

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

Bogotá, 30 MAY 2024

La Dirección de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva actuando en el marco de las competencias conferidas por la Constitución Política en los artículos 268 y 272; las Leyes 610 de 2000, y 1474 de 2011; los acuerdos 658 de 2016 y 664 de 2017; y las Resoluciones Reglamentarias No. 05 de 2020 y 03 de 2021 de la Contraloría de Bogotá D.C., procede a conocer en grado consulta el Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 170100-0206-19 adelantado por el presunto daño patrimonial cuantificado en \$200.000.000, causado a la Secretaría distrital de Salud - SDS.

Antecedentes

La Dirección Sectorial de Salud como parte del PAD 2018 adelantó auditoría de desempeño a la Secretaría distrital de Salud – SDS, donde se identificaron irregularidades en la ejecución del convenio 1384 de 2014, suscrito con el Hospital Bosa II Nivel de Atención E.S.E., hoy Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.¹, lo que generó un detrimento patrimonial cuantificado en \$200.000.000; estos hechos fueron puestos en conocimiento de la Dirección de Responsabilidad Fiscal por medio del hallazgo con alcance fiscal N° 100000-0085-18², dado origen al proceso de responsabilidad fiscal N° 170100-0206-19³, vinculando en calidad de presuntos responsables fiscales a:

Documento de identidad	Nombre	Cargo
70.095.728	Luis Gonzalo Morales	Secretario de Despacho
7.719.935	Luis Alfredo Vargas	Contratista Abogado – Subdirección de contratación
40.396.118	Giovanna Fierro Morales	Contratista Abogada – Subdirección de contratación
79.912.220	Yonnis Ernesto Peña	Subdirector operativo código 065 grado 06

¹ ACUERDO 641 DE 2016, (Abril 06) "Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones".

² Hallazgo fiscal. Folios 2 a 6.

³ Auto por medio del cual se abre un proceso de responsabilidad fiscal N° 170100-0206-19, de fecha 12 de septiembre de 2019. (Folios 16 a 23)

30 MAY 2024

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

39.436.748	Gloria Emilse Urrego Urrego	Director Administrativo Código 009 Grado 07
9.283.760	Oswald Ramos Arnedo	Subsecretario de Despacho código 045 grado 08
43.529.788	Maria Magdalena Polanco	Contratista Abogada – Subdirección de contratación
66.818.994	Edna Lorena Osorio	Contratista Abogada – Subdirección de contratación
52.146.150	Jeimy Madeleine Pomar	Subdirector operativo código 065 grado 06
63.286.513	Carmen Lucia Tristancho	Subdirector operativo código 065 grado 06
12.228.290	Héctor Alirio Rojas Mora	Subdirector operativo código 065 grado 07
52.054.984	Claudia Liliana Moreno Ramírez	Gerente Hospital Bosa Nivel II E.S.E.

En calidad de tercero civilmente responsable se vinculó a la compañía aseguradora AXA Colpatria, con Nit: 860.002.184-6, de conformidad con las pólizas: 8001482089-7, 8001482089 y 8001479272.

Hallazgo Fiscal.

El hallazgo fiscal que dio origen al proceso ponía en conocimiento de la Dirección de Responsabilidad Fiscal la pérdida de los recursos invertidos para la compra, implementación y despliegue en producción estable del Sistema de Información Hospitalario (HIS), a través del Convenio 1384 de 2014, desconociendo la advertencia del Hospital de Bosa II Nivel ESE en su plan de trabajo, puesto que no contaba con una plataforma tecnológica para su alojamiento, evidenciando fallas en la planeación y en el manejo eficaz y eficiente de los recursos invertidos.

La Secretaría Distrital de Salud - Fondo Financiero Distrital de Salud (SDS - FFDS) y el Hospital de Bosa, II Nivel de Atención, suscribieron el Convenio 1384 de 2014 cuyo objeto es *"Aunar esfuerzos para la compra de un sistema de información hospitalario (HIS) para el Hospital Bosa II Nivel, la implementación y despliegue en producción estable, con todos sus componentes integrados en las últimas versiones liberadas, con el fin de apoyar y aportar para el mejoramiento de su gestión, y a la construcción de información completa oportuna y de buena calidad para la SDS, lo cual contribuirá al mejoramiento de la calidad del servicio de salud que presta el Distrito Capital"*, por valor de \$1.100.000.000 representados en \$800.000.000 aportes del FFDS y \$300.000.000 aportes del

30 MAY 2024

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

Hospital de Bosa II Nivel ESE, representados en el recurso humano y administrativo necesario para la implementación del Sistema de Información Hospitalario.

De acuerdo con la forma de pago pactada en la cláusula sexta del convenio, los recursos aportados por el FFDS se desembolsaban en cuatro etapas, un primer giro por \$200.000.000 es decir el 25% de los recursos, *"contra entrega de un plan y cronograma general de trabajo del proyecto y estudios Previos para contratación de adquisición de un HIS, y confección de los soportes para la contratación de acuerdo al manual de contratación de la ESE, previa aprobación de quien ejerce la vigilancia, orientación y control de la ejecución del convenio"*, en el proceso de auditoría se solicitó información relacionada con la ejecución de los recursos girados a la ESE, identificando, concluyendo que no se establecieron los valores ni la ejecución de estos recursos.

De acuerdo con los informes de supervisión del convenio, la ESE adelantó durante el primer semestre de 2015 la fase precontractual del HIS. Una vez aprobados los pre pliegos por la SDS se publicaron en la página Web del hospital el 30 de junio de 2015, proceso que se vio afectado por que la Alta Consejería de TIC de la alcaldía mayor informó el 14 de agosto de 2015, la imposibilidad de garantizar el suministro del alojamiento para el sistema de información.

"Desde la elaboración del plan de trabajo, el hospital advirtió que no contaba con una plataforma tecnológica para el alojamiento de dicho sistema de información, aspecto que no se tuvo en cuenta y que se constituía en aspecto fundamental para garantizar el alcance del objeto contractual por cuanto exigía la compra de un sistema de información, su implementación y despliegue de producción estable".

No contemplar este aspecto, evidenció fallas en la planeación, por cuanto se especificaba puntualmente que existía una deficiente infraestructura tecnológica necesaria para la implementación del proyecto tales como (UPS, cableado estructurado, etc) para la utilización del 100% de las funcionalidades del sistema. El Hospital manifestó no contar con el servicio GCloud ofrecido por la Alta Consejería de TIC. Ante esta situación, elabora unos pliegos de condiciones que envía a la SDS (...), incluyendo el suministro de la infraestructura de servidores, licenciamiento de sistemas operativos, licenciamiento de motor de base de datos y licenciamiento de

30 MAY 2024

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

todos los componentes que requería la aplicación ofertada, para ser instalados en el centro de cómputo de Hospital de Bosa II Nivel ESE".

La SDS, al revisar el pliego de condiciones informa que los recursos del convenio 1384 -14, es para la adquisición de un Sistema de Información Hospitalario HIS, y no se puede solicitar o adquirir servidores o infraestructura tecnológica que soporte el HIS.

A pesar de esta situación y sumado a lo expuesto por la Alta Consejería de la TIC de la Alcaldía Mayor de Bogotá mediante oficio 2-2015-36822, informa "que NO GARANTIZA el alojamiento del Sistema de Información Hospitalario HIS en el data center dispuesto para las entidades del distrito y por ende el hospital debe revisar las opciones que garanticen el alojamiento necesario para el correcto funcionamiento del sistema de información que se adquiera y sea compatible con tal infraestructura", La SDS continuó con la ejecución del convenio poniendo en riesgo el cumplimiento pleno del objeto contractual como efectivamente sucedió por cuanto el hospital no contó con un sistema de información implementado..."

Decisión de primera instancia.

La Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal con Auto N° 109 de fecha 30 de abril de 2024⁴ resuelve archivar la actuación, al concluir a partir del estudio del material probatorio que no existió una conducta dolosa o gráteme culposa, puesto que se desvirtuó lo señalado en el hallazgo fiscal.

El estudio de la primera instancia parte de señalar que la entidad ejecutora del convenio al identificar la falencia tecnológica, celebró el contrato de prestación de servicios N° 68 de 2015, con la empresa Digital Ware S.A., el cual es un servicio de hosting donde el proveedor proporciona la presencia de un sitio WEB, en el cual se almacena la información por medio de internet a otros usuarios de la red. Como lo señaló Héctor Alirio Rojas Borbón en la exposición libre.

El análisis de la culpabilidad de hace a partir de los planteamientos, el primero relacionado con la fusión de las entidades prestadoras de servicios de salud, "está

⁴ Auto por el cual se archiva un proceso de responsabilidad fiscal. (Folios 477 a 490)

30 MAY 2024

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

demostrado que la SDS – FFDS giro los recursos cumpliéndolas obligaciones del convenio 1384 de 2014, con el objeto de mejorar la infraestructura tecnológica del hospital de Bosa II Nivel de Atención, Empresa Social de Estado, que fue fusionada a la Subred, situación que en cualquier caso, no es atribuible a una conducta dolosa o gravemente culposa de quienes fueron vinculados al proceso, al contrario, obedeció a un Acuerdo proferido por el Concejo de Bogotá en el año 2016"; el segundo, se relaciona con las funciones de los presuntos responsables fiscales, puesto que las personas vinculada al proceso "no tenían poder decisorio, respecto a la infraestructura tecnología del Hospital de Bosa II Nivel de atención, tal como obra en los anexos del expediente, específicamente en el CD "soportes Hallazgo Fiscal 10000-0085-18", en donde se destacan cada una de las funciones de los aquí vinculados, por lo que tampoco podrían garantizar plenamente el cumplimiento del objeto contractual".

La primera instancia concluye que no se tienen elementos que demuestren la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes fueron vinculados al proceso, lo que hace innecesario el estudio de los demás elementos de la responsabilidad fiscal como son el daño y el nexo causal, citando las sentencias C-832 de 2002 y C-334 de 2014 de la Corte Constitucional, relacionadas con el carácter subjetivo de la responsabilidad fiscal.

CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El grado de consulta busca la defensa del interés público, del ordenamiento jurídico y de los derechos y garantías fundamentales; bienes jurídicos cuya tutela debe primar en cualquier evento en que se produzca un auto de archivo, cuando el fallo sea sin responsabilidad fiscal o cuando el fallo sea con responsabilidad fiscal y el responsabilizado hubiere estado representado por un apoderado de oficio. A continuación este Despacho hace un estudio de las pruebas aportadas y las normas pertinentes, conforme los elementos de la responsabilidad fiscal: una conducta dolosa o culposa, atribuible a una persona que realiza gestión fiscal, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores, entrando a determinar si se encuentra ajustada a derecho la decisión archivar la actuación.

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

30 MAY 2024

Los elementos de la responsabilidad fiscal están señalados en el artículo 5⁵ de la Ley 610: Una conducta dolosa o gravemente culposa atribuible a una persona que realiza gestión fiscal o de quien participe, concurra, incida o contribuya directa o indirectamente en la producción del daño patrimonial al Estado, un daño patrimonial al Estado y un nexo causal entre los dos elementos anteriores. La lectura de este artículo debe realizarse en forma armónica con lo dispuesto en el artículo 118 de la Ley 1474 de 2011, el cual establece: "ARTÍCULO 118. DETERMINACIÓN DE LA CULPABILIDAD EN LOS PROCESOS DE RESPONSABILIDAD FISCAL. El grado de culpabilidad para establecer la existencia de responsabilidad fiscal será el dolo o la culpa grave."

El hecho investigado tiene origen en la ejecución del convenio 1384 de 2014, suscrito entre La Secretaría Distrital de Salud - Fondo Financiero Distrital de Salud (SDS - FFDS) y el Hospital de Bosa II Nivel de Atención, el cual tiene fecha de inicio del 09 de febrero de 2015 y terminación del 8 de agosto de 2016, con un valor ejecutado de \$300.000.000, como se certifica en el acta de liquidación de fecha 23 de noviembre de 2017.

De acuerdo con lo señalado en el informe financiero final, la solicitud de liquidación y el acta de liquidación, el convenio presentó el siguiente flujo financiero, a partir del cual las partes se declaran a paz y salvo por todo concepto derivado del convenio:

APORTES de la ESE	
Recurso humano	Valor inicial
Profesionales dedicados al proyecto	\$150.000.000
Técnicos dedicados al proyecto	\$100.000.000
Profesionales y técnicos que apoyen el proyecto	\$50.000.000
Total	\$300.000.000

Balance financiero ESE	
Valor desembolso a la ESE 25% del FFDS	\$200.000.000
Valor a reintegrar por parte de la ESE al FFDS	0

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-619/02.

30 MAY 2024

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

De acuerdo con el acta de liquidación y el certificado de cumplimiento del convenio, en cuanto a los aportes del FFDS el supervisor señaló lo siguiente:

"Que se cumplió el objeto del convenio de manera parcial, así como también las obligaciones y actividades pactadas en el convenio de acuerdo con los informes presentados por la ESE...."

Durante el proceso de auditoría se identificó que los informes de ejecución y el plan de trabajo elaborado por el Hospital, evidenciaban deficientes en la infraestructura tecnológica de este ya que no contaba con una plataforma tecnológica para el alojamiento del sistema e información, aspecto que no se tuvo en cuenta en los estudios previos del convenio y que constituía una pieza fundamental para ejecutar el objeto del mismo; el numeral 4, literal segundo del Plan de Trabajo elaborado por el Hospital advertía: *"Deficiente infraestructura tecnológica necesaria para la implementación del proyecto tales como (UPS, cableado estructurado, etc.) para la utilización del 100% de las funcionalidades del sistema"*, demostrando que la ESE no contaba con las herramientas para cumplir con las obligaciones pactadas.

Durante el periodo que estuvo en ejecución el convenio se presentaron diversas situaciones, puntos sobre los cuales deben realizarse algunas precisiones:

De acuerdo con la forma de pago pactada, los desembolsos que realizaba el FFDS estaban supeditados a los porcentajes de avance en el proceso de contratación que adelantaba el Hospital⁶, de los informes de supervisión del convenio se observa que el hospital adelantó durante el primer semestre de 2015 la fase precontractual para la adquisición del Sistema de Información Hospitalario (HIS), una vez a probados los pre pliegos por parte de la SDS se publicaron en la página WEB el 30 de junio de 2015, proceso que se vio afectado debido a que la alta Consejería de TIC de la alcaldía mayor informó el 14 de agosto de 2015, la imposibilidad de garantizar el suministro del alojamiento para el sistema de información.

La falta de infraestructura tecnológica en la ESE tanto en software como en hardware, obligó al Hospital a solicitar a la gerencia TICS el alojamiento del software HIS en el data center, petición que fue negada por la Alcaldía Mayor en atención a que no era posible garantizar que la infraestructura que se tenía contratada con ETB fuera 100% compatible con la arquitectura y licenciamiento de las aplicaciones

⁶ Clausula sexta del convenio donde se contemplaron 4 giros del 25%, 25%, 20% y 30%.

30 MAY 2024



DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

requeridas por el proveedor al cual se adjudicara el proceso⁷. Esta carencia en infraestructura obligó al Hospital a incluir como condición en el proceso de contratación que los proponentes suministraran los servidores y licenciamiento de sistemas operativos, de motor de base de datos y componentes que requería la aplicación ofertada, para ser instalados en el centro de cómputo del Hospital.

El informe de supervisión N° 7 hace referencia a aspectos como: la finalización del proceso de convocatoria pública N° 02 de 2015, la unión de esfuerzos de los hospitales Bosa y San Blas para iniciar el proceso de negociación conjunta con contratación independiente y la aprobación de pliegos por parte de la Secretaría Distrital del salud el 16 de septiembre de 2015.

Como resultado de proceso de contratación el 20 de diciembre de 2015 se suscribió el contrato de prestación de servicios N° 68, entre el Hospital de bosa II Nivel ESE y la firma digital Ware S.A., con el objeto: *"adquirir sistemas de información hospitalario (HIS), su implementación, puesta en funcionamiento, estabilización y soporte técnico, con todos sus componentes integrados en las últimas versiones liberadas, que apoye los procesos técnico-asistenciales, administrativos y financieros del Hospital..."*, con un valor de \$799.996.877, sobre este punto se advierte que se solicitó a la Subred una certificación de los pagos realizados, los productos recibidos y el uso que se dio a estos para el sistema de información hospitalario, petición que no obtuvo respuesta por parte dela ESE, como se señala a folio 18 del auto de archivo.

La ausencia de información relacionada con la ejecución, pagos y productos entregados en el marco del contrato de prestación de servicios 068 de 2015⁸, impiden estudiar a fondo los productos que adquirió el Hospital y si estos estaban enfocados a satisfacer la necesidad del convenio de asociación, esta observación se planteó en el auto de consulta de fecha 17 de noviembre de 2023, en el cual se señaló que no estaba acreditado en el expediente que se contara con elementos probatorios tendiente a desvirtuar la observación del equipo auditor y el detrimento patrimonial.

El Convenio de Asociación fue liquidado el 23 de noviembre de 2017, con la aclaración de un cumplimiento parcial del objeto y obligaciones del mismo.

⁷ Comunicaciones vistas en: CD anexo al radicado 1-2019-27936. (folio 116) 116\CONTRALORIA\6. ALOJAMIENTO HIS

⁸ Minuta del contrato (Folios 75 a89)



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ, D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

30 MAY 2024

La primera instancia como causal de archivo hace referencia a la fusión entre entidades del estado realizado mediante Acuerdo 641 de 2016 *"Por el cual se efectúa la reorganización del Sector Salud de Bogotá, Distrito Capital, se modifica el Acuerdo 257 de 2006 y se expiden otras disposiciones"*, actuación que *"no es atribuible a una conducta dolosa o gravemente culposa de quienes fueron vinculados al proceso..."*⁹, situación que no se relaciona con el objeto de la investigación.

El estudio de la actuación y del material probatorio obrante en el expediente, permite concluir que la causal de archivo señalada por la primera instancia, no tiene relación con el objeto de la investigación, si bien, el convenio se liquida entre otros en atención a la fusión de entidades, el objeto del hallazgo fiscal y del auto de apertura se relaciona con el incumplimiento de las obligaciones contraídas por el Hospital en el marco del convenio de asociación 1384 de 2014, por lo cual, este Despacho revocará la decisión de archivo del proceso.

Con el fin de analizar los hechos y la inversión del recursos por parte del Hospital, se requiere toda la información relacionada con el Contrato de Prestación de Servicios 068 de 2015, suscrito entre el Hospital Bosa II Nivel ESE y Digital Ware S.A., donde se pueda indagar sobre los productos entregados por el contratista y el uso que se dio a estos, como se había requerido en la decisión de consulta de fecha 17 de noviembre de 2023.

Dado que la primera instancia refiere que la Subred no dio respuesta a la petición de pruebas, debe contemplarse la posibilidad de adelantar un proceso sancionatorio, dado que se estaría incurriendo en la obstaculización de la investigación que se adelanta.

En mérito de lo expuesto, el director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales,

RESUELVE

Artículo Primero. Revocar en todas sus partes el Auto N° 109 de fecha 30 de abril de 2024, por medio del cual la Subdirección del Proceso de Responsabilidad Fiscal decidió archivar el Proceso de Responsabilidad Fiscal N° 170100-0206-19,

⁹ Folio 486.



CONTRALORÍA
DE BOGOTÁ D.C.

"Control fiscal de todos y para todos"

DIRECCIÓN DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y JURISDICCIÓN COACTIVA
AUTO POR EL CUAL SE RESUELVE EN GRADO DE CONSULTA
Proceso de Responsabilidad Fiscal No. 170100-0206-19

13 0 MAY 2024

adelantado por el presunto daño patrimonial causado en la Secretaría distrital de Salud - SDS.

Artículo Segundo. Notificar por estado la presente decisión, conforme lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley 1474 de 2011.

Artículo Tercero. Contra esta decisión no procede recurso alguno.

Artículo Cuarto. Remitir el expediente a la Subdirección de origen para el trámite de rigor, una vez ejecutoriado y en firme este acto administrativo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Alejandro Trujillo Hernández
Director de Responsabilidad Fiscal y Jurisdicción Coactiva

Proyectó: Rodolfo Andrés Peña Bayona, Profesional Universitario
Formato Código 5006028