

33000 - 05608
8 de marzo de 2006

Doctor
HÉCTOR ZAMBRANO RODRÍGUEZ
Secretario de Despacho
Secretaría Distrital de Salud
Bogotá.

REF: Control de advertencia
Inspección, Vigilancia y
Control de riesgos

Respetado Doctor:

Con ocasión del ejercicio de control fiscal realizado por la **Contraloría de Bogotá** a través de la Dirección Técnica de Salud, en algunos hospitales de la red adscrita a la Secretaría de Salud, este despacho considera oportuno remitir el presente Control de Advertencia frente a los resultados de los procesos de inspección, vigilancia y control -IVC- adelantados dentro del Plan de Atención Básica -PAB-.

Pese a los altos recursos que el Distrito invierte en su Plan de Atención Básica ambiental, los cuales durante el año 2004 ascendieron, en la muestra evaluada, a la suma de **\$5.500 millones** entre los hospitales de Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Chapinero, del Sur, Usme y Pablo VI Bosa, y a que el 71% de éstos se destinó para controlar los establecimientos susceptibles de riesgos, los resultados muestran serias debilidades y baja efectividad del control, en aspectos relevantes como los conceptos técnicos y las medidas de seguridad.

Es importante precisar que los riesgos a que se hace referencia son:

- Riesgos de consumo, es decir aquellos presentes en los establecimientos como restaurantes, cafeterías, expendios de bebidas alcohólicas, vehículos transportadores de leche, fabricas de derivados lácteos y droguerías de alto riesgo, entre otros.
- Riesgos físicos, es decir aquellos presentes en establecimientos educativos con menos de 300 alumnos, almacenes, bancos y oficinas, moteles y residencias, salones de juegos, apuestas y maquinitas.

- Riesgos químicos, presentes en fábricas de gases inflamables, no inflamables y venenosos, fábricas de líquidos inflamables, fábricas de sólidos inflamables, sustancias de combustión espontánea y sustancias que reaccionan con el agua y fábricas de sustancias corrosivas, entre otros.

Frente a los **conceptos técnicos** emitidos por los funcionarios de los hospitales, se encontró un alto número de pendientes, lo que significa el incumplimiento de los establecimientos a las normas higiénico-sanitarias, motivo por el cual según los procedimientos internos de las Empresas Sociales del Estado, la autoridad sanitaria impondría unas medidas de seguridad cuando después de una tercera visita no cumplan con las recomendaciones o exigencias plasmadas en las actas.

Tal es el caso del **Hospital Rafael Uribe Uribe** el cual frente al control de riesgos de consumo emitió un total de 6.777 conceptos técnicos¹, de los cuales 5.504 quedaron pendientes, es decir el **81,2%**, 1.243 fueron favorables lo que corresponde al 18,3% y 30 desfavorables cuyo porcentaje fue el 0,4 %.

Similar comportamiento se observó para las intervenciones ejecutadas en control al riesgo físico², sobre las cuales quedaron 1.388 conceptos pendientes (**78,6%**) y 379 favorables (21,4%).

Finalmente en el riesgo químico³ se observó que de un total de 574 establecimientos registrados se realizaron 1.719 visitas con un promedio de tres visitas por industria, quedando 1.096 conceptos pendientes equivalente al **63,8%** y sólo 623 conceptos favorables (36,2%).

De igual forma **en el Hospital del Sur** los conceptos emitidos para las tres clases de riesgos ascendieron a un total de 10.827, de los cuales 6.604 (**61%**) quedaron como pendientes, 3.049 favorables (28%) y 227 desfavorables (**2%**), con la salvedad que para el riesgo físico la entidad no reportó información de 490 conceptos.

Lo anterior demuestra⁴ que un alto porcentaje de los establecimientos visitados no cumplen con la normatividad vigente.

¹ Como resultado de las visitas a 32 carros de leche cruda, 879 vehículos transportadores de alimentos, 181 fábricas de derivados lácteos, 1.922 Restaurantes y Cafeterías, 1.683 expendios de bebidas alcohólicas, 1.850 Expendios minoristas y 230 droguerías de alto riesgo.

² Como resultado de las visitas a 569 Establecimientos educativos con menos de 300 alumnos; 860 Almacenes, bancos y oficinas; 114 Moteles y residencias, 224 salones de juegos, apuestas y maquinas.

³ Como resultado de las visitas a 30 fabricas de gases inflamables, no inflamables y venenosos, a 376 fabricas de líquidos inflamables, a 197 fabricas de líquidos inflamables (grandes industrias), 87 fábricas de sólidos inflamables, sustancias de combustión espontánea y sustancias que reaccionan con el agua, 19 fabricas de sustancias corrosivas (grandes industrias).

⁴ A pesar de la información incompleta obtenida de los consolidados de medio ambiente.

Similar situación se observó en el **Hospital Pablo VI Bosa**, en el cual realizaron 11.920 visitas a 1.965 establecimientos de consumo (promedio de tres visitas por establecimiento), de las cuales tan solo se otorgaron 4.193 conceptos favorables, correspondiente al **35.1%**.

Finalmente se observó que el **Hospital de Chapinero**⁵, efectuó un total de 6.794 visitas a restaurantes, cafeterías, panaderías, fruterías y comidas rápidas, de las cuales 6.162 (**90.7%**) quedaron con conceptos pendientes y únicamente el **9.3%** fueron favorables. Igual situación se evidenció en los restaurantes por concesión⁶ donde efectuaron un total de 4.414 visitas con 3.886 de conceptos pendientes equivalente a un **88%**.

De otra parte, se observaron situaciones irregulares frente a la imposición de **medidas de seguridad**, encontrándose casos en los cuales pese a la clausura parcial o temporal, los establecimientos continúan funcionando sin que exista acta de levantamiento, ni soportes del seguimiento realizado a las medidas impuestas; en otras situaciones a pesar de la reincidencia, las Empresas Sociales del Estado no aplican las medidas de seguridad.⁷

Para ilustrar lo antes expuesto, me permito citar algunos casos evidenciados en las auditorias gubernamentales desarrolladas al período 2004, así:

1. Restaurante Tramonti, sitio en el cual el hospital de Chapinero impuso inicialmente, dos medidas sanitarias de seguridad, una el 31 de julio de 2004⁸ y otra el 20 de mayo de 2005⁹.

Posteriormente, el 26 de mayo de 2005¹⁰, se le impone otra clausura temporal total ya que continúa funcionando sin cumplir con las exigencias de la autoridad sanitaria. Verificado el expediente no se encontró por parte del equipo auditor el soporte del acta de levantamiento de las anteriores medidas sanitarias.

Finalmente, a petición del interesado, el hospital realiza el levantamiento de la medida¹¹ el 27 de mayo de 2005.

Con el fin de corroborar el cumplimiento de las condiciones higiénico sanitarias necesarias para el levantamiento de las medidas de seguridad, el equipo

⁵ Con tres localidades objeto de vigilancia.

⁶ Restaurantes en concesión en industrias, clubes, colegios y universidades.

⁷ Tal es el caso de los Hospitales Rafael Uribe Uribe y Fontibón.

⁸ Clausura para suspensión parcial mediante acta No. 0245 del Hospital Chapinero.

⁹ Clausura temporal total mediante acta No.0281 del Hospital Chapinero.

¹⁰ A través del acta No.0289 del hospital Chapinero.

¹¹ Mediante acta No. 0194 del hospital Chapinero.

auditor realizó visita fiscal el 25 de noviembre de 2005, encontrándose que dicho restaurante estaba adelantando obras con el fin de dar cumplimiento a las condiciones de planta física requeridas en las distintas visitas de IVC, observándose adicionalmente malas prácticas de manipulación de alimentos.

2. Servipollos, sitio en el cual el Hospital de Chapinero realizó tres visitas durante el año, de la primera se encontró acta sin numeración, elaborada el 10 de marzo de 2004, la segunda se realizó el 4 de mayo de 2004¹² y la tercera el 21 de Mayo de 2004¹³, a través de la cual se efectúa la clausura temporal parcial del establecimiento.

Al verificar las visitas realizadas durante el año 2005¹⁴, llama la atención que a pesar de que se realizaron dos nuevas inspecciones, las cuales adicionalmente, se retomaron transcurrido casi un año después de impuesta la sanción, en ninguna se evidencia el levantamiento de la medida de seguridad.

3. Instituto de Educación Distrital “el Verjón Bajo”, se observó que el Hospital de Chapinero emitió varias medidas de seguridad al Instituto por riesgos físicos de derrumbe en la instalaciones, encontrando que dichas medidas se han levantado sin el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Secretaría de Educación, situación evidenciada en visita fiscal realizada por la Contraloría el 25 de noviembre de 2005 en donde las obras de infraestructura no se han realizado y el establecimiento continúa en riesgo de derrumbe.

4. Expendio de Carne “La Casa de la Carne, sitio sellado por el Hospital de Usme¹⁵ el 12 de febrero del 2004, al cual se le levantó la medida mediante acta sin numeración, escrita a mano y fechada el 13 de Febrero del 2004, es decir al día siguiente de la imposición de la medida.

En este caso llama la atención, la existencia de una segunda acta de levantamiento de la medida de seguridad, el día 27 de febrero del 2004. Lo anterior genera dudas respecto a la transparencia de los procedimientos utilizados en el control de establecimientos.

5. Expendio de carne el Gran Cebú, actualmente Kathalyn No.2, sitio al cual el Hospital San Cristóbal le impuso medida de seguridad el 27 de Octubre de 2004¹⁶, siendo levantada el 24 de Noviembre de 2004¹⁷.

¹² Acta No. 2492 emitida por el Hospital de Chapinero.

¹³ Acta No. 0199 emitida por el Hospital Chapinero

¹⁴ Acta No. 0191 del 21 de Mayo de 2005 y acta No. 13131 del 28 de Abril de 2005, emitidas por el Hospital de Chapinero

¹⁵ Mediante acta de sellamiento No. 05 del 12 de Febrero de 2004 del hospital de Usme

¹⁶ Mediante Acta No. 0651 realizada por el hospital de San Cristóbal.

¹⁷ Mediante Acta No. 2473 realizada por el hospital San Cristobal

Posteriormente, el 4 de Abril de 2005 este órgano de control realizó visita fiscal, observando el incumplimiento a las exigencias sanitarias ya que el lugar presentaba olor putrefacto a carne en descomposición, la cual además, se encontraba ubicada junto a implementos de aseo en el suelo, haciéndose evidente la reincidencia en el incumplimiento de la norma.

6. Arepitas El Piolín, sitio en el cual el Hospital de Suba realizó visita de inspección el 23 de agosto de 2004 dejando concepto favorable, posteriormente en las visitas del 26 de Junio y el 28 de diciembre de 2005, emitió concepto técnico pendiente sin que mediara ninguna medida sanitaria de seguridad. Con ocasión de una denuncia ciudadana, la Contraloría de Bogotá, efectuó visita administrativa, conjunta con la SDS el pasado 17 de Febrero del año en curso, encontrando que el establecimiento no está cumpliendo con los requisitos higienicosanitarios, ni se han corregido las observaciones dejadas en las actas¹⁸ relacionadas con separar la vivienda de la fábrica, instalar señalización y retirar estacionamiento de una moto del área de proceso.



Fuente: Visita fiscal Contraloría de Bogotá- 2006

7. Surtipan, al igual que al anterior, el Hospital de Suba emite concepto desfavorable¹⁹, el 13 de octubre de 2005, se aplica medida sanitaria de seguridad (suspensión trabajos al proceso de Horno, Batea mesa), visita realizada por una medica veterinaria, vinculada por contrato, situación irregular ya que este tipo de visita lo debe realizar un técnico en saneamiento. Posteriormente, el 24 de octubre de 2005 se levanta la medida y se emite un concepto favorable²⁰. El 8 de noviembre de 2005 emite concepto pendiente y el

¹⁸ Mediante Acta N° 35066 del 28 de junio de 2005 y N° 2972 del 28 de diciembre de 2005

¹⁹ Mediante actas N°2612 y N° 1474 del 13 de octubre de 2005

²⁰ Mediante acta N° 2567 del 24 de octubre de 2005

17 de febrero de 2006 en una nueva visita se hace un concepto pendiente²¹, evidenciando la diversidad de conceptos en un mismo establecimiento en menos de cinco meses.



Fuente: Visita fiscal Contraloría de Bogotá -2006

En este mismo sentido se observó en los expedientes de algunas entidades²², la falta de imposición de medidas de seguridad a establecimientos que después de tres visitas en el año incumplieron las exigencias realizadas. Similar situación ocurre con los comedores comunitarios del programa “**Bogotá sin hambre**”²³, de los cuales a la fecha el **80,2 %** presenta concepto pendiente, así:

NOMBRE E.S.E	Número Comedores Comunitarios a vigilar	Número de Comedores Comunitarios con Concepto Pendiente	% Comedores Comunitarios con Concepto Pendiente
Hospital de Usaqué	13	4	30,7
Hospital de Chapinero	8	6	75,0
Hospital Centro Oriente	25	15	60,0
Hospital San Cristóbal	39	33	84,6
Hospital de Usme	71	53	74,6
Hospital de	4	3	75,0

²¹ Mediante acta N° 9653 del 17 de febrero de 2006

²² Tal es el caso del hospital Rafael Uribe Uribe.

²³ Secretaría Distrital de Salud según oficio radicado 21823 de Febrero 22 de 2006.

Tunjuelito			
Hospital de Bosa	56	40	71,4
Hospital del Sur	67	67	100,0
Hospital de Engativa	14	14	100,0
Hospital de Suba	28	23	82,1
Hospital Rafael Uribe Uribe	15	9	60,0
Hospital Vista Hermosa	33	32	97,0
TOTAL	373	299	80,2%

Fuente: Secretaría Distrital de Salud

Por último, pero no por esto menos importantes, son las fallas en la supervisión a las visitas y en el control interno en las entidades observadas en este proceso, ya que no existe un parámetro de unificación y control de la papelería entregada a los funcionarios que realizan las visitas. Es así como en el hospital del Sur, mientras para los establecimientos de bajo riesgo²⁴ se llevan libros radicadores donde descargan las actas recibidas y diligenciadas, para los establecimientos de II nivel de riesgo de consumo²⁵ los funcionarios reciben la papelería sin que exista un registro donde se evidencien las actas formalizadas con sus respectivos números de radicados. En el Hospital Usme, revisados y analizados los soportes de los diez (10) establecimientos sellados durante el año 2004, tres (3) no tenían archivada el acta correspondiente, en otras no existe numeración del acta y en dos (2) no se encontró el acta de levantamiento de sellos. De igual forma los hospitales no cuentan con procedimientos documentados que establezcan claramente actividades, tiempos y responsables, unificando además criterios para la imposición y levantamiento de medidas sanitarias.

En conclusión señor Secretario, es evidente la laxitud en el control la cual se ve reflejada en el alto porcentaje de establecimientos visitados por Empresas Sociales del Estado que no cumplen con las condiciones higiénico sanitarias exigidas en la norma, con el agravante que las entidades responsables del control no han tomado las medidas de seguridad requeridas para garantizar que los establecimientos abiertos al público cumplan con las mínimas condiciones de higiene y salubridad, generando además, dudas en la transparencia de los procedimientos implementados, alto riesgo de corrupción y bajo impacto de los recursos destinados.

²⁴ Cafeterías, panaderías, restaurantes, comidas rápidas, expendio de licor, de carnes, etc.

²⁵ Industrias fabricantes de licores, bebidas, alimentos.

Es importante resaltar que las situaciones descritas en este documento han sido reiterativas sin que se observe mejoramiento de la gestión por parte de la Secretaría ni de las Empresas Sociales del Estado. Es así como, en la evaluación realizada a la vigencia 2002²⁶ se observó la existencia de 27200 conceptos pendientes equivalentes al 65,2% de los conceptos emitidos en las localidades evaluadas²⁷.

De acuerdo con las anteriores situaciones sírvase informar a esta Contraloría, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la presente comunicación sobre los siguientes interrogantes:

1. Mecanismo que implementará el despacho a su cargo en el propósito de garantizar que los recursos invertidos en Inspección, Vigilancia y Control logren los objetivos y resultados esperados.
2. Acciones que adelantará la SDS para garantizar el adecuado cumplimiento de las obligaciones contractuales y de los lineamientos dados a los hospitales.
3. Mecanismo de control interno y de supervisión que implementaran las Empresas Sociales del Estado y la Secretaría de Salud para garantizar la transparencia del proceso en las visitas a establecimientos.

Cordialmente,

ÓSCAR GONZALEZ ARANA

Contralor de Bogotá

Copia a: Sr. Luis Eduardo Garzón – Alcalde Mayor de Bogotá

²⁶ Informe de Auditoría Gubernamental con enfoque integral modalidad especial “evaluación a la ejecución de recursos del Plan de Atención Básica”, cuadro No. 28.

²⁷ Puente Aranda, Kennedy, Tunjuelito, Chapinero, Barrios Unidos, Teusaquillo, Suba, Ciudad Bolívar, Fontibón, Usme, Sumapaz y Usaquén.