



000100

I. ANTECEDENTE

Mediante Oficio radicado como se indica en el asunto, la Dirección de Provisión de Servicios de Salud, señala que mediante Resolución 2640 de 2005 en su artículo 8º que establece que de acuerdo con la ubicación estratégica e infraestructura existente para facilitar la actividad trasplantadora y la cobertura, las sedes en donde quedarán ubicadas las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Trasplante serán las siguientes:

COORDINACION REGIONAL	SEDE
No. 1	Bogotá, D.C.
No. 2	Medellín
No. 3	Cali
No. 4	Bucaramanga
No. 5	Barranquilla
No. 6	Neiva

El artículo 9 de la mencionada Resolución, al referirse a las Coordinaciones Regionales y su área de influencia, indica que las Coordinaciones descritas actuarán en el área de influencia de acuerdo con la siguiente Jurisdicción: *“Coordinación No. 1 Bogotá, D.C., Cundinamarca, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Caquetá, Vichada, Vaupés, Guaviare, Guainía, Putumayo y Amazonas”*.

Dentro de las funciones asignadas a la Dirección de Provisión de Servicios de Salud, por el Decreto 507 de 2013, se encuentra en el artículo 25 la contenida en el numeral 5 que establece: *“Coordinar la Regional No. 1 de la Red de Donación y Trasplante en el marco de la normatividad vigente”*.

Concluye señalando que bajo este contexto normativo, la Coordinación Regional No. 1, debe cumplir con las funciones asignadas, lo que implica que el grupo de profesionales de planta que realizan las actividades de auditoría y gestión social, deben desplazarse a los Departamentos que conforman el área de influencia de esta Regional, que cuentan con IPS Trasplantadoras y/o Generadoras con servicios de trasplante de Órganos y Tejidos, efectuar acciones de divulgación, auditoría al programa de Garantía de Calidad de Donación de Órganos y Tejidos y seguimiento a los planes de mejoramiento, para garantizar el éxito de los procesos a cargo del ente territorial.

II. PROBLEMA JURÍDICO

1. ¿Existe viabilidad o no de financiar con recursos asignados en el Presupuesto de gastos de inversión del Fondo Financiero Distrital de Salud o en su defecto gastos de funcionamiento de la Secretaría Distrital de Salud, las erogaciones de desplazamiento de los profesionales de planta que



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

realizarían dichas visitas a ciudades de otros Departamentos, que hacen parte del área de influencia de la Coordinación Regional No. 1.

III. **NORMATIVIDAD APLICABLE**

Sobre la Coordinación Regional el Decreto 2493 de 2004 el cual goza de presunción de legalidad según lo dispuesto en el artículo 88 del CPACA, señala lo siguiente:

“Artículo 6°. Red de donación y trasplantes del nivel regional. La Coordinación Regional de la Red de Donación y Trasplantes estará a cargo de las Direcciones Departamentales de Salud y Distritales en las cuales exista mayor número de programas activos de trasplantes, implantes, bancos de tejidos y de médula ósea.

Artículo 7°. Funciones de la Coordinación de la Red del Nivel Regional. La Coordinación Regional de la Red tendrá las siguientes funciones:

- 1. Establecer su organización interna y manual de funciones.*
- 2. Implementar un sistema de información con tecnología adecuada que permita integrar las bases de datos del nivel regional y nacional.*
- 3. Asignar los turnos a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, habilitadas con programas de trasplante y a los Bancos de Tejidos y de Médula ósea para que realicen el rescate del órgano o tejido de las Instituciones Prestadoras de Salud que no realicen procedimientos de trasplantes.*
- 4. Determinar la asignación de los componentes anatómicos con base en los criterios técnico-científicos vigentes en el nivel regional cuando la asignación del componente no haya sido posible en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, IPS, con Programa de Trasplantes.*
- 5. Coordinar con la Red Nacional de Donación y Trasplantes, el Ministerio de la Protección Social y las entidades territoriales de salud las actividades de promoción, de acuerdo con el artículo 41 del presente decreto.*
- 6. Emitir la certificación de que trata el artículo 40 del presente decreto para que las IPS con programa de trasplantes efectúen procedimientos de trasplante o implante a extranjeros no residentes en territorio nacional.*
- 7. Desarrollar y mantener registros de las estadísticas remitidas por los Bancos de Tejidos y médula ósea e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.*
- 8. Remitir mensualmente a la coordinación nacional las estadísticas a que se refiere el numeral anterior.*
- 9. Presentar trimestralmente a la Coordinación Nacional, informe relacionado con el cumplimiento de las funciones de la Coordinación Regional de la Red.*
- 10. Las demás que le asigne el Ministerio de la Protección Social.*





ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

Parágrafo. *El cumplimiento de las actividades relacionadas con la operación de la red de que trata el presente artículo podrá ser desarrollada directamente por las sedes regionales o a través de contratos con entidades sin ánimo de lucro.”*

A su vez la resolución 2640 de 2005 del Ministerio de Salud y Protección Social, el cual goza de presunción de legalidad según lo dispuesto en el artículo 88 del CPACA, sobre la materia indicó lo siguiente:

“Artículo 1º. Objeto. La presente resolución tiene por objeto:

1. Establecer los requisitos de inscripción de los Bancos de Tejidos y de Médula Osea y de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que se encuentren habilitadas con programas de trasplante, ante las sedes de las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Transplantes de la respectiva jurisdicción.
2. Reglamentar la designación y período de los representantes del sector privado en los Comités Asesores de las Coordinaciones del nivel nacional y regionales de la Red de Donación y Transplantes.
3. Determinar la ubicación de las sedes de las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Transplantes.
4. Asignar nuevas funciones a las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Transplantes.
5. Establecer condiciones para la definición de criterios técnico - científicos de asignación de componentes anatómicos.
6. Definir los requisitos para expedir la autorización de utilización de cadáveres no reclamados a las entidades que desarrollan actividades de docencia e investigación.
7. Establecer otras disposiciones sobre componentes anatómicos, tejidos, necropsias, transporte de órganos y otros componentes, transporte de tejidos, notificación de donantes potenciales y vigilancia epidemiológica.

Artículo 6º. Modificado por el art. 2, Resolución Min. Protección 2279 de 2008. **Para el Funcionamiento de las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Transplantes.** Las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud que tengan a su cargo las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Transplante, darán cumplimiento a las funciones establecidas en el artículo 7º del Decreto 2493 de 2004 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, garantizarán su funcionamiento ininterrumpidamente durante las veinticuatro (24) horas y mantendrán comunicación constante con la Coordinación Nacional, demás Coordinaciones Regionales, Coordinadores Operativos de los Bancos de Tejidos y de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud habilitadas con programas de trasplantes, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud generadoras, Direcciones Departamentales y Distritales de



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

Salud y las demás instancias del área de influencia relacionadas con el tema.

Parágrafo. Las funciones de auditoría externa previstas en el parágrafo del artículo 5° de la presente resolución, deberán ser realizadas en todas las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud habilitadas con programas de transplantes y en los Bancos de Tejidos y de Médula Osea inscritos en la Coordinación Regional de la Red de Donación y Transplantes. La auditoría deberá realizarse como mínimo tres (3) veces al año".

Sobre el particular el parágrafo del artículo 5 ibídem sobre auditorías indicó lo siguiente:

"Parágrafo. Para el cumplimiento de sus funciones, la Coordinación Nacional de la Red de Donación y Transplantes implementará un programa de auditoría interna y deberá mantener comunicación constante con las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Transplantes, los Bancos de Tejidos y de Médula Osea, las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud habilitadas con programas de transplantes o implantes, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud generadoras, Direcciones Departamentales y Distritales de Salud y las demás instancias relacionadas con el tema".

Artículo 7°. Otras funciones de la coordinación regional de la Red de Donación y Transplantes. Sin perjuicio de las funciones contempladas en el artículo 7° del Decreto 2493 de 2004, la Coordinación Regional de la Red de Donación y Transplantes realizará las siguientes funciones:

1. Asignar los turnos a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud habilitadas con programas de transplantes para el rescate de órganos en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud generadoras y reasignarlos cuando sea del caso.
2. Asignar los turnos a los Bancos de Tejidos para el rescate de tejidos en las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud generadoras y en el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses y reasignarlos cuando sea del caso.
3. Determinar la utilización de los componentes anatómicos rescatados por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud que tengan asignados turnos de rescate.
4. Autorizar a los Bancos de Tejidos y de Médula Osea, el suministro de los tejidos a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud habilitadas para realizar los procedimientos de transplantes o implantes, de acuerdo con la lista de receptores.
5. Consolidar y mantener actualizada la lista regional de espera de receptores de órganos y tejidos.
6. Mantener comunicación diaria con los coordinadores operativos de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud habilitadas con



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

programas de trasplantes y de los bancos de tejidos y organizar las actividades de la gestión operativa de la donación.

7. Podrán realizar actividades de gestión operativa de la donación con coordinadores operativos de trasplantes, cuando sea del caso.

8. Informar a la Coordinación Nacional de la Red de Donación y Trasplantes sobre las sesiones del Comité Asesor y recomendaciones tomadas en el mismo.

9. Proponer y revisar los criterios técnico-científicos de asignación al Ministerio de la Protección Social.

10. Colaborar para que la Institución Prestadora de Servicios de Salud habilitada con programa de trasplantes o el Banco de Tejidos, puedan transportar o enviar el componente anatómico a la Institución Prestadora de Servicios de Salud que va a realizar el trasplante o implante.

11. Velar por el cumplimiento de lo establecido en el Decreto 2493 de 2004 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.

Parágrafo. Las actividades operativas que pueden realizar las instituciones sin ánimo de lucro contratadas por las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud que tienen a su cargo las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Trasplantes son las previstas en los numerales 2 y 7 del artículo 7º del Decreto 2493 de 2004 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya y en los numerales 5, 6 y 10 del presente artículo.

Artículo 8º. Ubicación de las coordinaciones regionales de la Red de Donación y Trasplantes. De acuerdo con la ubicación estratégica e infraestructura existente para facilitar la actividad trasplantadora y la cobertura, las sedes en donde quedarán ubicadas las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Trasplante, serán las siguientes:

Coordinación Regional	Sede
Nº 1	Bogotá, D. C.
Nº 2	Medellín
Nº 3	Cali
Nº 4	Bucaramanga
Nº 5	Barranquilla

Parágrafo 1º. Las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Trasplantes estarán bajo la responsabilidad y a cargo de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá, D. C. y de las Direcciones Departamentales de Salud de Antioquia, Valle, Santander y Atlántico, respectivamente.

Parágrafo 2º. El Ministerio de la Protección Social de acuerdo con el desarrollo de la actividad trasplantadora y de los Bancos de Tejidos y



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE SALUD

de Médula Osea podrá modificar las regionales, su ubicación o el número de las mismas.

Parágrafo 3º. El Instituto Nacional de Salud y las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud, deberán gestionar los recursos para su operación y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, así como velar por el funcionamiento continuo de las mismas.

Artículo 9º. Area de influencia de las coordinaciones regionales de la Red de Donación y Transplantes. Las coordinaciones regionales descritas en el artículo anterior actuarán en el área de influencia de acuerdo con la siguiente jurisdicción:

Coordinación Regional	Área de Jurisdicción
Nº 1	Bogotá, D. C., Cundinamarca, Huila, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Caquetá, Vichada, Vaupés, Guaviare, Guainía, Putumayo y Amazonas.
Nº 2	Antioquia, San Andrés y Providencia, Chocó, Córdoba y Caldas.
Nº 3	Valle, Risaralda, Quindío, Cauca y Nariño.
Nº 4	Santander, Norte de Santander, Cesar y Arauca.
Nº 5	Atlántico, Bolívar, Magdalena, Guajira y Sucre.

Parágrafo 1º. Una vez se encuentre en plena operación tanto la Coordinación Nacional como las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Transplantes, el Ministerio de la Protección Social podrá modificar sus áreas de influencia, con base en la experiencia positiva y/o dificultades en relación con el acceso geográfico, vías de comunicación y tiempos de respuesta para transplantes, entre otros.

Parágrafo 2º. Las Coordinaciones Regionales de la Red de Donación y Transplantes deberán generar espacios de acercamiento y trabajar con las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud que forman parte del área de su jurisdicción. En todo caso las Entidades Territoriales de Salud deberán ejercer las funciones de vigilancia y control que de conformidad con la ley tienen asignadas frente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud”(subrayados fuera de texto)

En cuanto a la presunción de legalidad, el artículo 88 del CPACA, indicó lo siguiente:

“Artículo 88. Presunción de legalidad del acto administrativo. Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar”.

De conformidad con el artículo 25 del Decreto 507 de 2013, se asigna a la Dirección de Provisiones en Servicios de Salud, la función de:

“5. Coordinar la Regional No. 1 de la Red de Donación y Trasplantes en el marco de la normatividad vigente”.

Por su parte, el mismo Decreto en su artículo 42 asigna a la Dirección Financiera las funciones de:

“1. Ejecutar de manera eficiente los recursos financieros destinados al desarrollo de los planes, programas y proyectos de la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá D.C.

2. Establecer los planes, programas y demás acciones relacionadas con la gestión presupuestal, contable y tesorería de acuerdo con los lineamientos de la SubSecretaría Corporativa.

(...)

4. Asistir a las diferentes dependencias de la Entidad, a través del suministro de información y herramientas de control financiero, de acuerdo con las políticas y normas establecidas para la toma de decisiones”.

Por su parte, el artículo 7 de la Ley 1805 de 2016 asignó al Instituto Nacional de Salud la función de máxima autoridad administrativa frente a la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos, al señalar lo siguiente:

“ARTÍCULO 7º. Los rescates de órganos y tejidos obedecerán a las necesidades nacionales de donación y trasplantes.

Los criterios únicos nacionales de distribución y asignación de órganos y tejidos deberán ser definidos por el Instituto Nacional de Salud (INS) atendiendo la escala de severidad de la enfermedad del paciente y la compatibilidad.

El Instituto Nacional de Salud (INS) asume a partir de la presente ley funciones de máxima autoridad administrativa frente a la estructura y organización de la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos.

Parágrafo 1. El Estado garantizará la cadena de custodia durante todo el proceso de la donación y uso de los órganos y tejidos.

Parágrafo 2º. Lista de Personas en Espera de Donación (LED). Para cada componente anatómico habrá una Lista de Personas en Espera de Donación (LED) que será administrada y vigilada por el Instituto Nacional de Salud (INS).



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

Parágrafo 3º. El Gobierno reglamentará lo dispuesto en el presente artículo garantizando la efectividad de los procedimientos establecidos. (subrayado fuera de texto).

Por su parte, el artículo 8 ibídem le asignó funciones de auditoría al señalar:

“Artículo 8º. Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), deberán contar con recursos humanos y técnicos idóneos a fin de detectar en tiempo real a los potenciales donantes de acuerdo con los criterios y competencias que establezca el Instituto Nacional de Salud (INS).

Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de Nivel II con Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) de Nivel III y IV, deberán contar con los recursos humanos y técnicos idóneos para el diagnóstico de la muerte encefálica, así como para el mantenimiento del donante hasta el momento del rescate. Estos recursos serán un requisito de habilitación.

La auditoría de estos procedimientos estará a cargo del Instituto Nacional de Salud (INS), que podrá delegar dicha función en las coordinaciones regionales de la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos.

Parágrafo. El Gobierno reglamentará lo relativo a este artículo dentro de los seis (6) meses siguientes. (subrayado fuera de texto).

IV. **ANÁLISIS JURÍDICO**

De lo anteriormente expuesto, se puede observar que efectivamente la Coordinación Regional No. 01 corresponde a Bogotá, D.C. a través de la Secretaría Distrital de Salud, asignando un área de Jurisdicción que abarca además del Distrito Capital de Bogotá, varios Departamentos, a saber:

“Cundinamarca, Huila, Tolima, Boyacá, Casanare, Meta, Caquetá, Vichada, Vaupés, Guaviare, Guainía, Putumayo y Amazonas”

Para el cumplimiento de las funciones asignadas a la Coordinación Regional No. 01 Bogotá, D.C., tal como lo señala el parágrafo 3 del artículo 8 de la Resolución 2640 de 2005, la Dirección Distrital de Salud, *“deberá gestionar los recursos para su operación y garantizar su sostenibilidad en el tiempo, así como velar por el funcionamiento continuo de la respectiva Coordinación”*. Resolución que como se señaló antes goza de presunción de legalidad.

En cuanto a que si los recursos del presupuesto, deben corresponder a “inversión o a funcionamiento” es un tema del resorte propio de la Dirección Financiera, quien en conjunto con la Dirección a su cargo debe analizar el concepto del gasto, la fuente de los recursos y establecer cuál es el rubro correspondiente, según la distribución del presupuesto de la entidad, la asignación de recursos, la planeación



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.
SECRETARÍA DE SALUD

de las necesidades de su Dependencia que en forma anual debe participar en la elaboración del proyecto de Presupuesto de esta entidad, para el atender el cumplimiento de las funciones asignadas.

Resulta procedente señalar, que de conformidad con lo dispuesto en el Parágrafo del Artículo 7º del Decreto 2493 de 2004, el cumplimiento de las actividades relacionadas con la operación de la red del nivel regional de que trata dicho artículo podrá ser desarrollado directamente por las sedes regionales o a través de contratos con entidades sin ánimo de lucro.

Así mismo, la Dirección a su cargo podrá evaluar la posibilidad de plantear al Instituto Nacional de Salud (INS) como máxima autoridad administrativa frente a la estructura y organización de la Red de Donación y Trasplantes de Órganos y Tejidos, la realización de un convenio interadministrativo que en el marco de la Ley 489 de 1998 definiera en forma precisa el adelantamiento de las actividades y mecanismo de financiación y/o cofinanciación, en cumplimiento del Decreto 2493 de 2004 y la Resolución 2640 de 2005.

V. CONCLUSIÓN

Esta Oficina Asesora Jurídica, de acuerdo a la normatividad antes transcrita, considera lo siguiente:

1º.) La determinación del rubro con que puede financiar los gastos de desplazamiento de los profesionales de planta que realizarían visitas a ciudades de otros Departamentos, que hacen parte del área de influencia de la Coordinación Regional No. 1, bajo responsabilidad de esta Secretaría, debe realizarse conjuntamente por la Dirección a su cargo con la Dirección Financiera, quien debe asistir y asesorar a las dependencias en estos temas y teniendo en cuenta que en conjunto con las diferentes dependencias, interviene directamente en la construcción y ejecución del presupuesto de la entidad, deben revisar y analizar el concepto del gasto pretendido y si procede su financiación con recursos del presupuesto del Distrito Capital, ya sea con cargo al presupuesto de gastos inversión o de funcionamiento.

Lo anterior, teniendo en cuenta que se trata de un tema más de técnica del presupuesto que de orden jurídico, dado que de las normas antes transcritas y de lo expuesto por la Dirección consultante, las funciones están claramente definidas y es deber de la entidad apropiar los recursos que se requieran para su cumplimiento.

El presente concepto se emite en los términos del artículo 28 del CPACA, no tiene efectos vinculantes, pudiendo ser acogido o no, tal como lo indica el H. Consejo de Estado en providencia de fecha 22 de abril de 2010. Radicación 11001 0324 000 2007 00050 01 C. P.: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA al señalar: *“Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante,*



ALCALDÍA MAYOR
DE BOGOTÁ D.C.

SECRETARÍA DE SALUD

sobre las cuestiones planteadas por ella. De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra”.

Cordialmente,

PAULA SUSANA OSPINA FRANCO

Jefe Oficina Asesora Jurídica

Elaboró: Luz Inés Sandoval E/ Abogada OAJ