisis de salud que afecta a los habitantes del departamento de Chocó, esta Sala profirió el Auto 413 de septiembre de 2015. En la citada providencia se impuso una serie de obligaciones en cabeza de los órganos de control de cara a obtener una adecuada respuesta institucional que permitiera evitar la indebida apropiación de recursos del sector salud por parte de terceros.

5. Específicamente el numeral octavo y décimo cuarto del Auto 413 de 2015 establecieron en cabeza de la Contraloría General de la República la carga de: (i) establecer medidas especiales para efectuar control fiscal posterior sobre los recursos del sistema de salud en el Departamento del Chocó y en la ESE hospital San Francisco de Asís, (ii) tomar medidas urgentes para evitar que las acciones de responsabilidad fiscal caduquen e (iii) implementar una estrategia para resarcir el patrimonio público².

¹ 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, la Comisión Séptima del Senado, los Representantes a la Cámara por el Departamento del Chocó, el Gobernador de esa localidad, la Alcaldesa de Quibdó, el Personero Municipal y el Agente Interventor de la ESE Hospital San Francisco de Asís.

² En este sentido el auto 413 de 2015 precisó: **“OCTAVO.- ORDENAR** a la Superintendencia Nacional de Salud y a la Contraloría General de la República que efectúen una vigilancia rigurosa especial sobre el cumplimiento de los componentes económico, jurídico, laboral, administrativo y técnico-científico del plan de acción presentado por el Agente Interventor de la ESE. San Francisco de Asís. Si lo consideran necesario, se podrá coordinar esta obligación con los órganos de control del nivel territorial, para lo cual deberán gestar un programa conjunto que tendrá que ser presentado ante los trabajadores del hospital, la Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo el 23 de octubre de 2015 o antes. En enero de 2016 el Superintendente Nacional de Salud deberá hacer un balance de la medida de intervención forzosa y presentar la contabilidad definitiva y depurada de la ESE en una audiencia pública que deberá celebrarse en la ciudad de Quibdó. La Fiscalía General de la Nación, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación conformarán grupos especiales y permanentes de monitoreo al plan de acción del Agente Interventor del Hospital San Francisco de Asís de Quibdó, con el fin de que el 4 de enero de 2016 y durante la última prórroga se cumplan con los objetivos físicos, financieros y humanos que requiere una ESE del nivel de atención, de manera que se mejoren las condiciones de infraestructura, administrativas y tecnológicas de la ESE. Estos grupos también verificarán el cumplimiento del plan de acción y el cronograma establecido en el ordinal segundo de este auto. (...)

DÉCIMO CUARTO.- 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

6. En cumplimiento de lo anterior, la Contraloría General de la República allegó a esta Sala Especial de Seguimiento un informe el 29 de septiembre de 2016 titulado *“Informe Actuación Especial de Fiscalización - Cumplimiento Auto 413 de 2015”*³. En este se valoró la contabilidad y ejecución presupuestal destinada al sector salud tanto en el Departamento de Chocó, el Municipio de Quibdó y el Hospital San Francisco de Asís. En el citado documento, se establecieron 70 hallazgos administrativos, de los cuales 4 corresponden a hallazgos con alcance fiscal por \$2.693.212.351 con presunta incidencia disciplinaria y penal.

7. Entre los hallazgos identificados por la Contraloría con posible incidencia disciplinaria que comprometen al Departamento de Chocó, al Municipio de Quibdó, a los interventores del Hospital Departamental San Francisco de Asís y a la Superintendencia Nacional de Salud se destacan:

“Departamento de Chocó

El departamento de Chocó no cumplió con los principios de eficiencia, eficacia y economía en la programación y ejecución de los recursos transferidos por la Nación para salud pública y atención de la Población Pobre en lo no Cubierto con Subsidios a la Demanda -PPNA-, hecho que limitó el goce efectivo del derecho de la salud en la región.

En el componente de Salud Pública, se observó incumplimiento de metas de resultado y de producto, falta de implementación de acciones de salud pública, en detrimento de la población beneficiaria de los programas.

La administración departamental del Chocó no efectuó de manera oportuna el reconocimiento y pago de las obligaciones derivadas de la prestación del servicio para la población pobre no afiliada y de los servicios de salud no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud -POS-, generando un efecto demoledor en las finanzas de los prestadores, reflejada en la inadecuada atención de los beneficiarios del sistema de salud. En este aspecto, la CGR observó alto represamiento de la facturación, falta de control para identificar el estado de las cuentas y/o facturación rendida por los prestadores de los servicios de salud, lo cual sucede por la falta de un procedimiento de aclaración de cartera, saneamiento y depuración de cuentas, así como el atraso en el proceso de auditoría de cuentas médicas.

Debilidades de supervisión reflejadas en la falta seguimiento y control al proceso contractual ejercido por la Secretaría de Salud Departamental, situación que no garantizó el cumplimiento de las obligaciones contractuales. En salud pública, se evidenció incumplimiento en algunos contratos y no se solicitó oportunamente la devolución de los recursos en los convenios suscritos con los municipios, a pesar de no tener certeza sobre su cumplimiento...

Municipio de Quibdó

El municipio de Quibdó cumplió parcialmente con los principios de eficiencia, eficacia y economía, en la programación y ejecución de los recursos provenientes

evitar que las acciones de responsabilidad fiscal caduquen y, en todo caso, tendrá que implementar cualquier estrategia para resarcir el patrimonio público”.

³ Consta de 221 folios.

⁴ folios 2168 a 2279 carpeta 6

del orden nacional, toda vez que se presentaron deficiencias en el proceso de supervisión y seguimiento, visibles en el hecho que se recibe y certifica a cabalidad las actividades, pero en su pronunciamiento omiten certificar el cumplimiento del total de las obligaciones contractuales...

Hospital San Francisco de Asís

La intervención forzosa por parte de la Superintendencia Nacional de Salud - SNS, al Hospital San Francisco de Asís -HSFA- de 2007 a 2016 no fue efectiva, eficiente, ni eficaz para subsanar las deficiencias administrativas, financieras y de infraestructura que padece el Hospital, lo cual afecta negativamente la prestación de los servicios de salud del Departamento de Chocó.

El HSFA carece de procesos y procedimientos; no posee un archivo que garantice la debida custodia de la información y documentos que den cuenta del quehacer institucional, tiene deficiencias para generar información útil, ausencia de mecanismos de control interno para realizar el monitoreo sobre las acciones adelantadas, así como, carencia de Oficina de Control Interno Disciplinario para los funcionarios...

Superintendencia Nacional de Salud

La intervención forzosa por parte de la Superintendencia Nacional de Salud - SNS, al Hospital San Francisco de Asís -HSFA- de 2007 a 2016 no fue efectiva, eficiente, ni eficaz para subsanar las deficiencias administrativas, financieras y de infraestructura que padece el Hospital, lo cual afecta negativamente la prestación de los servicios de salud del Departamento de Chocó...

El seguimiento de la SNS al cumplimiento de las metas establecidas en los planes de acción para las vigencias 2014 y 2015 de los agentes interventores, se resume de la siguiente manera

Componente Administrativo: No existen procesos y procedimientos de gestión administrativa, no hay una debida custodia de la información. La entidad no implementó el sistema de Control Interno, como tampoco el Control Interno Disciplinario.

Componente Económico: La intervención de la SNS al HDSFA, no adoptó medidas para garantizar el cumplimiento del convenio de operación con CAPRECOM, así como la entrega de utilidades generadas durante el tiempo en que éste operó el Hospital, lo que permitió que no se cancelaran los pasivos, ni se efectuaran inversiones a la planta física del mismo, afectando las finanzas del hospital y la prestación del servicio de salud...

En la evaluación al seguimiento realizado por la SNS a los Planes de Acción de los Agentes Interventores, se estableció que la gestión de esta dependencia 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 de estos funcionarios la observancia de los compromisos adquiridos en beneficio del HSFA.

La Delegada de Medidas Especiales de la SNS, no realizó traslado a ningún órgano de control de las observaciones establecidas en consideración a la evaluación de los informes de gestión presentados por los interventores en cumplimiento del plan de acción, hecho que influyó para que no se haya logrado el objetivo de mejorar las condiciones de la ESE HSFA, que dieron lugar a la intervención...

La CGR no desconoce las acciones adelantadas por la Delegada de Medidas Especiales de la SNS, pero, éstas no fueron suficientes, ni efectivas para sanear la situación financiera, el déficit de tesorería, la deficiente infraestructura física, la falta de recursos tecnológicos y biomédicos que actualmente presenta el Hospital, y que generaron la intervención y su posterior liquidación...

Con lo anterior, se evidencia que la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud al HDSFA, que tenía por objeto mejorar las condiciones financieras del mismo, entre otras, no fue efectiva, toda vez que una de las cláusulas del convenio de operación era cancelar el pasivo con los utilidades del Hospital, situación que no sucedió; tampoco se efectuó mejoramiento de la planta física y equipos, porque el operador, CAPRECOM, no entregó las utilidades generadas durante el tiempo en que éste operó el Hospital, causando con ello descalabro financiero, sin que la SNS se pronunciara sobre esos hechos irregulares que afectaron las finanzas del Hospital, pero no adoptó medidas sobre el cumplimiento del convenio de operación con CAPRECOM."

8. Entre los hallazgos identificados por la Contraloría con posible incidencia penal se encuentran:

"Hospital San Francisco de Asís

*- De acuerdo con las actividades de seguimiento realizadas por la CGR al plan de acción de los agentes interventores para las vigencias 2014 y 2015, fue requerido el Manual de Procesos y Procedimientos del Hospital Departamental San Francisco de Asís del Chocó. De tal forma que fue presentado un Manual de Procedimientos realizado en 2013, para el área administrativa y financiera, producto del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 0997 del 15 de noviembre de 2013 por \$18.500.000. Al realizar la lectura del manual entregado como resultado del mencionado contrato, es evidente que se trata de una **copia alterada de los manuales de procedimientos de la E.S.E. Hospital San Antonio y de la E.S.E. Hospital del Sur de Bogotá**. Citando algunos apartes:*

"(...) (...) (...) 1.7 OBJETIVO DEL MANUAL

*Fortalecer a la cultura del Autocontrol y del Sistema de Control intento; los procesos cuentan con una estructura, base conceptual y visión en conjunto, de las actividades estratégicas, de evaluación, administrativa y logística de la **E.S.E Hospital San Antonio**, con el fin de que se tenga una herramienta de trabajo que contribuya al cumplimiento eficaz y eficiente de la misión y objetivos institucionales.
(- -) (- - -)*

3.- BASE LÉGAL

(...)Plan de Desarrollo Nacional Distrital y Local

- Decreto 574 de 1.996 Estatuto **Orgánico de Presupuesto Distrital***
- Decreto Ley 1421 de 3.993 Estatuto Orgánico de Bogotá*
- Acuerdo 17 de 1997 del Concejo de Santafé de Bogotá por el cual se transforman los Establecimientos Públicos Distritales prestadores de servicios de salud en Empresas Sociales del Estado.*
- Acuerdo 005 de 2000, por el cual se determina la Estructura Organizacional del **Hospital del Sur ESE**. Acuerdo 002 de 2000 por el cual se aprueban los Estatutos del **Hospital del Sur Empresa Social del Estado**.*

En consecuencia, el producto entregado del Contrato de Prestación de Servicios Profesionales 0997 de 2013, al ser una copia alterada de manuales de otras E.S.E.S,

la cual fue rotulada con los distintivos del Hospital San Francisco de Asís, no se encuentra ajustada a su estructura física, técnica y humana; por tanto, la Institución actualmente no cuenta con los procesos y procedimientos debidamente levantados y en uso, siendo una situación que puede ser violatoria del Código Penal (Ley 599 de 2000).

Es así, como el valor reconocido y pagado por este producto no cumple a satisfacción con el objeto del contrato y no puede ser usado por la Institución, razón por la cual se constituye un daño al patrimonio del Hospital. Lo anterior obedece al incumplimiento del contratista, que no realizó su labor de manera diligente y con calidad, al igual que la conducta omisiva del representante legal del contratante (agente interventor) y supervisor (coordinadora financiera), al no revisar el manual entregado, de acuerdo con el art. 6 de la Ley 610 de 2000, los arts. 83, 84 y numeral C del art. 118 de la Ley 1474 de 2011...

- Del siguiente listado de contratos⁵, las personas que fueron contratadas para prestar servicios médicos al Hospital en el año 2015, no se encuentran inscritos en el Registro Único Nacional de Talento Humano en Salud-ReTHUS, lo que genera un riesgo para la salud pública al contratar personas que posiblemente no está debidamente reconocidas para practicar la medicina (...)

La situación descrita se presenta por falta de control por parte de la administración al momento de verificar las tarjetas profesionales y por consiguiente, la inscripción en el ReTHUS, al igual que por el incumplimiento de los requisitos de las personas contratadas para la práctica de sus respectivas profesiones y especialidades en salud, resultando en una transgresión de los artículos 23 y 24 de la Ley 1164 de 2007, del artículo 9 del Decreto 4192 de 2010 y de los artículos 4 y 5 de la Ley 190 de 1995, por lo que este hallazgo tendría una presunta incidencia disciplinaria, conforme con el numeral 1° del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Salud informó que no tenía información en el ReTHUS de algunas de estas personas, se le solicitó que realizara requerimientos a las Secretarías Departamentales y a la Distrital de Bogotá...

Departamento de Chocó

El artículo 52 de la Ley 715 de 2001 determinó la distribución de los recursos para financiar las acciones de Salud Pública definidas como prioritarios para el país por el Ministerio de Salud.

A su vez, el Ministerio de la Protección Social, mediante Circular Externa 0018 de 2004 impartió las instrucciones; entre otras, la relacionada con la ejecución de los recursos asignados para salud pública y puntualizó los conceptos del gasto no financiados con cargo a estos recursos (...) En consecuencia, se ven afectados los principios de planeación contractual y recursos de salud pública en el cumplimiento de metas prioritarias para el país, definidas por el Ministerio de Salud y que generen impacto en la salud pública. Situación que genera la afectación de las metas propuestas, en la medida en que no se destinaron estos recursos en los conceptos del gasto de inversión permitido, sino por el contrario, a gastos generales de la Secretaría de Salud que debían ser cubiertos con otras fuentes de financiación, generando daño al patrimonio en cuantía de \$44.410.000.

El Gobernador responde: "Al comparar esta información con la observación realizada por el Ente Auditor, se observa que existe un error de precios en el Ítem

⁵ Se enumeran 59 contratos de prestación de servicios

"Premio para juegos recreativos (estímulo para funcionarios)", existiendo una diferencia de \$1.300.000, para el valor total del ítem; por lo que no va a coincidir con el valor a reintegrar solicitado por la Contraloría General de la Nación de \$16.410.000. Esta situación fue subsanada por la entidad solicitándole al contratista la devolución del recurso (...)".

Frente a la respuesta dada por la Administración Departamental, de ninguna manera la Contraloría General de la República puede señalar el derrotero de la Administración Pública, de tal manera que se entienda como una orden o instrucción a seguir por parte del gestor fiscal del ente territorial.

Por tanto, se entiende que la suma de recursos reintegrados por los contratos antes mencionados, obedece a una acción coordinada entre los contratistas y la entidad territorial, la cual una vez analizada la observación comunicada, encontraron mérito para reintegrar los recursos señalados".

9. Con el fin de poner en conocimiento de los directos involucrados las conclusiones del órgano de control, esta Sala Especial de Seguimiento ordenará por intermedio de la Secretaria General de la Corte Constitucional remitir copia del informe presentado por la Contraloría General de la República, de fecha 29 de septiembre de 2016, al Gobernador de Chocó, al Alcalde de Quibdó, al Agente Liquidador de la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís, al Gerente de la ESE Ismael Roldan Valencia, al Defensor del Pueblo y al Superintendente Nacional de Salud.

10. Así mismo, teniendo en cuenta la gravedad y la trascendencia de los hallazgos encontrados por la Contraloría General de la República a la contabilidad y contratos que comprometen al Departamento de Chocó, al Municipio de Quibdó y al Hospital Departamental San Francisco de Asís en las vigencias 2013-2015, esta Sala Especial de Seguimiento pondrá en conocimiento de: (i) la Procuradora General de la Nación (e) y (ii) el Fiscal General de la Nación, la totalidad del informe presentado por la Contraloría General de la República para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adelanten las acciones disciplinarias y penales a que hubiere lugar de cara a conjurar los graves hallazgos encontrados.

Las referidas entidades (al igual que a la Contraloría General de la República y su territorial Chocó) deberán trimestralmente allegar un informe a esta Sala Especial de Seguimiento en el cual se precise el estado de las investigaciones penales, disciplinarias y fiscales que se adelanten como resultado de los hallazgos detectados en el informe de fecha 29 de septiembre de 2016.

11. Por último, esta Sala Especial de Seguimiento pondrá en conocimiento del Presidente de la República⁶ y del Ministro de Salud y Protección copia del

⁶ Según el artículo 211 superior, el Presidente de la República podrá delegar funciones en sus ministros directores de departamentos administrativos, representantes legales de entidades descentralizadas, superintendentes, gobernadores, alcaldes y agencias del Estado que la misma ley determine. Igualmente, fijará las condiciones para que las autoridades administrativas puedan delegar en sus subalternos o en otras autoridades. Por su parte, el artículo 189.22, instituye que corresponde al Presidente de la República ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos, entre ellos, el de seguridad social en materia de salud, que cumple por intermedio de la Superintendencia Nacional de Salud, organismo de carácter técnico,

informe allegado por la Contraloría General de la República para los efectos legales pertinentes.

En mérito a lo expuesto, el magistrado sustanciador

II. RESUELVE:

PRIMERO. PONER EN CONOCIMIENTO del Gobernador de Chocó, del Alcalde de Quibdó, del Agente Liquidador de la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís, del Gerente de la ESE Ismael Roldan Valencia, del Defensor del Pueblo y del Superintendente Nacional de Salud el informe presentado por la Contraloría General de la República de fecha 29 de septiembre de 2016.

SEGUNDO. DAR TRASLADO a la Procuradora General de la Nación (e) y al Fiscal General de la Nación del informe presentado por la Contraloría General de la República el 29 de septiembre de 2016 para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adelanten las acciones disciplinarias y penales a que hubiere lugar de cara a los graves hallazgos encontrados por el ente de control fiscal.

Las referidas entidades, al igual que la Contraloría General de la República y su territorial Chocó, deberán allegar trimestralmente un informe a esta Sala Especial de Seguimiento en el cual se precise el estado de las investigaciones disciplinarias, penales y fiscales que se adelanten como resultado de los hallazgos detectados.

TERCERO. PONER EN CONOCIMIENTO del Presidente de la República y del Ministro de Salud y Protección Social copia del informe allegado por la Contraloría General de la República para los efectos legales pertinentes.

CUARTO. A través de la Secretaría General de esta Corporación líbrense las comunicaciones correspondientes acompañando copia de este auto.

Comuníquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado Sustanciador

Auto por medio del cual se da traslado del informe presentado por la Contraloría General de la República en cumplimiento del auto 413 de 2015.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General