



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE HACIENDA

SECRETARÍA DISTRITAL DE HACIENDA 13-08-2019 04:24:06

Al Contestar Cite Este Nr.:2019EE149464 O 1 Fol:4 Anex:0

ORIGEN: Sd:153 - DESPACHO DEL DIRECTOR JURÍDICO/PAZOS GALIN

DESTINO: SUBRED INTEGRADA DE SERVICIOS DE SALUD CENTRO OR

ASUNTO: CONTRATOS INTERADMINISTRATIVOS. ACUERDOS DE PAG

OBS: CONTABILIDAD Y TESORERIA

Bogotá, D. C.

Doctora

LAURA GRAZZIANI GONZÁLEZ

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente ESE

Diagonal 34 5 - 43

Nit 900959051-7

Bogotá D. C.

CONCEPTO

Referencia	2019ER59539
Descriptor general	Contabilidad y tesorería
Descriptores especiales	Contratos interadministrativos, acuerdos de pago, reintegro de valores, recursos públicos para la salud.
Problema jurídico	<i>Ajuste financiero del sector salud en el Distrito Capital ¿La Subred Centro Oriente puede suscribir con el Fondo Financiero Distrital de Salud un Acuerdo de Pago para reintegrar unos valores producto de liquidaciones de contratos de vigencias anteriores, existiendo Acto Administrativo de pérdida de Competencia? ¿A qué plazo máximo podría suscribir el acuerdo para cancelar dichos valores?</i>
Fuentes formales	Artículos 44 y 49 de la Constitución Política, Ley 100 de 1993, artículo 54 de la Ley 715 de 2001, artículo 11 de la Ley 1150 de 2007, Ley Estatutaria 1751 de 2015, Acuerdo 641 de 2016, Acuerdo 645 de 2016, Sentencia de la Subsección A de la Sección Tercera del Consejo de Estado del nueve (9) de octubre de 2013; Sentencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 29 de mayo de 2015; Concepto de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado del 8 de marzo de 2017; Directiva 001 de 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital.

IDENTIFICACIÓN DE LA CONSULTA

La Subred Centro Oriente ESE eleva consulta relacionada con el reintegro de dinero a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud, obligación proveniente de algunos contratos interadministrativos ejecutados en vigencias anteriores por los cuales recibieron pagos anticipados y anticipos.

Es de anotar que en mesa de trabajo realizada el 11 de julio de 2019 y en correo del 15 de julio de 2019, la Subred Centro Oriente ESE, se da alcance a la solicitud citando otros antecedentes:

“Como primer punto; me permito mencionar que la Resolución No. 2335 de fecha 26 de septiembre 2018, es “Por la cual se declara la pérdida de competencia para liquidar un contrato”, del contrato interadministrativo 963 de 2011 suscrito con el FFDS y el antes Hospital Rafael Uribe que ahora hace parte de esta subred, por lo que se

Carrera 30 No 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@haci.gov.co
Nit. 999 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

requiere precisar si es viable y valido suscribir un acuerdo de pago de mutuo acuerdo, toda vez que esta entidad reconoce que se debe un saldo a favor para reintegrar al Fondo Financiero Distrital de Salud, y si se requiere que dicho documento sea avalado o perfeccionado ante los Jueces Administrativos.

Como segundo punto; se adjunta las actas de liquidación No. 20-2010 y 1336-2014, en las cuales se demuestra que los valores a reintegrar son muy altos y se requiere suscribir acuerdos de pago, toda vez que a la fecha no se cuenta con recursos para cancelar de manera inmediata, por lo que se solicita programar varias cuotas con el fin de cumplir la obligación de pago, por lo que cual sería el plazo o tiempo se podría suscribir de esta Entidad Pública”.

Adicionalmente, revisada el Acta de Liquidación del contrato interadministrativo N°20 de 2010, aportado como antecedente, en el balance financiero señala que existe un saldo a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud, el cual debe ser consignado por la ESE junto con los rendimientos financieros en la cuenta bancaria del Fondo Financiero Distrital de Salud.

Bajo este panorama se plantean las siguientes preguntas:

- 1. Si no se cuenta con flujo de caja para pagar dichas obligaciones, toda vez que son reintegros producto de liquidaciones de contratos de vigencias anteriores, y si esta administración pretende suscribir un acuerdo de pago, ¿A qué plazo máximo podría suscribir el acuerdo de pago para cancelar dichos valores, como resultado de la venta de servicios?*
- 2. Existiendo Acto Administrativo de pérdida de competencia ¿Es válido por parte de la administración realizar acuerdos de pago encaminados a saldar las obligaciones pactadas dentro de un convenio y/o contrato, cuyo plazo de ejecución ha expirado y dentro de los cuales ha finalizado igualmente el término legal para llevar a cabo la liquidación del mismo, y por ende, para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa?*
- 3. En caso de que los acuerdos de pago en mención llegaren a tener validez, aun habiendo sido realizados con posterioridad a la emisión de la Resolución de Perdida de Competencia, ¿Puede la Subred comprometer su presupuesto y flujo de caja a efectos de pagar los acuerdos suscritos, dentro de un periodo superior al de la administración de la actual gerente, a efectos de cancelar los compromisos adquiridos por los antiguos Hospitales?*

CONSIDERACIONES

La consulta debe entenderse no como un hecho aislado entre contratante público y contratista privado, sino como una actividad administrativa de ajuste de cuentas entre entidades distritales del Sector Salud, sector que la Corte Constitucional declaró en crisis estructural, Sentencia T-760 de 2008, como se evidencia en el gran

Carrera 30 No 25-90
Código Postal 111311
PBX: (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit. 899 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS 2



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

número de acciones de tutelas que aun se siguen interponiendo para poder recibir el derecho a la salud, 217 mil en 2018, es decir, cada 34 segundos, y que para el 2019 se espera siga aumentando, según lo informó la Defensoría del Pueblo.

El servicio de salud se encuentra completamente reglado y en particular, lo que le corresponde prestar directamente al Estado. En este sector, existe una coordinación armónica entre entidades del orden nacional y territorial. En efecto, por orden constitucional la Nación debe realizar transferencias a las entidades territoriales (Sistema General de Participaciones), la entidad territorial realizar la gestión y las redes de salud realizar la prestación del servicio.

Por esta razón, para resolver esta consulta es necesario contextualizarla dentro de la gestión que le corresponde al Distrito y a sus entidades que conforman el sector Salud, en el marco de los principios constitucionales de la función administrativa:

*“Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, **eficacia**, **economía**, **celeridad**, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”. (Negrilla fuera del texto)

Adicionalmente, a continuación, se dimensiona el imperativo constitucional de garantizar el derecho fundamental a la Salud, al cual deben subordinarse los aspectos procedimentales administrativos como el que nos ocupa.

1. Sector Salud en el Distrito Capital

El derecho a la salud se constitucionalizó en los artículos 44 y 49 de la Constitución Política, este último modificado por el Acto Legislativo 2 de 2009, como un derecho inherente a la persona y como una obligación legal del Estado garantizarla.

La Ley 100 de 1993, “*Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*”, contempla en el artículo 154 que el Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, conforme a las reglas de competencia, en el marco de lo dispuesto en los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 de la Constitución Política. Dicha intervención buscará principalmente el logro de los siguientes fines:



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

- “g) Evitar que los recursos destinados a la seguridad social en salud se destinen a fines diferentes, y
- h) Garantizar la asignación prioritaria del gasto público para el servicio público de seguridad social en salud, como parte fundamental del gasto público social.”

El artículo 54 de la Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud”, determina:

“Organización y consolidación de redes. El servicio de salud a nivel territorial deberá prestarse mediante la integración de redes que permitan la articulación de las unidades prestadoras de servicios de salud, la utilización adecuada de la oferta en salud y la racionalización del costo de las atenciones en beneficio de la población, así como la optimización de la infraestructura que la soporta.

La red de servicios de salud se organizará por grados de complejidad relacionados entre sí mediante un sistema de referencia y contrarreferencia que provea las normas técnicas y administrativas con el fin de prestar al usuario servicios de salud acordes con sus necesidades, atendiendo los requerimientos de eficiencia y oportunidad, de acuerdo con la reglamentación que para tales efectos expida el Ministerio de Salud. (...) (Negrilla fuera de texto)

En complemento, la Ley Estatutaria 1751 del 16 de febrero de 2015, “Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 5 establece como obligación del Estado:

“i) Adoptar la regulación y las políticas indispensables para financiar de manera sostenible los servicios de salud y garantizar el flujo de los recursos para atender de manera oportuna y suficiente las necesidades en salud de la población”.

Así mismo, el artículo 6 de la referida norma indica como uno de los elementos esenciales del derecho fundamental a la salud:

“i) Sostenibilidad. El Estado dispondrá, por los medios que la ley estime apropiados, los recursos necesarios y suficientes para asegurar progresivamente el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, de conformidad con las normas constitucionales de sostenibilidad fiscal”.

A nivel distrital, con el Acuerdo 641 de 2016 se reorganiza el sector salud en el Distrito Capital definiendo las entidades y organismos que lo conforman, para lo cual se determinó la fusión de algunas entidades y la creación de otras.

Carrera 30 No 25-90
Código Postal 111311
PBX. (571) 338 5000
Información. Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit. 859 995 061-9
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

En el Plan de Desarrollo de la ciudad vigente, Acuerdo 645 de 2016, el derecho fundamental a la salud se incluye en el primer Pilar *"Igualdad de calidad de vida"*, en el cual se propicia la igualdad y la inclusión social mediante la implementación de estrategias y ejecución de programas e inversiones orientados prioritariamente a la población más pobre, con el fin de lograr la reducción de diferenciales de riesgos en salud, por medio de los Programas *"Atención integral y eficiente en salud"* y *"Modernización de la infraestructura física y tecnológica en salud"*.

En el cuarto Eje Transversal *"Gobierno legítimo, eficiencia administrativa y fortalecimiento local"*, a través del restablecimiento de las condiciones para el buen gobierno de la salud en la ciudad, con el aporte al Programa *"Gobernanza e influencia local, regional e internacional"*.

Por lo anterior, teniendo en cuenta las disposiciones de orden constitucional y legal atrás mencionados, además de las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud que sugieren avanzar en modelos de cobertura universal y planes de salud integrales prestados por Redes Integradas de Servicios de Salud (RISS) resolutivas, se materializó la política distrital de salud para el cuatrienio 2016-2020, a través del Plan Territorial de Salud para Bogotá 2016 – 2020, expedido el 9 de junio de 2016, el cual se constituye *"en una herramienta para lograr la recuperación y transformación del sistema de salud en la ciudad, centrándose en superar las dificultades que enfrenta, alcanzar la universalidad, eliminar las fronteras entre regímenes, planes de beneficios y formas de financiación y alcanzar la eficiencia en el uso de los recursos"*.¹ (Negrilla fuera de texto)

La financiación del Plan Territorial de Salud 2016 – 2020 tiene como fuente los recursos provenientes del Fondo Financiero Distrital de Salud, establecimiento público distrital competente para administrar los recursos captados por el Distrito Capital y provenientes de diferentes fuentes públicas y privadas destinadas al sector salud. (Acuerdo 20 de 1990).

Así los hechos, de la normativa transcrita se establece la obligación legal que tiene el Distrito Capital para garantizar la sostenibilidad del derecho fundamental a la salud.

Para este fin en el Distrito se ha fijado una política dirigida al saneamiento de cuentas, la búsqueda de la eficiencia y el fortalecimiento financiero del sistema de salud.

¹ PTS 2016 - 2020



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

2. Arreglo de cuentas en el Sector Salud

Según la información aportada por la consultante, el Fondo Financiero Distrital de Salud FFDS entregó recursos a la Subred, a través de un contrato interadministrativo de compraventa de servicios en virtud de los cuales se hicieron pagos anticipados y anticipos, quedando un saldo de recursos a favor del Fondo. Terminado el plazo del contrato las partes no lo liquidaron en la oportunidad legal, pero contablemente persisten los registros que reflejan dicha realidad jurídica.

En este caso es evidente que el Estado para cumplir con su obligación de garantizar un servicio, utilizó su descentralización política y administrativa (contrato interadministrativo), de conformidad con los artículos 113 y 209 de la Constitución Política y el artículo 107 de la Ley 489 de 1998): Nación (transferencia de recursos), Distrito (gestión) y su red de salud pública (servicio).

Por esto se reitera que es necesario no perder este contexto: se trata de un arreglo de cuentas entre entidades públicas distritales del Sector Salud, respecto de recursos públicos con destinación específica para el servicio de salud, con el fin de cumplir competencias a cargo de Bogotá Distrito Capital.

Si bien la forma de instrumentalizar el traslado de los recursos de una entidad pública a otra pública fue un contrato interadministrativo, el plazo de su liquidación no puede ser obstáculo para que el Sector Salud ajuste internamente sus cuentas, como una actividad administrativa general, obligatoria y necesaria.

En el marco de la dinámica de organizar el Sector Salud en Bogotá, les corresponde a las entidades públicas que lo conforman llegar a acuerdos para ajustar las cuentas usando los instrumentos que sean necesarios, sin tener que recurrir a instancias de órganos de control para determinar los montos, ni judiciales para hacerlos efectivos.

En ese mismo sentido, se instruyó en la Directiva 1 del 18 de enero de 2018 emitida por la Secretaría Jurídica Distrital que dicta los lineamientos y buenas prácticas para la liquidación de contratos, que deben ser tenidas en cuenta por las entidades distritales.

La Directiva señala que, vencidos los términos legales para liquidar sin que ello haya sido posible, la entidad evaluará las consecuencias que la no liquidación genera de encontrarse registrados contablemente saldos de anticipos, respecto de los cuales se hayan efectuado giros sin legalizar.

En este caso, expresa la Directiva que el representante legal, mediante oficio podrá ordenar la legalización total de los recursos o anticipos entregados a fin de hacer coincidir la ejecución del contrato y los pagos realizados, con los registros contables.

Carrera 30 No 25-90
Código Postal 111311
PBX. (571) 338 5000
Información. Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nº 859 999 061-5
Bogotá, Distrito Capital – Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS



3. Recomendación

Teniendo en cuenta la gestión que adelanta el Sector Salud y la Directiva 1 del 2018 de la Secretaría Jurídica Distrital, se considera viable establecer la obligación según los hechos y registros contables y con base en esa realidad suscribir un acuerdo que constituya el título actualizado que respalde dicha obligación respecto del valor, el acreedor y el plazo para los giros según la capacidad financiera del deudor.

El plazo no depende del periodo del Gerente de la Subred Centro Oriente, puesto que lo imperativo es la obligación de mantener el servicio de salud y en consecuencia, el observar la capacidad financiera.

La obligación deberá incluir a favor del FFDS los rendimientos financieros generados por los recursos durante el periodo de su administración por la Subred, según lo dispone el artículo 7 del Acuerdo Distrital 728 de 2018 y el artículo 85 del Estatuto Orgánico del Presupuesto Distrital, Decreto 714 de 1996, por ser recursos obtenidos a favor de una entidad de previsión social en salud.

Esta recomendación no implica detrimento para ninguna de las entidades públicas involucradas, sino la generación de un soporte que permita actualizar la obligación y el derecho que les corresponde.

Adicionalmente, el Consejo de Estado en situaciones similares, en donde el término legal de liquidación y el de la caducidad de acción se han cumplido, pero el derecho sustancial persiste, ha expresado:

“Sin embargo, la regulación de la pretensión contractual y de la caducidad de la acción es independiente de la acción ejecutiva mediante la cual se pretende cobrar al contratista o cooperante una suma líquida de dinero, con base en el negocio jurídico celebrado por las partes, siempre y cuando exista un título ejecutivo que dé cuenta de esta obligación, de manera clara, expresa y exigible”². (Negrilla fuera de texto)

CONCLUSIONES

Bajo las anteriores consideraciones, se procede a responder los interrogantes planteados por la consultante:

- 1. Si no se cuenta con flujo de caja para pagar dichas obligaciones, toda vez que son reintegros producto de liquidaciones de contratos de vigencias anteriores, y si esta administración pretende suscribir un acuerdo de pago,**

² Concepto Sala de Consulta C.E. 00102 de 2017 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE HACIENDA

¿A qué plazo máximo podría suscribir el acuerdo de pago para cancelar dichos valores, como resultado de la venta de servicios?

El plazo del acuerdo no debería estar sujeto al periodo de la Gerente de la Subred Centro Oriente ESE, sino al plazo que pueda cumplir según sus condiciones financieras, priorizando la prestación del servicio de salud.


2. Existiendo Acto Administrativo de pérdida de competencia, ¿Es válido por parte de la administración realizar acuerdos de pago encaminados a saldar las obligaciones pactadas dentro de un convenio y/o contrato, cuyo plazo de ejecución ha expirado y dentro de los cuales ha finalizado igualmente el termino legal para llevar a cabo la liquidación del mismo, y, por ende, para acudir a la Jurisdicción Contencioso Administrativa?

En consideración a la gestión que adelanta el Sector Salud del Distrito con sus entidades que lo conforman, lo instruido por la Directiva 1 del 2018 de la Secretaría Jurídica y lo expresado por la Sala de Consulta del Consejo de Estado, se considera viable jurídicamente reconocer y cumplir las obligaciones que les correspondan, suscribiendo un acuerdo en el que se comprometan a realizar los giros de los recursos a favor del Fondo Financiero Distrital de Salud en el marco del saneamiento contable del Sector Salud.

3. En caso de que los acuerdos de pago en mención llegaren a tener validez, aun habiendo sido realizados con posterioridad a la emisión de la Resolución de Pérdida de Competencia, ¿Puede la Subred comprometer su presupuesto y flujo de caja a efectos de pagar los acuerdos suscritos, dentro de un periodo superior al de la administración de la actual gerente, a efectos de cancelar los compromisos adquiridos por los antiguos Hospitales?

De acuerdo con lo expuesto, si es posible obligarse a giros en plazo superior al de la administración del actual gerente, puesto que lo prioritario es consultar la capacidad financiera que permita la continuidad de la prestación del servicio.

En procura de impulsar la política de mejoramiento continuo en el procedimiento de Asesoría Jurídica, solicito verifique si el concepto emitido contribuyó a resolver de fondo el problema jurídico planteado. De no ser así, por favor informe de manera inmediata a la Dirección Jurídica.


Leonardo Arturo Pazos Galindo
Director Jurídico
Secretaría Distrital de Hacienda
Correo electrónico: lpazos@shd.gov.co

Revisó: Clara Lucía Morales Posso
Proyectó: Nathalia Vasquez Orjuela

Carrera 30 No. 25-90
Código Postal 111311
PBX (571) 338 5000
Información: Línea 195
www.haciendabogota.gov.co
contactenos@shd.gov.co
Nit. 899 999 061-9
Bogotá, Distrito Capital - Colombia



BOGOTÁ
MEJOR
PARA TODOS