

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

AUTO 282 DE 2016

Referencia: Seguimiento a la Sentencia T-760 de 2008. Caso focalizado de Chocó.

Peticionario: Solicitud de la Superintendencia Nacional de Salud de nueva prórroga de intervención forzosa a la ESE Hospital Departamental San Francisco de Asís de segundo nivel II de atención.

Asunto: Ejecución de órdenes judiciales complejas por las autoridades responsables en el desarrollo de una política pública no puede tornarse infinita.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Especial conformada por la Corte Constitucional, para llevar a cabo el seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760 de 2008, integrada por los magistrados Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, procede a dictar el presente auto con base en los siguientes

I. ANTECEDENTES

Prácticas violatorias del derecho a la salud en el Departamento del Chocó

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 de II nivel, del cual 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)

Seguimiento T-760 de 2008. Caso focalizado Chocó.

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 (febrero), la Sala Especial de Seguimiento convocó a una sesión técnica el día 19 de marzo de 2015 con la presencia del 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.

4. Del acervo probatorio allegado al expediente pudo determinarse que la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución 196 del 6 de marzo de 2007 ordenó la intervención forzosa administrativa del Hospital departamental por un término de dos (2) meses, prorrogables, designando a la Fiduciaria La Previsora S.A. como agente especial interventor. Esta medida, se ha prorrogado sucesivamente desde el 7 de mayo de 2007 en aproximadamente once (11) oportunidades¹, mínimo por 2 meses y máximo hasta 1 año. En los más de siete (7) años de intervención administrativa (hasta 2014) por la Superintendencia Nacional de Salud, la inestabilidad administrativa generada ha conllevado a la designación aproximada de 18 interventores.

5. En Auto 413 de 16 de septiembre del 2015, este Tribunal en el numeral séptimo dispuso:

“ORDENAR a la Superintendencia Nacional de Salud que el 4 de enero de 2016, fecha en la que culmina la nueva prórroga de la intervención², debe determinar definitivamente la situación administrativa del Hospital San Francisco de Asís de Quibdó. En caso de que sea absolutamente necesario, definirá una nueva y última prórroga a la intervención de la ESE. Cualquier determinación deberá fundamentarse de manera primordial en el goce efectivo del derecho a la salud de los habitantes de la zona, por lo que si se decidiera liquidar el hospital, tendrá que garantizar que la nueva entidad cuente con los recursos físicos, financieros y humanos que la habiliten como prestadora del II nivel de atención. De

¹ Resolución 677 de 7 de mayo 2007, por término de 2 meses; Resolución 002 del 05 de julio de 2007, por 8 meses; Resolución 004 del 25 de febrero de 2008, por 1 año contado a partir del 05 de marzo de 2008; Resolución 065 del 05 marzo de 2009, por 1 año contado a partir del 05 de marzo de 2009; Resolución 030 del 05 de marzo de 2010, por 1 año a partir del 05 de marzo de 2010; Resolución 0146 del 02 de marzo de 2011, por 1 año; Resolución 0043 del 02 de marzo de 2012, por 1 año a partir del 05 de marzo de 2012; Resolución 0055 del 04 de marzo de 2013, por 4 meses; Resolución 0206 de 05 de julio de 2013, hasta el 04 de julio de 2014; Resolución 0177 del 03 de julio de 2014, por 1 año contado a partir del 04 de julio de 2014; Resolución 0123 del 02 de julio de 2015, con un plazo de 6 meses a partir del 05 de julio de 2015.

² Superintendencia Nacional de Salud, resolución 123 de 2015.

Seguimiento T-760 de 2008. Caso focalizado Chocó.

cualquier manera, el Superintendente deberá garantizar el acceso a los servicios de salud de los usuarios”.

6. La Superintendencia Nacional de Salud en informe de 21 de enero de 2016 señaló que el Gobierno expidió la Resolución 304 de 30 de diciembre de 2015, por la cual prorrogó la intervención forzosa administrativa del Hospital departamental por 6 meses, contados a partir del 5 de enero de 2016 hasta el 4 de julio de 2016.

7. En Auto 056 de 10 de febrero de 2016, la Sala Especial de Seguimiento declaró el incumplimiento general del Auto 413 de 2015, además de conminar a *“los superiores jerárquicos de cada una de las entidades obligadas sobre la ausencia de resultados y la vulneración sistemática de la Constitución respecto de la población chocoana”.*

Petición presentada por el Superintendente Nacional de Salud

8. Mediante escrito allegado al Despacho el 23 de junio de 2016, el Superintendente Nacional de Salud solicitó una nueva prórroga de la medida de intervención forzosa administrativa del Hospital departamental, bajo las siguientes consideraciones:

i) El Agente Interventor realizó durante el 2015 y el primer semestre de 2016 dos procesos de convocatoria pública para la selección del operador de la ESE que fueron declarados desiertos por la no presentación de oferentes interesados. ii) Mediante la Resolución 5321 de 10 de diciembre de 2015 del Ministerio de Salud y Protección Social, se asignó al Hospital departamental la suma de \$15.286.230.246 provenientes del FONSAET, con el fin de pagar los pasivos de los cuales se han desembolsado recursos por un valor total de \$8.886.168.518, quedando pendiente por ejecutar la suma de \$6.400.061.728. Además, una vez estén ejecutados la totalidad de los recursos con *“corte a 30 de abril de 2016”*, los pasivos exigibles ascenderían a la suma de \$16.192.840.201. iii) Pese al esfuerzo realizado *“aún se encuentran pendientes actividades fundamentales que permitan garantizar la prestación efectiva de los servicios de salud (...) y el saneamiento de la ESE”*, como: 1) durante la vigencia de 2016 se asignen recursos adicionales toda vez que los asignados *“resultan insuficientes”* para el pago de los pasivos de la ESE; 2) realizar la revisión y auditoría de los pasivos; 3) culminar la ejecución de los recursos para el pago de los pasivos; 4) entregar el Hospital departamental al Departamento del Chocó; y 5) la Superintendencia adoptará una medida cautelar de vigilancia especial. iv) Finalmente, advirtió que *“en el evento de que sea levantada la medida de intervención de la cual es objeto la ESE, los procesos y medidas cautelares que pesan sobre esta serían reactivados de manera inmediata y sobre sus activos recaerían los diferentes gravámenes a que haya lugar, situación que pondría en riesgo inminente no solo la prestación del servicio de salud, sino también la ejecución de los recursos asignados al Hospital con cargo al FONSAET y el proceso de saneamiento que se viene realizando”*. Con base en ello solicitó realizar una nueva prórroga de la medida de intervención para administrar el Hospital departamental.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA ESPECIAL DE SEGUIMIENTO

1. El Decreto Estatutario 2591 de 1991 contiene el estatuto especial procedimental de tutela. Por su parte, el Decreto reglamentario 306 de 1992 establece que resultan aplicables los principios generales del hoy Código General del Proceso, siempre que no se muestren contrarios al primero de estos (art. 4º). En esa medida, el artículo 117 de este Estatuto instituye que *“A falta de término legal para un acto, el juez señalará el que estime necesario para su realización de acuerdo con las circunstancias, y podrá prorrogarlo por una sola vez siempre que considere justa la causa invocada y la solicitud se formule antes del vencimiento”*.

Tratándose de una política pública en salud si bien está sujeto a un desarrollo progresivo, ello no es óbice para que desde el primer momento se adopten y desarrollen por las autoridades responsables todas y cada una de las medidas requeridas para hacer efectivos en el menor tiempo posible el disfrute del derecho³. Ahora bien, al estar precedida dicha política pública de un fallo estructural que dispuso órdenes de contenido general (Sentencia T-760 de 2008) y acogió con el paso del tiempo un tipo de monitoreo y evaluación basado en un grupo focal (caso Chocó, trabajo de campo), el deber de acatar las órdenes impartidas en un plazo determinado no es un asunto intrascendente dada su relevancia constitucional, a efectos de no hacer intemporal su cumplimiento y, con ello, ineficaz la materialización del derecho a la salud. La Corte debe evitar que sus decisiones terminen siendo ineficaces (simbología decisional).

2. En el presente caso, la Sala observa que la petición elevada por el Superintendente Nacional de Salud de una nueva prórroga de intervención forzosa administrativa del Hospital departamental de Quibdó se recibió hasta el 23 de junio de 2016, esto es, *ad portas* del vencimiento del plazo máximo establecido en la Resolución 304 de 2015 que fijó el 4 de julio próximo. Debe anotarse que atendiendo que el seguimiento de una política pública, de la cual depende el goce oportuno y efectivo del derecho fundamental a la salud, que compromete a una población aproximada de 115.000 habitantes de Quibdó y superior a los 500.000 en el Departamento de Chocó y, por tanto, tiene un gran impacto para el funcionamiento del sistema de salud en esa región, esta Corte encuentra inadmisibles que tan solo faltando seis (6) días hábiles para culminar el plazo por el mismo Gobierno establecido, se presente dicha solicitud.

3. Empero, resulta aún más preocupante que la petición de prórroga haya sido presentada sin la suficiente argumentación requerida para que la Sala pudiera disponer de los elementos de juicio necesarios para adoptar la determinación a que hubiere lugar. Menos allegó el soporte probatorio pertinente que busque justificar la necesidad de otorgar una nueva prórroga. Particularmente, echa de menos esta Corporación que la Superintendencia Nacional de Salud no hubiere formulado otras alternativas de respuesta ni contemplado medidas preventivas o transitorias ante la eventual respuesta negativa por parte de este Tribunal.

³ Sentencia C-251 de 1997.

4. Concretamente, llama la atención que después de una intervención forzosa administrativa por la Superintendencia Nacional de Salud al Hospital San Francisco de Asís de II nivel de atención que data de 2007, es decir, más de nueve (9) años, con más de doce (12) prórrogas y dieciocho (18) interventores, persista y continúen similares problemas a los que motivaron la decisión de intervención inicial por el Gobierno, que se circunscriben a falencias de orden administrativo, financiero, jurídico y técnico científico, entre otros. Sin que se pretenda desconocer los informes adjuntados por dicha Superintendencia como por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de los cuales han manifestado los logros parcialmente obtenidos durante el proceso de intervención, así como las actividades pendientes por realizar; nunca fue expuesto ante esta Sala Especial de Seguimiento la imposibilidad de cumplir la orden contenida en el numeral séptimo del Auto 413 de 2015 hasta el día de hoy. Recuérdese que en dicha providencia se autorizó una “nueva y última prórroga”, que el propio Gobierno determinó hasta el 4 de julio de 2016 (Resolución 304 de 2015).

5. La jurisprudencia constitucional ha establecido que si el peticionario por acción u omisión ha permitido o facilitado que ocurran determinados sucesos que lleven a desconocer actuaciones judiciales, no puede ahora pretender que este Tribunal proceda a reparar una situación cuya responsabilidad recae esencialmente sobre el solicitante. *Contrario sensu*, significaría que la culpa, la imprudencia o la negligencia serían objetos jurídicamente protegidos, lo cual resulta absurdo y contrario a los fundamentos de un Estado social de derecho⁴. No es de recibo la advertencia que hace el Superintendente Nacional de Salud consistente en que en el evento de ser levantada la medida de intervención los procesos y medidas cautelares se reactivarían y sobre los activos recaerían los diferentes gravámenes, existiendo un riesgo inminente de suspensión de la prestación del servicio de salud, la ejecución de los recursos asignados y el proceso de saneamiento.

Para esta Corporación si dicho órgano es el encargado de adoptar las medidas necesarias para superar las deficiencias que obstaculizan el goce del derecho a la salud y si ha dispuesto del tiempo indispensable para sanear, entre otros aspectos, el desequilibrio financiero que aqueja a la ESE, no puede pretender ahora trasladar a este Tribunal su incuria, cuando es de su conocimiento que la función judicial se inscribe particularmente como herramienta de seguimiento y calificación de las decisiones de política pública cuando estas no se muestren garantistas de la efectividad de los derechos sociales. De ahí que corresponda al rector de la política pública en salud, esto es, al Ministerio de Salud y Protección Social, como también a la Superintendencia Nacional de Salud, adoptar todas y cada una de las medidas requeridas en orden a garantizar la accesibilidad, la disponibilidad, la aceptabilidad y la calidad⁵, respecto de un derecho humano como la salud, indispensable para el ejercicio de los demás derechos (Observación General 14 de 2000)⁶. De igual manera, se dispondrá noticiar al Presidente de la República, al Gobernador del Departamento del Chocó, así

⁴ Se conoce como el principio “*nemo auditur propriam turpitudinem allegans*”, que hace parte del ordenamiento jurídico colombiano., Sentencias T-021 de 2007, T-196 de 1995 y C-083 de 1995, entre otras.

⁵ Artículo 6° de la Ley 1751 de 2015, estatutaria en salud.

⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Seguimiento T-760 de 2008. Caso focalizado Chocó.

como al Alcalde de Quibdó, para que adopten las medidas inmediatas y necesarias para conjurar lo que la Superintendencia Nacional de Salud, y el Ministerio de Salud y Protección Social no lograron o dejaron de solucionar, de cara a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud.

6. Habrá de conminarse a la Superintendencia Nacional de Salud, como al Ministerio de Salud y Protección Social para que dentro del término improrrogable de tres (3) días, rindan un informe sobre las medidas preventivas adoptadas para evitar la suspensión de la prestación del servicio de salud, con destino a esta Sala Especial de Seguimiento, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación.

7. Finalmente, esta Sala pondrá en conocimiento de la Procuraduría General de la Nación la situación aquí expuesta para que dentro del ámbito de sus competencias determine las presuntas faltas disciplinarias en que pudo haberse incurrido con ocasión del acatamiento de lo dispuesto en el ordinal séptimo del Auto 413 de 2015. Así mismo, se dispondrá dar traslado a la Contraloría General de la República para que dentro de sus competencias asignadas salvaguarde los recursos públicos (fondos o bienes de la Nación). Adicionalmente, se solicitará a la Defensoría del Pueblo su intervención para que garantice la protección efectiva de los derechos fundamentales de los usuarios del sistema de salud en el Departamento del Chocó.

En mérito de lo expuesto, la Sala Especial de Seguimiento en Salud,

RESUELVE:

Primero. **No acceder** a la solicitud de prórroga presentada por la Superintendencia Nacional de Salud recibida el 23 de junio de 2016, por lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

Segundo. **Advertir** la persistencia en el incumplimiento a la orden séptima del Auto 413 de 2015.

Noticiar al Presidente de la República, al Gobernador del Departamento del Chocó, así como al Alcalde de Quibdó, para que adopten las medidas inmediatas y necesarias para conjurar lo que la Superintendencia Nacional de Salud, y el Ministerio de Salud y Protección Social no lograron o dejaron de solucionar, de cara a garantizar el goce efectivo del derecho a la salud.

Conminar a la Superintendencia Nacional de Salud, como al Ministerio de Salud y Protección Social para que dentro del término improrrogable de tres (3) días, rindan un informe sobre las medidas preventivas adoptadas para evitar la suspensión de la prestación del servicio de salud, con destino a esta Sala Especial de Seguimiento, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación.

Seguimiento T-760 de 2008. Caso focalizado Chocó.

Tercero. **Poner en conocimiento** de la Procuraduría General de la Nación el presente proveído, para que dentro del ámbito de sus competencias determine las presuntas faltas disciplinarias en que pudo haberse incurrido con ocasión del acatamiento de lo dispuesto en el ordinal séptimo del Auto 413 de 2015.

Así mismo, **dar traslado** a la Contraloría General de la República para que dentro de sus competencias asignadas salvaguarde los recursos públicos (fondos o bienes de la Nación).

Finalmente, **solicitar** la intervención de la Defensoría del Pueblo para que garantice la protección efectiva de los derechos fundamentales de los usuarios del sistema de salud en el Departamento del Chocó.

Cuarto. Proceda la Secretaría General de la Corte Constitucional a librar las comunicaciones correspondientes, adjuntando copia integral de esta decisión.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado Sustanciador

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General