

**CONTRALORIA GENERAL DEL MUNICIPIO DE MANIZALES
CONTROL EFECTIVO PARA FORTALECER LA GESTIÓN PÚBLICA**



MUNICIPIO DE MANIZALES

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

**INFORME DEFINITIVO
Convenio Interadministrativo 010-2009
HOSPITAL DE CALDAS - SES**

VIGENCIA 2016

**AGEI -E - 3.3-2016
SEPTIEMBRE DE 2016**

**AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL
MODALIDAD ESPECIAL**

**HOSPITAL DE CALDAS –SES
Convenio Interadministrativo 010-2009**

**ANA CRISTINA JARAMILLO GUTIERREZ
Contralora Municipal**

GRUPO AUDITOR

**GILDARDO ARLEN CANO LOPEZ
Director de Planeación y Control Fiscal**

**MARIA LUCIA PEREZ PATIÑO
Líder Auditoria**

**JORGE LUIS VALDES OROZCO
Auditor**

**MAGNOLIA GAVIRIA CAMARGO
Auditora**

TABLA DE CONTENIDO

| | |
|--|-----------|
| 1. Alcance de la auditoría..... | 5 |
| 2. Metodología aplicada | 5 |
| 3. Limitaciones en el desarrollo de la auditoría | 5 |
| 4. Revisión del Convenio Interadministrativo 2009-010..... | 6 |
| 5. Comportamiento de la Retribución..... | 12 |
| 6. Destinación de los recursos del convenio | 14 |
| 7. Impacto de los ingresos del convenio frente a las finanzas del Hospital de Caldas..... | 16 |
| 8. Conclusiones del proceso auditor | 19 |
| 9. Plan de mejoramiento..... | 20 |
| 11. Resultados de la auditoria..... | 22 |
| HALLAZGO UNO. Administrativo con presunto alcance disciplinario, falta de supervisión al contrato interadministrativo 010-2009 por parte del Hospital de Caldas E.S.E y transversal a la Junta Directiva..... | 22 |
| HALLAZGO DOS. Administrativo con presunto alcance disciplinario. Transversal a la junta directiva. Pagar con cargo a un fondo de destinación específica el impuesto predial..... | 37 |
| HALLAZGO TRES. Administrativo, eliminación de la obligatoriedad de la póliza de seguros que ampare el lucro cesante generando un riesgo para Administración Municipal..... | 43 |
| HALLAZGO CUATRO. Administrativo deficiencias en la aplicación de las normas de gestión documental, en el manejo del convenio..... | 49 |
| HALLAZGO CINCO. Administrativo inconsistencias en los Bienes Entregados en Administración..... | 51 |
| HALLAZGO SEIS. Administrativo, con traslado a Proceso Administrativo Sancionatorio. Omisión del dictamen de la revisoría fiscal a los estados financieros..... | 59 |
| 12. Cuadro de tipificación de hallazgos | 64 |

Manizales, septiembre 16 de 2016

Doctor
JORGE ENRIQUE ROBLEDO CARDONA
Gerente (E)
Hospital de Caldas
Manizales

Asunto: Carta de Conclusiones Informe Definitivo Auditoria AGEI-E 3.3-2016

La Contraloría General del Municipio de Manizales, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral en la modalidad Especial al Hospital de Caldas direccionada hacia al cumplimiento de los siguientes objetivos: revisar y evaluar el cumplimiento del Convenio que actualmente tiene el Hospital de Caldas con el S.E.S Servicios Especiales de Salud, verificar la destinación dada a los recursos producto de la ejecución de dicho convenio y finalmente evaluar el impacto de los ingresos del convenio frente a las finanzas del Hospital de Caldas.

Mediante acta de visita administrativa realizada entre el 16 de Junio y el 22 de Junio del presente suscrita por quienes intervinieron, se dejó establecido que es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General del Municipio.

La responsabilidad de la Contraloría de Manizales, consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión que el Hospital de Caldas ha realizado en el marco de dicho convenio y cuál es el impacto de los ingresos producto del mismo sobre las finanzas del Hospital.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoria generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría contenidas en la Guía de Auditoria Territorial adoptada por la Contraloría General del Municipio de

Manizales, mediante Resolución 037 de Enero 22 de 2013; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el análisis, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias, documentos que soportan las actividades implementadas para la gestión del convenio y entrevistas con las directivas de la entidad, toda la información recopilada en papeles de trabajo hace parte integral del presente informe.

1. Alcance de la auditoría

La auditoría referencia en el presente informe tuvo como alcance el seguimiento a la gestión realizada por parte del Hospital de Caldas, al convenio interadministrativo 2009-010y el impacto que los recursos económicos resultado de éste tienen frente a las finanzas del hospital.

2. Metodología aplicada

Dando cumplimiento a lo establecido en la Ley No. 42 de 1993, la Contraloría de Manizales realizó la evaluación a la gestión desarrollada por la entidad auditada, al convenio objeto del proceso auditor, utilizando metodologías de evaluación fundamentadas en las siguientes herramientas:

- Uso de la Guía de Auditoría Territorial que mide y evalúa en forma sistémica la gestión o actividades de una organización estatal, mediante la aplicación articulada y simultánea de los controles de legalidad, financiera, de gestión y resultados.
- Verificación de información que sirve de soporte para hacer seguimiento a la gestión del hospital frente a la relación con Servicios Especiales de Salud – SES-, a través del convenio objeto de auditoría.
- Uso del esquema de visita administrativa a la entidad sujeto de la auditoría

3. Limitaciones en el desarrollo de la auditoría

En el presente trabajo de auditoría se presentaron limitaciones que afectaron el desarrollo de la misma, debido a la falta de disponibilidad de la información, evidenciado por la no entrega de los documentos solicitados desde el veintidós

(22) de junio y la cual a veintinueve (29) del mismo mes no había sido suministrada completamente, lo que incluso causa la suspensión en términos del proceso auditor.

4. Revisión del Convenio Interadministrativo 2009-010.

El HOSPITAL DE CALDAS EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO, es una Institución Prestadora de Servicios de Salud – IPS –, creada por el Decreto Extraordinario No. 489 del 10 de agosto de 1991 de la Alcaldía de Manizales y reestructurada en Empresa Social del Estado mediante Decreto Extraordinario No.142 del 31 de marzo de 1995, con categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, cuyo objeto social comprende la prestación de servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, como entidad hospitalaria del tercer nivel de atención básica a través del operador Servicios Especiales de Salud.

El Hospital de Caldas, se encuentra en el régimen de la Ley 550 de 1999, en virtud de la cual suscribió un acuerdo de reestructuración de pasivos en el año 2001.

El día 18 de Junio de 2004, en Junta Directiva, se suspendieron los servicios asistenciales de salud del Hospital de Caldas.

Para operar nuevamente los servicios de salud y conforme a lo establecido en el artículo uno (1) del Decreto 536 de 2004, el Hospital de Caldas suscribió un convenio interadministrativo, identificado como el N° 053 del 27 de junio 2007, convenio que fue liquidado en Junta Directiva Ordinaria, realizada el día catorce (14) de junio de 2009¹.

En el acta referenciada anteriormente se establece que además de la junta directiva sesionó de manera conjunta el Comité de Vigilancia; del acuerdo de Reestructuración de Pasivos del Hospital de Caldas, según se manifiesta en la misma, por el interés que suscita el tema para ambas juntas.

En la misma reunión de junta, de acuerdo con el numeral 5 del acta en mención, se hizo la presentación y aprobación del nuevo convenio Hospital de Caldas E.S.E. – Servicios Especiales de Salud SES, el que posteriormente sería identificado como CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 2009-010y el que hace parte integral del acta que se viene referenciando en el presente informe y del que

¹Acta de Junta Directiva Hospital de Caldas Nro. 004 de Julio 14 de 2009, referenciada en el presente proceso auditor en el componente A/CE-4

adicionalmente, ya legalizado, se entregó copia al equipo auditor en medio magnético.²

El convenio está compuesto por un total de veintiséis (26) Cláusulas, en la cláusula primera se establece el objeto del convenio:

“CLÁUSULA PRIMERA—OBJETO: *El objeto del presente convenio es determinar los derechos y obligaciones del **HOSPITAL y SES** en la administración y operación que la primera delega a la segunda de todos los servicios asistenciales de salud de mediana y alta complejidad y de más actividades de apoyo que por competencia le corresponden al Hospital de Caldas en forma integral y todos aquellos otros servicios de carácter administrativo que de una u otra forma sean conexos con la prestación de los servicios asistenciales, la prestación de servicios ambulatorios y el manejo de la internación de pacientes, de acuerdo con lo dispuesto por las respectivas normas, bajo las condiciones determinadas por las partes, logrando el cumplimiento de los estándares e indicadores exigidos por el sistema general de seguridad social en salud y de garantía de la calidad. Para tal fin el HOSPITAL entrega a SES la administración del inmueble con todas sus instalaciones y equipos de su propiedad, bajo las condiciones expresas definidas en este documento, por cuenta y riesgo de SES y bajo la vigilancia y control de la entidad delegante, a cambio de una retribución. (ver anexo uno y dos). Para la ejecución del objeto de este convenio, el delegatario realizará, a través de sus órganos directivos y administrativos y con su propio personal científico y laboral, las siguientes acciones: **1.** Organizar y administrar los bienes inmuebles y muebles que le entrega el Hospital, de tal forma que adapte su capacidad de respuesta para prestar los servicios de mediana y alta complejidad y a todos los regímenes que conforman el SGSSS. **2.** Asegurar los recursos económicos y operativos necesarios para que el Hospital se mantenga en funcionamiento adecuado, dentro de los términos del Sistema de Seguridad Social en Salud, para garantizar la prestación de servicios de salud en su área de influencia. **3.** Asumir los gastos de operación con cargo a los ingresos que genere, de manera tal que garantice la permanencia del hospital en óptimas condiciones de funcionamiento. En desarrollo de esta responsabilidad **SES** asumirá de los recursos que obtenga por la operación, el mantenimiento de equipos y de inmuebles como se define en este convenio y la reposición de los mismos. **PARÁGRAFO:** *En caso de que el Hospital realice una inversión en equipos y/o mantenimiento de la planta física o de los equipos, SES le reconocerá el valor de esta inversión previamente soportada, con cargo al Fondo de Reposición de Equipos”.*³*

En la cláusula segunda se establecen las obligaciones de SES y en la tercera las del Hospital de Caldas, en la sexta, las condiciones económicas del mismo.

² Ubicado en la carpeta 27 del servidor y adicionalmente archivado en el componente A/CE-4 del proceso auditor.

³ Cláusula primera convenio interadministrativo 010 de 2009 entre Hospital de Caldas y SES.

El convenio considera como retribución para el Hospital de Caldas la suma de dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000) al respecto la cláusula sexta establece:

“CLÁUSULA SEXTA: RETRIBUCIÓN PARA EL HOSPITAL DE CALDAS Y FORMA DE PAGO: *El presente convenio no tiene un valor determinado, no obstante para efectos fiscales las partes han determinado un valor fiscal de Dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000.00), por lo tanto no contará con certificado de disponibilidad presupuestal, ni de registro presupuestal para su legalización. El cien por ciento (100%) de los resultados netos generados por la administración y la operación de los servicios será destinado y distribuido, de conformidad con la propuesta presentada por SES, así: a) el cincuenta por ciento (50%) del resultado neto será entregado al Hospital como retribución por el aporte o entrega de los bienes muebles e inmuebles destinados al cumplimiento del objeto de este convenio; y b) el cincuenta (50%) restante ingresará al patrimonio de SES como retribución por la operación de sus propios servicios, integrados a la operación del Hospital. El resultado neto incluirá previamente las deducciones correspondientes a la provisión para mantenimiento, adquisición y reparación de equipos hospitalarios. Estos resultados netos serán liquidados al final de cada ejercicio anual. PARÁGRAFO: SES, a título de anticipo de los resultados netos que le corresponden al Hospital, entregará a éste cada dos meses una suma equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales. Las partes, de común acuerdo, y por escrito, podrán modificar aquellos porcentajes y estos anticipos, cuando las circunstancias de ejecución de este convenio así lo ameriten, teniendo en cuenta que ambas entidades estatales están obligadas a cooperar mutuamente para el buen y eficiente funcionamiento de los servicios hospitalarios”.*

En el año 2013 a raíz de una función de advertencia, figura de control vigente para la época, emanada de éste organismo de control en el año 2012, se hace una renegociación de la cláusula sexta del convenio y se establece una nueva forma de pagar la retribución por parte de SES al Hospital de Caldas.

La Función de Advertencia 11-2012 contempló aspectos como:

“La Contraloría General del Municipio de Manizales realizada la evaluación a la gestión del Hospital de Caldas E.S.E. en la vigencia de 2011, encontró que en vigencia del Convenio 053 de 2007 suscrito entre el Hospital de Caldas y S.E.S se pactó una remuneración a favor del Hospital del 6,5% de los ingresos brutos generados por la administración y operación de los servicios de salud por parte de SES, este Convenio que estuvo en vigencia durante 21 meses, le represento al Hospital unos ingresos por valor de \$3.433.477.329. Bajo la firma del convenio 010 del 28 de julio de 2009 vigente hasta la fecha y en el cual se pactó el 50% de

las utilidades netas como retribución para el Hospital, por el aporte o entrega de los bienes muebles e inmuebles destinados al cumplimiento del objeto del convenio; con corte a 31 de diciembre de 2011 el Hospital de Caldas recibió ingresos por valor de \$1.056.512.150 por 29 meses de operación.

Los análisis efectuados por la Contraloría Municipal determinan que con estos ingresos no alcanza a cubrir sus obligaciones y que con la firma del segundo convenio 010 de 2009, se desmejoro la situación financiera del Hospital. Revisadas las proyecciones que realizó S.E.S al Hospital de Caldas para la firma del último Convenio se encontró que las mismas están alejadas de la realidad con una diferencia entre lo proyectado y lo ejecutado de \$2.879.753.850 menos de ingresos para el Hospital de Caldas.

Teniendo en cuenta que los gastos del Hospital de Caldas para los años 2008 a 2011 sonde \$8.979.986.996 y que en total por los dos convenios el Hospital de Caldas recibió \$4.489.997.517, con esta cifra solo se alcanza a cubrir el 50% de los gastos de la entidad.

La anterior realidad financiera lleva a ratificar el riesgo inminente de inviabilidad futura del Hospital de Caldas, razón por la cual se requiere de medidas urgentes que normalicen la situación del Centro asistencial para garantizar el principio de negocio en marcha, o gestión continuada, mediante el cumplimiento de sus estatutos que le imponen generar rentabilidad financiera y social.”

Tomando como argumento la posición expresada en dicha Función de Advertencia por este Organismo de Control y con el fin de renegociar la retribución, el 29 de noviembre de 2013, suscribió Otro si al CONVENIO INTERADMINISTRATIVO 2009-010.

Inicialmente SES hace un ofrecimiento de pago de ciento ochenta millones de pesos (\$180.000.000) al mes y como contrapropuesta el Hospital de Caldas pide que este valor sea convertido a 305,34 Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, toda esta negociación queda establecida en un OTRO SI⁴ modificadorio suscrito el 29 de noviembre de 2013 y aprobado en junta directiva ordinaria número 005 del día tres (3) de septiembre de 2013.

Con la suscripción del mencionado OTRO SI en noviembre de 2013 y dado que la nueva fórmula de la retribución se hizo retroactiva a Enero de 2013, se generó un saldo por

⁴Otro sí al contrato entregado en medio magnético al momento de la ejecución de la auditoria reposa en la carpeta 27 del servidor en la auditoria especial AGEI-E-3.3.-2016 y en CD2 en el archivo de la misma auditoría.

pagar de enero a octubre de MIL QUINIENTOS CINCO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA MIL PESOS (\$1.505.250.000) M/CTE, para el cual se estableció un acuerdo de pago y se difirió a quince (15) cuotas mensuales, valor que se terminó de cancelar en enero de 2015.

La nueva retribución se fijó así:

(...)**“CLÁUSULA SEGUNDA:** La **CLÁUSULA SEXTA** del Convenio Interadministrativo Nro. 010 De 2009, quedará redactada de la siguiente manera: **CLAUSA SEXTA: “RETRIBUCIÓN PARA EL HOSPITAL DE CALDAS Y FORMA DE PAGO.”:** El presente convenio no tiene un valor determinado, no obstante para efectos fiscales las partes han determinado un valor fiscal de Dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000.00), pero no contará con certificado de disponibilidad presupuestal, ni de registro presupuestal para su legalización, debido a que, por su naturaleza jurídica, SES no está sujeta a este requisito. Servicios Especiales de Salud, SES, cancelará mensualmente a la E.S.E. Hospital de Caldas, el equivalente a **TRESCIENTOS CINCO PUNTO TREINTA Y CUATRO (305.34)** Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes, con su ajuste anual equivalente, los cuales girará de manera anticipada dentro de los cinco (5) primeros días hábiles de cada mes. **PARÁGRAFO:** Las partes, de común acuerdo, y por escrito, podrán modificar los valores, cuantías y forma de pago aquí estipuladas cuando las circunstancias de ejecución de este convenio así lo ameriten, teniendo en cuenta que ambas entidades están obligadas a cooperar mutuamente para el buen y eficiente funcionamiento de los servicios hospitalarios. (...).

En las obligaciones de SES determinadas en la cláusula segunda del Convenio Interadministrativo se estableció en los numerales 5,6,7, 12 y 13, lo siguiente:

“5. Conservar en buen estado y hacer mantenimiento, vigilancia y reposición sobre los activos que se le entregan con cargo a los recursos que recibe SES por la operación y administración, garantizando que los activos permanezcan integrados y en perfecto estado de funcionamiento, durante la vigencia del convenio.”.

El numeral sexto (6) fue Modificado por el otro sí al Convenio Interadministrativo Nro. 010 de 2009, en el cual se determinó:“Por la naturaleza del convenio y la especial voluntad de las partes, el valor de las nuevas construcciones y adecuaciones que se hagan en el inmueble y la renovación por parte de SES de los equipos médicos y biomédicos, que le entrega el hospital a SES, así como de los muebles y enseres, equipo de cómputo, maquinaria y equipo de apoyo y el valor de la tecnología nueva adquirida y pagada por SES, para el cumplimiento del

objeto del convenio, así como el costo de su renovación, se harán todo con cargo al Fondo de Equipos, mantenimiento y provisión de la operación; fondo que se constituirá y manejará por SES, con un mínimo del uno punto cinco ciento (1.5%) de los ingresos brutos que arroje cada ejercicio fiscal; lo anterior conforme a los siguientes escenarios:: A) Reemplazando el equipo por uno igual, si es que el reemplazante cumple adecuadamente las funciones para las cuales se requiere. B) Reemplazando el equipo por uno que cumpla las mismas funciones, pero que sea más eficiente o versátil o preste servicios adicionales. En estos casos el valor de la reposición será cargado al mencionado Fondos.”. Subrayado nuestro.

“7. Restituir los activos que recibe en virtud del presente convenio, y los nuevos adquiridos con recursos del Hospital, a la terminación de su plazo, con las adiciones y mejoras hechas durante la vigencia del mismo, descontando las bajas que se hayan presentado y que se le hubieren autorizado expresamente por parte del Hospital. Entiéndase por recursos del Hospital los causados con el manejo y administración de los bienes que en virtud de este convenio le pertenecen....”.

El numeral 12 de la cláusula segunda (2) del Convenio suscrito fijo: “Pagar oportunamente la totalidad de los impuestos que se generen en la prestación de los servicios que se realicen en el Hospital, así como los impuestos que sobre los bienes muebles e inmuebles están bajo su cuidado y protección”. Posteriormente el Otro sí estableció: “Pagar oportunamente la totalidad de los impuestos que se generen en la prestación de los servicios que se realicen en el Hospital, así como los impuestos que sobre los bienes muebles e inmuebles estén bajo su cuidado y protección, pagos que se harán con cargo al fondo de Equipos, mantenimiento y provisión de la operación”. Subrayado nuestro.

En relación al numeral trece (13) el Convenio Interadministrativo Nro. 010 de 2009, que contemplaba las pólizas de seguro, se hacía referencia en el numeral dos (2) a la póliza de seguro contra todo Riesgo de Daño Material, que debían suscribirse para amparar el lucro cesante, con el fin de cubrir “*el riesgo de utilidades dejadas de recibir como consecuencia de un incendio, terremoto, explosión, asonada, motín y actos malintencionados de terceros, tanto para el HOSPITAL como para SES, de modo que su costo no resulte excesivo, negociándola como amparo adicional de otros seguros.....*”

En el Otro sí modificatorio al convenio , se determinó realizar cambios a esta póliza así: “*Mantener Indemne al Hospital contra cualquier reclamación que se haga como consecuencia directa o indirecta de este convenio y por tanto mantener vigentes, entre otras las siguientes pólizas de seguro: 1.*

Responsabilidad Civil Extracontractual, por el diez por ciento 10% del valor fiscal del presente convenio, con una vigencia anualizada renovable por el término de la duración del convenio; 2. **De Todo Riesgo Daño Material**, para amparar, por el valor comercial, las pérdidas o daños materiales que sufran todos los bienes propiedad del Hospital según relación suministrada al valor de reposición, con una vigencia renovable cada año por el término de duración del convenio. Esta póliza deberá cubrir como mínimo las siguientes eventualidades (i) Incendio,.....;(ii) Daños a maquinaria.....;(iii) Equipo electrónico que cubra el riesgo de destrucción Y (iv) Sustracción, por hurto simple y hurto por violencia sobre los bienes del Hospital, tanto los de operación como lo que constituyen la dotación.....” subrayado nuestro.

Respecto a la supervisión el Convenio en mención contempló en la cláusula décima primera: “**SUPERVISIÓN: SES** estará obligado a presentar al hospital, por intermedio del supervisor, labor que estará a cargo del Gerente del Hospital de Caldas, o de la persona a quien éste delegue, informes anuales técnicos y financieros, de prestación de servicios y administración de los mismos, con copia a la Junta Directiva del Hospital en las condiciones que se soliciten.”.

5. Comportamiento de la Retribución.

El Hospital de Caldas no presta servicios en salud, sin embargo en la actualidad la entidad se encuentra jurídicamente Activa, lo cual genera responsabilidades jurídicas y tributarias, así mismo, debe asumir una serie de actividades y realizar funciones Administrativas y financieras (Asesoría Jurídica, Llevar contabilidad, Tesorería y presupuesto), Administración de Archivos de historias laborales y de los pensionados, bienes y activos, gastos que deben ser cubiertos con los ingresos provenientes del convenio.

El Otro sí al Convenio Interadministrativo 010-2009 fijó la retribución económica por parte de SES en 305. 34 salarios mínimos legales vigentes, los cuales correspondieron a los siguientes montos:

Tabla Nro. 1

| RETRIBUCIÓN ECONÓMICA SES PERÍODO 2013-2015 | | | | |
|---|-----------|-----------------------------------|---------------------------------|-------------------------------|
| AÑO | CONSTANTE | SALARIO MÍNIMO LEGAL VIGENTE SMLV | VALOR MENSUAL DE LA RETRIBUCIÓN | VALOR ANUAL DE LA RETRIBUCIÓN |
| 2013 | 305.34 | \$ 589,500 | \$ 179,997,930 | \$ 2,159,975,160 |
| 2014 | 305.34 | \$ 616,000 | \$ 188,089,440 | \$ 2,257,073,280 |
| 2015 | 305.34 | \$ 644,350 | \$ 196,745,829 | \$ 2,360,949,948 |

Fuente: Información de ingresos y gastos entregada por el Hospital de Caldas

En las verificaciones realizadas se pudo establecer que SES canceló por concepto de la retribución los siguientes valores.

Tabla Nro. 2

| AÑO | Valor Cancelado por Retribución SES |
|--------------------------|-------------------------------------|
| 2013 | \$1,753,704,196 |
| 2014 | \$3,490,376,076 |
| 2015 | \$2,463,725,181 |
| TOTAL RETRIBUCIÓN | \$7,707,805,453 |

Fuente: Información ingresos entregada por la Hospital de Caldas E.S.E

El valor de la retribución para el año 2013 se fijó en \$2.160 millones, pero dado que la negociación de la nueva retribución se dio finalizando el año, se celebró un acuerdo de pago por \$1.505 millones pendientes de dicho año; en dicho acuerdo se pactó el pago quince (15) cuotas mensuales más un interés del 0.3% a partir del primero (1) de Noviembre de 2013, fijándose una cuota de \$102.775.233.

Para el año 2014 la retribución fue de \$2.257 millones, cancelada en cuotas de \$188.089.440, adicionalmente ingresaron a la Tesorería en este año \$1.233 millones provenientes del acuerdo de pago, por el retroactivo del año 2013, por lo que lo recaudado en el 2014 sumó de \$3.490 millones.

En el año 2015 el recaudo fue de \$2.464 millones, en este valor se incluyó la retribución del año por \$2.361 millones y \$102.7 millones de la última cuota pendiente del acuerdo de pago por retroactivo del año 2013.

Estos recursos se administran a través de encargo fiduciario con Banco Davivienda S.A., destinado al manejo y administración de los ingresos financieros, ingresos por excedentes de aportes patronales y pago de obligaciones a terceros, la cuenta se encuentra a nombre de Fidu Davivienda-Encargo Fiduciario Hospital de Caldas Nit 800.182.281-5 cuenta corriente No. 256-992595 Banco Davivienda.

6. Destinación de los recursos del convenio

Tabla Nro. 3

| CONCEPTO | AÑO 2013 | % PART. | AÑO 2014 | % PART. | AÑO 2015 | % PART. |
|--------------------------------------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|-------------------------|---------|
| Gastos de personal | \$ 445,769,903 | 22% | \$ 895,533,334 | 35% | \$ 542,909,014 | 21% |
| Gastos Generales | \$ 115,494,947 | 6% | \$ 114,667,637 | 4% | \$ 78,301,036 | 3% |
| Transferencias corrientes -Cesantías | \$ 36,798,946 | 2% | \$ - | 0% | \$ 9,180,582 | 0% |
| Transferencias corrientes -Pensiones | \$ 1,391,213,361 | 69% | \$ 1,475,921,739 | 58% | \$ 1,742,211,903 | 68% |
| Otras Transferencias | \$ 32,218,624 | 2% | \$ 63,529,352 | 2% | \$ 176,845,826 | 7% |
| Gastos de Inversión | \$ 4,741,235 | 0% | \$ 550,000 | 0% | \$ 6,770,200 | 0% |
| TOTAL GASTOS | \$ 2,021,495,781 | | \$ 2,549,652,062 | | \$ 2,556,218,561 | |

Fuente: información de ingresos y gastos suministrada por el hospital de Caldas

Los recursos de la retribución cancelada por Servicios Especiales de Salud SES en los años 2013, 2014 y 2015 se destinó a financiar los gastos de personal, gastos generales, transferencias corrientes para pago de cesantías y pensiones y gastos de Inversión.

La mayor destinación de recursos se generó en las transferencias realizadas para el pago de pensiones al representar en el año 2013 el 69%, 2014 el 58% y en el 2015 el 68%.

El Pasivo Pensional se constituye en la obligación con mayor impacto no solamente en la situación financiera del Hospital de Caldas E.S.E., sino también en el futuro de las Finanzas del Municipio de Manizales, toda vez que este último será quien deba asumir el pago de pensiones y cuotas partes que se reclamen en el futuro.

La Empresa Consultores Asociados en Seguridad Social Ltda en el año 2011, realizó el cálculo actuarial y determinó un pasivo pensional a cargo del Hospital de Caldas por \$70.226 millones, valor que debe ser actualizado con el fin conocer un valor real de estas obligaciones.

La nómina de pensiones del Hospital de Caldas a diciembre de 2015 es la siguiente:

Tabla Nro.4
Nómina de pensionados del Hospital de Caldas

| NOMINAS | N. DE PENSIONADOS | A CARGO DEL HOSPITAL | A CARGO DEL MUNICIPIO | GRAN TOTAL |
|----------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------------|-----------------------|
| PROPIOS | 20 | \$ 33,716,561 | | \$ 33,716,561 |
| ACTIVOS | 226 | \$ 62,379,106 | \$ 165,898,181 | \$ 228,277,287 |
| CONCURRENCIA | 199 | \$ 7,782,208 | \$ 169,331,173 | \$ 177,113,381 |
| TOTALES | 445 | \$ 103,877,875 | \$ 335,229,354 | \$ 439,107,229 |

Fuente: Información suministrada por el Hospital de Caldas

Los valores considerados en la tabla anterior, corresponden a pagos mensuales, para obtener el valor final en los que incurre el Hospital, se debe tener en cuenta que los pagos efectivos se realizan por 14 mesadas, toda vez que a los pensionados se les pagan mesadas adicionales en junio y en diciembre lo que finalmente daría como resultado las cifras expresadas en la siguiente tabla:

Tabla Nro. 4-1

| NOMINAS | N. DE PENSIONADOS | A CARGO DEL HOSPITAL | A CARGO DEL HOSPITAL /ANUAL |
|----------------|--------------------------|-----------------------------|------------------------------------|
| PROPIOS | 20 | \$ 33,716,561 | \$ 472,031,854 |
| ACTIVOS | 226 | \$ 62,379,106 | \$ 873,307,484 |
| CONCURR | 199 | \$ 7,782,208 | \$ 108,950,912 |
| TOTALES | 445 | \$ 103,877,875 | \$ 1,454,290,250 |

Fuente: Información suministrada por el Hospital de Caldas

Adicionalmente el Hospital de Caldas E.S.E., reporta en el Acuerdo de reestructuración de Pasivos (Ley 550 de 1999), Acuerdo firmado el 15 de marzo de 2001, estas cuentas reflejan a diciembre de 2015 un valor de :

Tabla Nro. 5
CUENTAS LEY 550 A DICIEMBRE DE 2015

| CUENTAS POR PAGAR | CORRIENTE Miles de Pesos | NO CORRIENTE Miles de Pesos | TOTAL |
|------------------------------------|------------------------------------|---------------------------------------|-------------------|
| Adquisición de bienes y servicios | 0 | 5.775.690 | 5.775.690 |
| Intereses Créditos Obtenidos | 0 | 1.792.107 | 1.792.107 |
| Acreedores | 0 | 2.457.001 | 2.457.001 |
| Retefuente, impuesto de timbre | 1.270 | 0 | 1.002 |
| Impuesto, contribuc y tasas x pag. | 0 | 155.953 | 155.953 |
| Depósitos recibidos de terceros | 0 | 24.373 | 24.373 |
| IVA | 0 | 0 | -1.005 |
| TOTAL CUENTAS POR PAGAR | 1.270 | 10.205.124 | 10.206.394 |

Fuente: Notas a los Estados Financieros a diciembre de 2015 reportadas al SIA

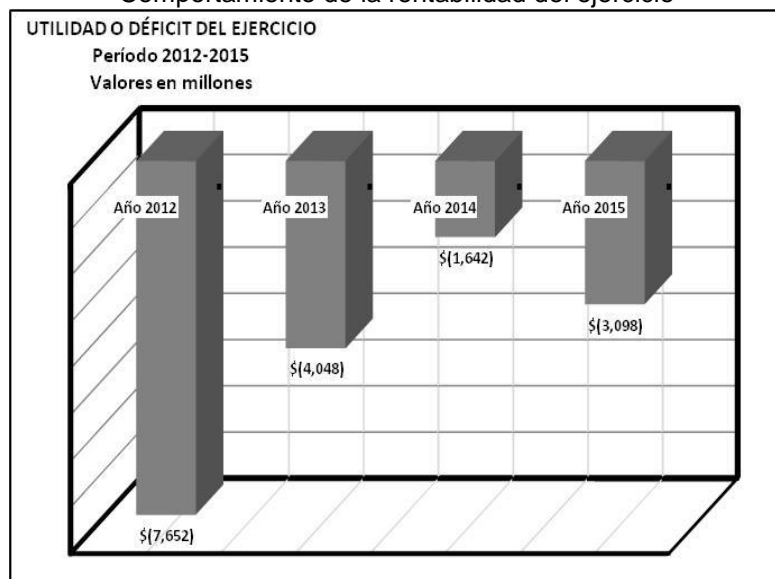
7. Impacto de los ingresos del convenio frente a las finanzas del Hospital de Caldas.

Tabla Nro. 6

| COMPORTAMIENTO UTILIDAD O PÉRDIDA DEL EJERCICIO | | | | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| PERIODO 2012-2015 | | | | |
| Valores en millones | | | | |
| CONCEPTO | Año 2012 | Año 2013 | Año 2014 | Año 2015 |
| UTILIDAD O DÉFICIT DEL EJERCICIO | \$ (7,652) | \$ (4,048) | \$ (1,642) | \$ (3,098) |

Fuente: Estados Financieros a diciembre 31 de 2015 suministrados por el Hospital de Caldas

Grafica Nro. 1
Comportamiento de la rentabilidad del ejercicio



Fuente: Estados Financieros a diciembre 31 de 2015 suministrados por el Hospital de Caldas

Como se ha reiterado por parte de este Organismo de Control en anteriores proceso auditores, el Hospital de Caldas muestra inviabilidad financiera al presentar pérdidas consecutivas desde el año 2008.

Como consecuencia del cierre de operaciones como Institución Prestadora de Servicios de Salud, el Hospital de Caldas E.S.E. no genera Ingresos Operacionales, por lo tanto el estado de actividad financiera, económica y social muestran una estructura atípica, en donde sus actividades generan ingresos no operacionales derivados de los recursos que percibe por la suscripción del convenio interadministrativo suscrito con SES y la recuperaciones que realiza por aportes patronales.

Estas pérdidas se generaron por el efecto de las partidas contables como las contribuciones imputadas, originadas en la acusación de pensiones actuales, futuras pensiones y cuotas partes de pensiones.

De igual manera repercutieron en las pérdidas las partidas representadas en las provisiones, depreciaciones y amortizaciones que se aplicaron en cumplimiento de las normas contables.

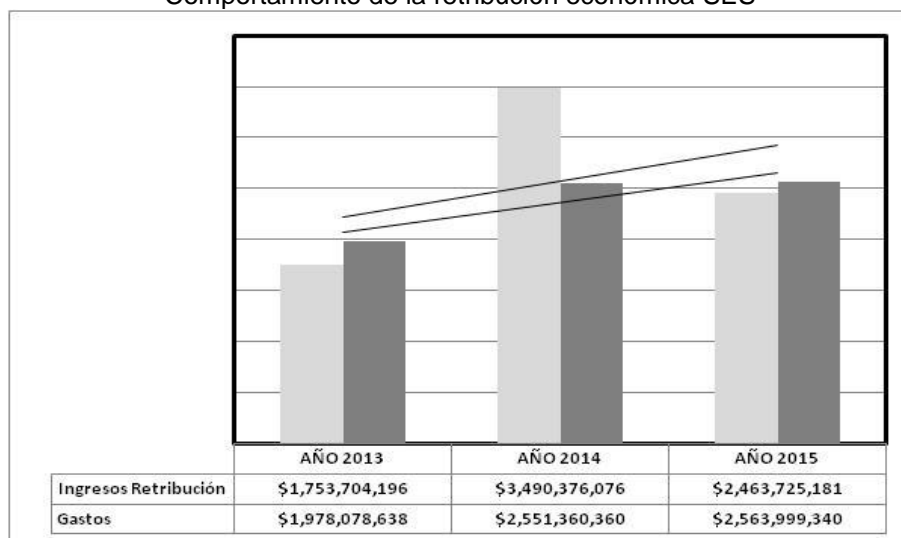
Tabla Nro. 7

| COMPORTAMIENTO DE LA RETRIBUCIÓN ECONÓMICA SES | | | |
|--|-------------------------|-----------------------|-----------------------|
| PERÍODO 2013-2014 | | | |
| CONCEPTO | AÑO 2013 | AÑO 2014 | AÑO 2015 |
| Déficit o Excedente Año anterior | | \$ (224,374,442) | \$ 714,641,274 |
| Ingresos Retribución | \$ 1,753,704,196 | \$ 3,490,376,076 | \$ 2,463,725,181 |
| Gastos | \$ 1,978,078,638 | \$ 2,551,360,360 | \$ 2,563,999,340 |
| EXCEDENTE O DEFICIT TESORERIA | \$ (224,374,442) | \$ 714,641,274 | \$ 614,367,115 |

Fuente: Información sobre ingresos por retribución y gastos suministrada por el Hospital de Caldas

Gráfica Nro. 2

Comportamiento de la retribución económica SES



Fuente: Información sobre ingresos por retribución y gastos suministrada por el Hospital de Caldas

A partir del año 2013, período en el cual se realiza la renegociación de la retribución económica por la concesión de los servicios de salud y la entrega en Administración de la Edificación y los equipos médicos, la situación de Tesorería mostró mejores beneficios al lograr en el año 2014 un excedente que le permitió absorber el déficit del año 2013 y finalmente presentar en el año 2015 un excedente de \$614 millones.

8. Conclusiones del proceso auditor

- En la evaluaciones realizadas en el proceso auditor, se evidencia la falta de seguimiento a las obligaciones de SES, determinadas en el convenio y establecidas en la cláusula dos (2), estas deficiencias en el control por parte del Hospital de Caldas E.S.E., puede causar traumatismos al momento de tomar decisiones sobre la continuidad del convenio.
- De igual manera se observa deficiencia en la supervisión al Fondo de Equipos, mantenimiento y provisión de la operación, por cuanto no existe control y conocimiento sobre el estado del inmueble entregado, equipos médicos y biomédicos entregados, así como la reposición de estos equipos por parte de SES y aquellos dados de baja.
- No se conoce como opera el Fondo de Equipos, mantenimiento y provisión de la operación, determinado en el numeral seis (6) de la cláusula segunda del convenio, el cual estableció que este se debía constituir y manejar por SES, con un mínimo del uno punto cinco ciento (1.5%) de los ingresos brutos que arroje cada ejercicio fiscal.
- Se cancelaron con cargo al Fondo de Reposición de Equipos y Mantenimiento, Impuesto predial por valor de \$1.442 millones, mediante otro si modificatorio al Convenio, sin autorización de la Junta Directiva.
- Mediante otro si modificatorio de la cláusula segunda, numeral 13, referida a pólizas de seguros, se suprimió la póliza de amparo al lucro cesante, que cubre el riesgo de utilidades dejadas de recibir como consecuencia de un incendio, terremoto, explosión, asonada, motín y actos malintencionados de terceros, tanto para el **HOSPITAL** como para **SES**, de modo que su costo no resulte excesivo, negociándola como amparo adicional de otros seguros.
- Se presentan diferencias en los inventarios de los equipos médicos que se manejan a través del Fondo de Mantenimiento y Reposición de Equipos, sin que la administración, ni la supervisión del convenio hayan implementado acciones al respecto.
- Los ajustes realizados a la retribución económica por la concesión de los servicios de salud, la entrega de la edificación y los equipos médicos muestran mejores resultados en el período 2013-2015 al lograr financiar los gastos de estas vigencias, sin embargo se continúan presentando limitaciones que

podrían generar impacto negativo dado que el Hospital de Caldas reporta, pasivos por ley 550 y un cálculo actuarial desactualizado, que a 31 de diciembre de 2011 sumaba \$70.226.830.285.

- El 90% de los recursos de la retribución económica se orientan a financiar las transferencias para pago de pensionados y los gastos de personal para cubrir la nómina del Hospital de Caldas E.S.E.
- De otro lado este Organismo de Control considera pertinente precisar que para los convenios interadministrativos que se han suscrito con el SES, en la cláusula de Retribuciones no se cuenta con evidencia de la realización de análisis claros y profundos sobre el verdadero valor que éste Convenio debe retribuir al estado, en este caso al Municipio de Manizales; por la cesión de una gran Infraestructura (Bienes muebles e Inmuebles) de una gran población cliente, y la capacidad (Know How) para generar grandes ingresos producto de todos los servicios ofrecidos en salud y que fueron entregados a Servicios Especiales de Salud mediante este convenio.
- **Considera este organismo de control que los estados financieros y los informes presentados por la Coordinación de Control Interno, evidencian que los recursos que se reciben por este convenio son insuficientes para cubrir las obligaciones a corto, mediano y largo plazo, toda vez que se tiene un acuerdo de reestructuración de pasivos- Ley 550 representados en compromisos por sentencias, reajustes pensionales, acreedores y obligaciones por deuda pública o Leasing back con vencimiento en el año 2020. Razón por la cual se hace necesario una revisión financiera y económica del convenio interadministrativo, considerando que el convenio en el parágrafo de la cláusula sexta da la posibilidad de que las partes puedan hacer modificaciones al mismo.**

9. Plan de mejoramiento.

En caso de mantenerse las observaciones comunicadas en este informe, la Entidad deberá diseñar un Plan de mejoramiento, de conformidad con la Resolución 332 de agosto de 2011 expedida por este organismo de control; que permita solucionar las deficiencias señaladas.

HOSPITAL DE CALDAS E.S.E., tendrá autonomía y discrecionalidad para estructurar el Plan de Mejoramiento y su correspondiente formato, el cual debe garantizar la efectividad del mismo para corregir las deficiencias comunicadas y

eliminar las causas que originen la inconsistencia. La Contraloría Municipal no expedirá pronunciamiento sobre la conformidad del Plan de Mejoramiento, siendo responsabilidad exclusiva de la entidad auditada la efectividad de las acciones que determine y ejecute.

La entidad auditada deberá informar dentro de los quince (15) días siguientes a la comunicación del Informe Definitivo de Auditoría, sobre la elaboración del Plan de Mejoramiento, mediante oficio dirigido a la Contralora Municipal, no es necesario el envío del Plan de Mejoramiento, toda vez que la Contraloría Municipal no realizará pronunciamiento sobre la conformidad del mismo.

10. Comunicación de hallazgos.

Dentro de la dinámica de la Auditoria Gubernamental con Enfoque Integral en la modalidad Especial, se presentan seis (6) hallazgos por comunicar al Hospital de Caldas E.S.E.

Cordialmente,

María Lucía Pérez Patiño
Coordinadora Gestión Financiera
Líder de Auditoria

Magnolia Gaviria Camargo.
Profesional Universitario
Auditora

Jorge Luis Valdés Orozco
Profesional Universitario
Auditor

Superviso:

Gildardo Arlen Cano López
Director de Planeación y Control Fiscal

11. Resultados de la auditoria.

HALLAZGO UNO. Administrativo con presunto alcance disciplinario, falta de supervisión al contrato interadministrativo 010-2009 por parte del Hospital de Caldas E.S.E y transversal a la Junta Directiva.

Criterios:

Constitución Política

“ARTICULO 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... (SNFT)

...ARTICULO 267. El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación....

...La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial.”

Ley 1474 de 2011. En su artículo 83 establece:

*“**Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.*

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...).

“Artículo 84. *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista.*

Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.

Parágrafo 1°. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2002 quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando se presente el incumplimiento.

Parágrafo 3°. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.

Cuando el ordenador del gasto sea informado oportunamente de los posibles incumplimientos de un contratista y no lo comine al cumplimiento de lo pactado o adopte las medidas necesarias para salvaguardar el interés general y los recursos públicos involucrados, será responsable solidariamente con este, de los perjuicios que se ocasionen.”

Ley 734 de 2002

Formas de realización del comportamiento

“Artículo 27. Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.

Artículo 34. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

(...)

2. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función (...).

Convenio interadministrativo 2009-010.

El convenio objeto del presente proceso auditor establece:

“CLÁUSULA TERCERA. OBLIGACIONES DEL HOSPITAL. (...) d) Designar el supervisor del convenio (...)

CLÁUSULA DÉCIMA TERCERA: SUPERVISIÓN: SES estará obligado a presentar al HOSPITAL, por intermedio del supervisor, labor que estará a cargo del Gerente del Hospital de Caldas, o de la persona a quien éste delegue, informes anuales técnicos y financieros, de prestación de servicios y administración de los mismos, con copia a la Junta Directiva del Hospital en las condiciones que se soliciten. (...)”

Descripción de la Situación:

Las responsabilidades que les asisten a los Interventores y/o Supervisores, delegantes y delegatarios en materia contractual, no los eximen de la responsabilidad legal por acción de repetición; lo que indica la responsabilidad solidaria de las partes.

En el año 2009 se suscribió el convenio interadministrativo 2009-010 mediante el cual se establece que el Hospital de Caldas E.S.E., cede toda su infraestructura y equipos a Servicios Especiales de Salud SES para que el último opere todos los servicios de salud.

En la evaluaciones realizadas en el proceso auditor, se evidencia la falta de seguimiento a más de una de las obligaciones de SES, determinadas en el convenio y establecidas en la cláusula dos (2), estas deficiencias en el control por parte del Hospital de Caldas E.S.E., puede causar traumatismos al momento de tomar decisiones sobre la continuidad del convenio.

Queda claro frente al convenio 010-2009, que el supervisor del convenio es la persona que se desempeñe como Gerente del Hospital de Caldas o al funcionario que éste delegue, en este orden de ideas, durante el desarrollo de la visita administrativa y tal como quedó registrado en la respectiva acta se estableció, que no existe delegación de la supervisión del convenio y que por lo tanto la misma es responsabilidad del actual gerente de la entidad.

La cláusula décimo tercera del convenio establece: *“informes anuales técnicos y financieros, de prestación de servicios y administración de los mismos”*, No se evidenciaron en las verificaciones realizadas por el equipo auditor a través de visita técnica, los informes anuales de que trata esta cláusula, informes que si bien se establece que SES está obligado a presentarlos, también está claro que es el supervisor quien debe estar pendiente de que la obligación se cumpla; por lo tanto es evidente que dichos informes no existen.

Los informes encontrados correspondieron a los realizados por la oficina de control interno del Hospital de Caldas E.S.E., como resultado de las auditorías internas de calidad⁵, los cuales responden a un seguimiento específico a la luz del cumplimiento de las cláusulas del convenio, pero no reemplaza los que se deben presentar en cumplimiento de la funciones del supervisor.

De igual manera se observa deficiencia en la supervisión al Fondo de Equipos, mantenimiento y provisión de la operación, por cuanto no se existe control y conocimiento sobre el estado del inmueble entregado, equipos médicos y biomédicos entregados, así como la reposición de estos equipos por parte de SES y aquellos dados de baja.

⁵ Informes de Control Interno de las vigencias 2013 y 2014 entregados en medio físico y referenciados en la presenta auditoría en el componente A/CE-4 y el informe de la vigencia 2015 en medio magnético disponible en la carpeta 27 del servidor o en CD2 en el archivo de esta auditoría.

Así mismo no se conoce como opera dicho fondo, el numeral sexto (6) de la cláusula segunda del convenio, estableció que este se debía constituir y manejar por SES, con un mínimo del uno punto cinco ciento (1.5%) de los ingresos brutos que arroje cada ejercicio fiscal.

En los informes de control interno de los años 2013 , 2014, 2015 y 2016 se deja evidencia sobre algunas de las situaciones observadas por este Organismo de Control, así :*“El Hospital de Caldas, no tiene información coherente sobre si se han realizado bajas por parte del SES sobre los equipos médicos entregados durante el desarrollo del convenio; al tratar de obtener información al respecto, se observó que no existe un procedimiento que permita tener esta información actualizada y que sirva de insumo a la hora de conciliar inventarios”*.

De otro lado el numeral 39 de la cláusula dos (2) del convenio, establece claramente la forma como se debe llevar la contabilidad que afecta a éste, durante la visita administrativa, se solicitó información al respecto con el fin de verificar la correcta aplicación de lo reglamentado por el convenio y la misma no estaba disponible, a pesar de que se solicitó información de seis (6) meses atrás

Causas.

- ✓ Debilidades en el control que no permitan advertir riesgos en el manejo de los bienes administrados por SES.
- ✓ Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.

Efectos.

- ✓ Incumplimiento de disposiciones generales.
- ✓ Control inadecuado de recursos o actividades.
- ✓ Inefectividad en el trabajo (no se están realizando como fueron planeados).

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“El Hospital de Caldas Empresa Social del Estado, en el ejercicio de sus facultades y potestades articuladas al cumplimiento de los fines que le son señalados en la Carta Política, además de actuar unilateralmente cuando la Ley se lo permite, recurre a la configuración de acuerdos de voluntades mediante la celebración de contratos y CONVENIOS INTERADMINISTRATIVOS; con base en esta potestad ésta entidad celebró válidamente con Servicios Especiales de Salud,

el Convenio Interadministrativo 010 de 2.009, determinando en él una serie de derechos y obligaciones para las partes, las cuales se han venido cumpliendo a cabalidad por las partes involucradas en el asunto.

Dentro de las múltiples obligaciones por parte del **SES**, se tiene la determinada en la **CLAUSULA DÉCIMA TERCERA**, la cual establece que el:

“SES ESTARÁ OBLIGADO A PRESENTAR AL HOSPITAL, por intermedio del supervisor, labor que estará a cargo del Gerente del Hospital de Caldas, o de la persona a quien éste delegue, informes anuales técnicos y financieros, de prestación de servicios y administración de los mismos, con copia a la Junta Directiva del Hospital en las condiciones que se soliciten. (...)”

Así las cosas, se tiene que la supervisión del Convenio Interadministrativo va ligado íntimamente a la presentación de los informes anuales que debe rendir SES, de tal manera que al hacer el SES la presentación de estos informes, se cristaliza de una parte la obligación del SES, y por parte del Hospital de Caldas, se consolida la supervisión al revisar los mismos y si éstos presentan alguna falencia o inquietud por parte del Gerente o del equipo financiero o Contable del Hospital, se requerirá al SES para que los amplíe o aclare, de tal suerte que si no se surte este paso, es decir, la de aclarar o ampliación, con la información suministrada, queda consolidada la supervisión al convenio y se da por aceptada ésta. (Se anexa relación de informes anuales de gestión, 2012, 2013, 2014, 2015)

Debe pues entenderse la noción de supervisión como el proceso de desarrollo y seguimiento a la actividad contractual, en mira a la ejecución del objeto, en el sentido que se cumpla satisfactoriamente la esencia contractual.

De acuerdo con esta obligación radicada en cabeza del SES, Ente Descentralizado de Segundo Orden, adscrito al Municipio de Manizales, Secretaria de Salud, se viene cumpliendo a cabalidad de manera anual al presentar los informes correspondientes, una vez se tengan los resultados determinados y aprobados por la Junta Directiva de dicha entidad.

El informe que realiza el SES de manera anualizada, comprende los aspectos Médico Asistencial, Informe Financiero y Administrativo, De Gestión Docencia y de Servicios de Outsourcing, entre otros, es auditado por el equipo multidisciplinario del Hospital, ejerciendo de esta forma la supervisión, el control y seguimiento al Convenio Interadministrativo, de tal manera que el al verificar el mismo y no hallar inconsistencias sobre este, se le imprime tácitamente su aprobación, sin embargo, en varias oportunidades se han realizado observaciones como más adelante se demostrará.

Esta, es una de las varias formas de cómo supervisa el Hospital de Caldas la gestión económica, financiera, presupuestal y contable, que realiza el SES, en el desarrollo de sus actividades asistenciales y gerenciales, pues la misma envuelve igualmente la gestión administrativa.

La supervisión así ejecutada, se ejerce desde diferentes ángulos, resaltando diversas condiciones al respecto, las cuales le permiten al supervisor del contrato, bajo un abanico de normas y herramientas crear un entorno de criterios subjetivos amparados en la amplia discrecionalidad, para ejecutar el objeto del mismo.

No existe pues, bajo en el régimen jurídico actual, normas específicas que regulen paso a paso como se debe realizar la supervisión del contrato público si no por el contrario otorga potestad a la entidad pública para ejecutar todo el proceso contractual a su libre arbitrio, en torno a los manuales internos diseñados por la misma entidad.

La actividad de la supervisión se ha implementado de tal manera que se evidencian los resultados satisfactorios en la actividad asistencial y administrativa por parte del SES, de tal manera que los resultados específicos de dicha entidad la ubican en estos momentos en un pedestal que hoy es ejemplo a nivel regional, al habersele otorgado el máximo reconocimiento, como es la **CERTIFICACIÓN DE ACREDITACION**, por parte del Icontec y el Ministerio de Salud y Protección Social DE TODOS SUS PROCESOS.

Otra de las aristas para determinar la ejecución de la supervisión por parte de la entidad y del Gerente como tal, es el reporte periódico de la adquisición de los

bienes muebles y equipos médicos y biomédicos, que se adquieren por parte del SES durante la operación de los servicios asistenciales, para ello, la entidad adquirente reporta ante el Hospital la relación de equipos con cargo al Fondo de Reposición de Equipos, y estado de acuerdo el Hospital con la compra realizada se le otorga el correspondiente visto bueno y se procede a la incorporación y registro de los bienes de la ESE., es decir, existe la potestad en un momento dado, por parte del Hospital de rechazar la compra realizada por no cumplir con los estándares determinados, en el convenio, de esta manera también se ejerce control periódico a las acciones por parte del SES.

Dentro del proceso de supervisión por parte del Hospital al Convenio Interadministrativo suscrito con el SES, se han tenido en cuenta los principios rectores que gobiernan este proceso, como son la transparencia y la responsabilidad, sin invadir la órbita de la voluntad de las partes contratantes ni de las prerrogativas de las entidades públicas que lo realizan o ejecutan, es decir con el proceso de supervisión no se ha colocado en riesgo la continuidad o no del proceso, afirmación que trae a colación el equipo auditor, e manera ligera, pues las condiciones de del convenio no pueden estar en riesgo por una desafortunada interpretación de de la forma de ejecutar la supervisión.

El seguimiento o control o supervisión lo realiza efectivamente la Entidad, esta supervisión recibe anualmente los informes de la Oficina de Control Interno, y realiza su análisis de la auditoria al convenio, los cuales sirve de insumo para la supervisión, no se puede negar que por parte del equipo auditor que esta gestión no es válida, y que sólo es “un seguimiento específico a la luz del cumplimiento de las cláusulas del convenio, pero no reemplaza los que se deben presentar en cumplimiento de la funciones del supervisor...”La actividad ejecutada por dicha oficina es actividad es sin lugar a dudas un seguimiento o supervisión al convenio.

De otro lado, se debe tener en cuenta que para que un acto sea reprochable, pero además sancionable, debe existir la intención firme de cometer la falta; conducta que no es deducible de la actividad Gerencial, toda vez que se ha demostrado a lo largo de este escrito las actividades administrativas tendiente a ejercer el seguimiento o supervisión al convenio referido, conductas que muestran que el desempeño profesional se ha enmarcado siempre bajo el principio de la buena fe Artículo 83 de la Constitución Política que a la letra dice: “Las actuaciones de los

particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas” La exigencia de la culpabilidad para imponer la sanción administrativa tiene una relación muy estrecha con otro precepto constitucional como lo es la presunción de inocencia.

De igual manera el artículo 6 de la Constitución Política prevé la cláusula general de responsabilidad de los ciudadanos y la específica y excluyente de los servidores públicos los cuales deben responder ante las autoridades por infringir la Constitución y las Leyes. “Constituye elemento básico de la organización estatal y de la realización efectiva de los fines esenciales del Estado social de derecho la potestad del mismo de desplegar un control disciplinario sobre sus servidores, dada la especial sujeción de éstos al Estado, en razón de la relación jurídica surgida por la atribución de una función pública; de manera que el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades se efectúe dentro de una ética del servicio público y con sujeción a los principios de moralidad, eficacia y eficiencia que caracterizan la actuación administrativa y el cabal desarrollo de la función pública. En el cumplimiento de esos cometidos estatales y durante el ejercicio de las correspondientes funciones o cargos públicos, los servidores públicos no pueden distanciarse del objeto principal para el cual fueron instituidos, como es el de servir al Estado y a la comunidad en la forma establecida en la Constitución, la ley, y el reglamento; por lo tanto, pueden verse sometidos a una responsabilidad pública de índole disciplinaria, cuando en su desempeño vulneran el ordenamiento superior y legal vigente, así como por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (arts. 6 y 123 CN)”

A su vez, el artículo 5 de la Ley 734 de 2002 consagra:“La falta será antijurídica cuando afecte el deber funcional sin justificación alguna”. Significa ello que, **para que un servidor público deba responder disciplinariamente**, debe con su conducta quebrantar sustancialmente el deber funcional que como servidor público le asiste, **extralimitarse en el ejercicio de sus derechos y funciones, incurrir en prohibiciones, o violar con su conducta el régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflictos de intereses, sin que la misma**, este amparada por cualquiera de las causales previstas en el artículo 28 ibídem, como aquellas que eximen de responsabilidad disciplinaria. “El ilícito disciplinario comporta un quebrantamiento del deber. Empero, no es el mero

quebrantamiento formal el que origina el ilícito disciplinario, sino que se requiere un quebrantamiento sustancial. (...) Significa lo anterior que para entender sustancialmente quebrantado un deber se requiere que la conducta enjuiciada haya desconocido no sólo el ropaje jurídico del deber, sino también la razón de ser que el mismo tiene en un Estado Social y Democrático de derecho (...) esto es la persona no ha obrado conforme a la función social que le compete como servidor público art. 22 ley 734, Cuando se constate que formalmente se quebrantó un deber pero que en lo sustancial no se ha cuestionado la funcionalidad del mismo, la conducta resulta apenas aparentemente ilícita. Esto es, podemos encontrarnos frente a la inexistencia de “antijuridicidad sustancial aunque sí formal, y siendo la primera el *in sede* la infracción disciplinaria, el hecho punible queda desestructurado”.

Así las cosas, y conforme el panorama de hecho y de derecho expuesto, teniendo en cuenta que efectivamente si ha realizado la supervisión, el seguimiento y/o control al Convenio Interadministrativo y que con dicha conducta no se desplegó el deber funcional objetivamente construido que nos asiste observar, respetar, acatar y promocionar en el ejercicio de nuestras tareas y funciones públicas, es necesario concluir de conformidad con la lectura integral, sistemática y teleológica de los artículos 6º Constitucional; 5, 23, 73 e inciso 2 del 150 de la Ley 734 de 2002, que la conducta endilgada no se cometió, por lo que se debe desestimar el hallazgo con la naturaleza de **ALCANCE DISCIPLINARIO**.

Finalmente se evidencia claramente la supervisión al convenio a través de diversos oficios y comunicaciones tejidos entre las partes, en los cuales se establece claramente la oportunidad y eficiencia en el manejo de las actividades administrativas, tendientes al cumplimiento del objeto contractual, entre otros tenemos a título de ejemplo en el año 2012, 2013, 2014, 2015 y 2016, los siguiente documentos que fueron desestimados a *prima face* por el equipo auditor, entre tanto en ellos se evidencia la comunicación permanente y fluida entre la Gerencia del Hospital de Caldas y la misma del SES. Así:

A Ñ O 2 0 1 2

- Oficio 001 de 2012 de enero 5 de 2012 en la cual se hace entrega de las Historias clínicas del Hospital de Caldas al SES.
- Oficio de Fbro. 01 de 2012, solicitud por parte del SES, modificación de la infraestructura del Deposito final de basuras.
- Oficio de Fbro. 01 de 2012, Autorización por parte del Hospital de Caldas, modificación de la infraestructura del Deposito final de basuras.
- Oficio 070 febrero 8 de 2012 el Hospital de Caldas hace entrega del archivo de Historias Clínicas.
- Oficio de marzo 22 de 2012, SES informa los resultados netos de los estados financieros a 31 d diciembre de 2011 aprobado por la asamblea general de asociados.
- Oficio de marzo 1 de 2012 acta de entrega de Historias clínicas por parte del Hospital de Caldas al SES.
- Oficio dl 25 de junio de 2012, SES hace entrega de la póliza de responsabilidad clínicas y hospital y responsabilidad civil extra contractual.
- Oficio de sept. 13 de 2012, Nro. HC. 448se solicita por parte del Hospital de Caldas la cancelación del impuesto predial unificado.
- Oficio de noviembre 21 HC 547 de 2012 el Hospital de Caldas informa al SES sobre el resultado económico del convenio hasta la fecha.

A Ñ O 2 0 1 3

- Oficio de reporte por parte del SES de reposición de equipos de Fbro. 26 de 2013.
- Reporte de SES de compras aplicables a reposición de Equipos, marzo 1º DE 2013.
- Factura Coviden Colombia, la cual soporta la compra de reposición de equipos de marzo 1º de 2013.
- Reporte de pagos de anticipo excedente a la remuneración al Hospital de caldas de fecha marzo de 2013.
- Estados Financieros comparativos 2011 y 2012, y sus notas.

- Oficio de marzo 12 de 2013, compra de aplicables a rubro de reposición de equipos eximedicas.
- Oficio HC 111 del 16 de abril de 2013 El supervisor del convenio solicita la Gerente del SES la cancelación del saldo de las utilidades por el periodo 2012.
- Oficio dirigido por SES al Supervisor del convenio en donde se adjunta certificaciones exigibles al mismo.
- Oficio del 26 de junio de 2013, del Gerente del SES adjunta póliza de seguros.
- Oficio de julio 4 de 2013, del Gerente del Hospital de Caldas, supervisor del convenio solicita información sobre la gestión y organización sobre el archivo de la institución, clausula 2 Numeral 18 del convenio.
- Oficio del 17 de junio de 2013 donde el SES informa y anexa la renovación de la póliza de Seguros Hospital multi riesgos.
- Oficio del 22 de julio de 2013, donde el supervisor solicita al Gerente del SES, revisión del convenio Interadministrativo teniendo en cuenta la Función de Advertencia de la contraloría Municipal, con copia a todos los miembros de la Junta Directiva del Hospital.
- Oficio del supervisor del convenio solicitándole a la Gerente del SES, información sobre la Función de Advertencia discutida en la Junta Directiva del esa Institución.
- Respuesta del SES oficio del 27 de agosto de 2013 sobre la Función de Advertencia.
- Oficio Nro. 257 del 4 sept. De 2013, en donde el supervisor informa a la Gerente del SES, sobre las decisiones adoptadas en la Junta Directiva.
- Oficio Nro. 308 de octubre 9 de 2013, el supervisor del Convenio solicita avalúo del inmueble del Hospital de Caldas al SES.
- Oficio HC-314 de octubre 15 de 2013, el supervisor del convenio informa al Gerente de SES., la forma de pago del retroactivo y la financiación del retroactivo a cancelar.

AÑO 2014

- Oficio HC-0103 de marzo 20 de 2014, el Supervisor del convenio, y gerente del Hospital, envía a la Gerente de SES, comunicación de la curaduría Urbana para la construcción de la edificación de la sede de Medicina Legal.
- Oficio GER 122 de 2014, Se recibe comunicación de SES, sobre la construcción de medicina legal.
- Oficio del 28 de marzo de 2014, el SES entrega certificados con el fin de dar cumplimiento al Convenio Interadministrativo 010 de 2.009, en lo que hace referencia al pago de los aportes parafiscales y la realización del los inventarios de los bienes muebles.
- Oficio del 14 de octubre de 2104 del SES, solicitud autorización modificación infraestructura del comedor para funcionarios del SES.
- Oficio de octubre 17 de 2014 por parte del Hospital autoriza la reparación locativa de la infraestructura física.

A Ñ O 2 0 1 5

- Oficio Nro. G030 de Fbro. 04 de 2015 Informan sobre el proceso de organización de archivo del Hospital de Caldas.
- Oficio Nro. GER 180 de 2015, suscrito por el SES informando sobre el proyecto de organización física del Hospital De Caldas
- Oficio del 29 de mayo de 2015, SES hace entrega de información requerida por el Supervisor -Gerente sobre las Gestiones contables y financieras.

A Ñ O 2 0 1 6

- Oficio GER 116 del SES, del 9 de junio de 2016 el SES remite información al Hospital sobre Informe Gestión y estados financieros.
- Oficio Nro. HC 0163 del 23 de junio de 2016 donde se establece la solicitud del movimiento de la cuenta de reposición de equipos.

Así las cosas, es necesario desestimar esta observación por cuanto se ha demostrado a lo largo de esta, que no existe la “**FALTA DE SUPERVISIÓN AL CONTRATO INTERADMINISTRATIVO 010-2009 POR PARTE DEL HOSPITAL DE CALDAS E.S.E**”, y por el contrario, la misma se ha ejecutado continuamente,

de manera tal, que se ha cumplido a cabalidad con el objeto contractual del convenio.

Uno de los fines que persigue la supervisión, interventoría o seguimiento al contrato o convenio, es la correcta ejecución del objeto contractual, vigilar, controlar, hacer seguimiento o solicitar mejoras al contratista o ejecutor del convenio para que el objeto se cumpla a cabalidad, es el espíritu que trae la norma para realizar la supervisión, y para el caso que nos ocupa ahora la atención, el SES, ha realizado y ejecutado la labor comprometida dentro del objeto contractual plasmada en el convenio dentro de los lineamientos legales y contractuales, sin que haya reparo por parte de las entidades involucradas en proceso contractual”.

POSICION DE LA CONTRALORIA

Durante el proceso auditor se evidencio inexistencia (evidencia física) de controles de supervisión, que de no cumplirse afectaran el resultado del convenio a la hora de la restitución a la fecha de vencimiento del mismo, (Cláusula decima convenio interadministrativo).

En este sentido las deficiencias de supervisión se ven reflejadas en:

1. No existen conciliaciones de inventarios actualizados, como la misma entidad lo reconoce en la respuesta dada al informe preliminar.
2. Hay deficiencias en la gestión documental del convenio, las cuales son aceptadas en la misma respuesta dada por el Hospital de Caldas al informe preliminar.
3. No existen informes de supervisión, obligación establecida por la ley, ni tampoco los informes anuales que SES debe entregar al Hospital de Caldas
4. La supervisión del convenio acepta, no sólo en la respuesta al preliminar, sino también en el acta de visita administrativa, suscrita en la etapa de ejecución, que tomó como informes de supervisión los informes de control interno, para este Ente de control es claro que los informes de control interno no pueden reemplazar los informes supervisión de que trata la ley 1474 de 2011; toda vez que los mismos son suscritos por el jefe de la oficina asesora y no por el supervisor del convenio quien en ultimas es el responsable del seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico del convenio

5. Preocupa a esta contraloría que los informes anuales de gestión del SES (2012, 2013, 2014, y 2015) que se relacionan en la respuesta no fueron suministrados durante la etapa de ejecución de la auditoría, desconociendo la administración del hospital la siguiente parte integral del acta administrativa, la cual fue debidamente firmada por el gerente: *“Así mismo es compromiso de la administración del Hospital de Caldas, garantizar que toda la información que se entregue como evidencia de la auditoría no sólo es la oficialmente manejada por la entidad, sino que también es válida, veraz, integral y completa para los propósitos del proceso auditor en curso.”*
6. No se evidenció al momento de la auditoría, informe alguno donde quedará plasmado en análisis del equipo multidisciplinario del Hospital de Caldas a los informes anuales presentado por el SES.
7. Si bien es cierto, el objeto de esta auditoría no es el SES, sino la forma como se desarrolla el convenio interadministrativo, la misma reconoce los avances de dicha entidad incluyendo la certificación obtenida y referenciada en la respuesta del Hospital de Caldas al informe preliminar.

Reconoce el proceso auditor los resultados operativos y administrativos del SES, (ente privado), los que se contraponen a los resultados mostrados por el Hospital de Caldas ESE, (recursos públicos), pues mientras la primera muestra crecimiento, acreditación y utilidades año tras año en sus estados financieros, la segunda muestra la disminución progresiva del patrimonio institucional, no existe evidencia que la gerencia, ni la propia Junta Directiva realicen gestiones que permitan mejorar esta situación o que utilicen las herramientas dadas por el mismo convenio, para que sea revaluada la retribución que recibe el Hospital como contraprestación del mismo.

8. No se evidenció en el proceso de auditoría acción alguna tomada frente a los informes de control interno, por el contrario en éstos se evidencian las mismas observaciones años tras año, desvirtuando la respuesta dada por la entidad en el sentido de que dichos informes sirven de insumos para supervisión del convenio, se debe reafirma en este punto que bajo ningún argumento los informes de control interno pueden reemplazar los informes de supervisión.

No es aceptada la afirmación realizada en la respuesta de la entidad sobre crear un entorno de subjetividad y el libre arbitrio del supervisor frente a sus responsabilidades en el proceso de supervisión, desconociendo las pautas dadas por la ley 80 de 1993, la ley 1150 de 2007 y la ley 1474 de 2011 específicamente en sus artículos 83 y 84,

Las condiciones del convenio están en riesgo por falta de una acertada supervisión, la cual no se basa en una desafortunada interpretación del equipo auditor sino por una omisión en la aplicación de las normas anteriormente citadas.

Por lo tanto, una vez revisada y analizada en mesa de trabajo la respuesta presentada por la entidad, este organismo de control conceptúa que los argumentos presentados por el ente auditado no desvirtúan las deficiencias encontradas en la supervisión del convenio, por lo tanto se ratifica en hallazgo con presunto alcance disciplinario y se dará traslado a la Autoridad competente.

HALLAZGO DOS. Administrativo con presunto alcance disciplinario. Transversal a la junta directiva. Pagar con cargo a un fondo de destinación específica el impuesto predial.

Criterios.

Decreto 1876 de 1994.

(...) Artículo 11. Funciones de la Junta Directiva.

(...)

9. Analizar los informes financieros y los informes de ejecución presupuestal presentados por el Gerente y emitir conceptos sobre los mismos y sugerencias para mejorar el desempeño institucional (...)

12. Asesorar al Gerente en los aspectos que éste considere pertinente o en los asuntos que a juicio de la Junta lo ameriten (...).

A su vez, el artículo 14 ibídem, prevé que son funciones de los Gerentes de las E.S.E., las siguientes:

"Funciones de los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado. Son funciones de los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado, además de las definidas en la Ley, Ordenanza o Acuerdo, las siguientes:

a. Dirigir la Empresa, manteniendo la unidad de intereses en torno a la misión y objetivos de la misma;

b. Realizar la gestión necesaria para lograr el desarrollo de la Empresa de acuerdo con los planes y programas establecidos, teniendo en cuenta los perfiles epidemiológicos del área de influencia, las características del entorno y las internas de la Empresa Social;

- c. Articular el trabajo que realizan los diferentes niveles de la organización, dentro de una concepción participativa de la gestión;*
- d. Ser nominador y ordenador del gasto, de acuerdo con las facultades concedidas por la ley y los reglamentos;*
- e. Representar a la empresa judicial y extrajudicialmente;*
- f. Velar el cumplimiento de las leyes y los reglamentos que rigen las Empresas Sociales del Estado;*
- g. Rendir los informes que le sean solicitados por la Junta Directiva y demás autoridades competentes.”*

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único.

“(...) Artículo 21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados. (...).

Artículo 28. Controlar el cumplimiento de las finalidades, objetivos, políticas y programas de deban ser observados por los particulares cuando se les atribuyan funciones públicas. (...).”

Convenio interadministrativo 010-2009, Cláusula segunda numeral doce (12)

“12. Pagar oportunamente la totalidad de los impuestos que se generen en la prestación de los servicios que se realicen en el Hospital, así como los impuestos que sobre los bienes muebles o inmuebles estén bajo su cuidado y protección. (...).”

Otrosí modificadorio al convenio interadministrativo 010-2009

“(...) 12. Pagar oportunamente la totalidad de los impuestos que se generen en la prestación de los servicios que se realicen en el Hospital, así como los impuestos que sobre los bienes muebles o inmuebles estén bajo su cuidado y protección, pagos que se harán con cargo al fondo de Equipos, mantenimiento y provisión de la operación. (...).”

Descripción de la situación

Inicialmente al momento de suscribir el convenio interadministrativo 010-2009, quedó establecido en la cláusula dos (2) numeral seis (6), la creación del Fondo de Reposición de Equipos y Mantenimiento cuya finalidad es mantener y actualizar

los equipos médicos y biomédicos y adquisición de nueva tecnología que sean necesarios para el cumplimiento del objeto del convenio.

En el otrosí modificatorio al convenio, se establece en su cláusula primera una modificación a la cláusula segunda del convenio, en lo referente a sus numerales seis (6), trece (13) y treinta y nueve (39) y de una manera no enunciada en dicha cláusula se modifica el numeral doce (12) en el cual se determina que el pago de la totalidad de los impuestos se realizará con cargo al Fondo de Equipos Mantenimiento y Provisión de la Operación.

Este organismo de control no encuentra evidencia alguna sobre la autorización por parte de la Junta Directiva, ni de ningún órgano de administración que sustente dicha modificación y aprobación de esta obligación por parte del SES; a raíz de este cambio se incurrió en los siguientes pagos:

Tabla Nro.8
Impuesto pagados con cargo al Fondo de mantenimiento y reposición de equipos

| Fecha | Concepto | Valor |
|--------------|--|------------------------|
| 30/09/2015 | Impuesto predial año 2014 y primer semestre 2015 | \$1.183.745.486 |
| 10/10/2015 | Impuesto predial septiembre octubre 2015 | \$63.684.166 |
| 30/12/2015 | Impuesto predial noviembre diciembre 2015 | \$63.684.170 |
| 08/03/2016 | Impuesto predial enero febrero del 2015 | \$65.594.666 |
| 26/04/2016 | Impuesto predial marzo abril de 2016 | \$65.594.666 |
| TOTAL | | \$1.442.303.154 |

Fuente: Relación detallada y cuantificada de bienes adquiridos por SES durante las vigencias 2014, 2015 y 2016 con cargo al Fondo de Mantenimiento y Reposición de Equipos

Estos pagos contravienen la obligación del SES en la cláusula segunda numeral doce (12) que establece que es su responsabilidad el pago oportuno de la totalidad de los impuestos que se generen en la prestación de los servicios que se realicen en el hospital, así como los impuestos que sobre los bienes muebles o inmuebles estén bajo su cuidado y protección.

Realizar los pagos de los impuestos con cargo a este fondo, constituyen una disminución en los recursos disponibles para el mantenimiento y reposición de equipos médicos y biomédicos que es el objetivo con el cual se constituyó inicialmente dicho fondo.

Causas

- Falta de control y seguimiento que se centre en la defensa de los objetivos económicos del hospital de Caldas.

Efectos

- Gastos indebidos.
- Uso ineficiente de los recursos.
- Control inadecuado de recursos.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“Como principio general de los Contratos o Convenios se evidencia el acuerdo de voluntades por medio del cual una o más personas se obligan, hacia otra o varias, a dar, a hacer o no hacer alguna cosa, es un principio básico del Derecho contractual.

El valor de este principio se aprecia en el hecho de considerarse como una manifestación de la libertad de las entidades que entran a formular sus intenciones positivas de regular libremente sus intereses, ejercitar los derechos subjetivos de los cuales son titulares y concertar negocios jurídicos.

Este principio esta llamado por excelencia a prosperar dentro de la negociación que realizó el Hospital de Caldas con el SES, para determinar por parte de las dos entidades la modificación al convenio interadministrativo 010 de 2.009.

Previo a la firma del Otrosí cuestionado, las Junta Directivas de las entidades vinculadas, discutieron al seno de cada una ellas como tema principal y más preponderante el cambio o la modificación de la remuneración al mismo, como quiera que por su valor y trascendencia en las dos instituciones a futuro, concentró el 100% de la atención, las otras modificaciones que guardaban igual importancia, fueron discutidas y analizadas por ambas juntas, pero su resultado no fue transcrito por los secretarios de las Juntas Directivas en las respectivas actas, no obstante lo anterior, en la Junta Directiva del SES, la cual estaba integrada a su vez por el Secretario de Salud Municipal, (Dr. Carlos Humberto Orozco Téllez, Jesús Bernardo Gallego Mejía) que a su vez, eran miembros principales de la

Junta Directiva del Hospital, y participaron activamente en las dos Juntas Directivas como delegados de la Administración Municipal, siendo gestores de los acercamientos que llevaron a cabo la firma de la modificación al Convenio, dejando plasmado allí, lo que tiene que ver con la modificación del numeral 12 de la cláusula segunda del convenio que hace referencia al pago del impuesto predial.

Dentro la modificación que se adoptó, está precisamente la de realizar el cambio a la cuenta denominada anteriormente como “Fondo de Reposición de equipos” por la **“FONDO DE REPOSICIÓN DE EQUIPOS, MANTENIMIENTO Y PROVISIÓN DE LA OPERACIÓN”**, despejando toda clase de duda sobre la injerencia de un solo aspecto, en el sentido de no tratarse necesariamente de una cuenta con destinación específica y dándole un alcance general a todo el convenio interadministrativo.

De ello se deja evidencia en las actas de Junta Directiva del SES, Nros. 130, 132, 133 y 134 de agosto octubre, noviembre y diciembre de 2013, las cuales me permito anexar copia de los extractos de éstas.

Es decir que las modificaciones realizadas al Convenio Interadministrativo 010 de 2.009, fueron ampliamente conocidas y debatidas por ambas Juntas Directivas, y finalmente plasmadas en el Otrosí que suscribieron ambos Gerentes.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que Junta Directiva del Hospital, como máxima autoridad administrativa de la ESE, está facultada para establecer las directrices bajo las cuales se deben regir los lineamientos de la fase contractual, particularmente en los casos de trascendencia e importancia del mismo, como es casos que hoy nos llama la atención.

Ahora bien, se cuestiona en el hallazgo que dentro de la minuta del Otrosí suscrito entre las partes, no se digitó en la cláusula primera, el numeral doce (12), entre tanto dentro del texto del mismo, si se discrimina y se hace alusión a la modificación de este.

Frente a este tópico es menester establecer el principio Constitucional que determina la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, el mismo está consagrado en nuestra Constitución Política de 1.991 en el artículo 228, el cual contempla que en las actuaciones de la administración de justicia prevalecerá el derecho sustancial.

Este principio, busca que las formalidades no impidan el logro de los objetivos del derecho sustancial, y siempre que el derecho sustancial se pueda cumplir a cabalidad, el incumplimiento o inobservancia de alguna formalidad, no debe ser causal para que el derecho sustancial no surta efecto que se requiere.

Así las cosas, se tiene que lo sustancial en este caso en particular, es la voluntad que tuvieron las partes de discutir y finalmente aprobar la modificación del numeral 12 de la clausula segunda del Convenio Interadministrativo 010 de 2.009, y lo formal es haber omitido por *lapsus calami*, el no haber digitado el Nro. 12.

Es claro que todo funcionario público, debe actuar siempre considerando que las formalidades no pueden entorpecer la consecución del objetivo perseguido por una norma sustancial. En estos casos se debe tener presente el espíritu de la ley y lo pactado entre las partes, y por consiguiente, los contenidos de fondo deben prevalecer sobre las simples formalidades.

Por todo lo anterior, dicho hallazgo no tendría porque configurarse con **ALCANCE DISCIPLINARIO** ya que la decisión se adoptó de manera colegida y consultando los principios fundamentales de economía y eficiencia dentro la administración pública”.

POSICION DE LA CONTRALORIA

El objeto del hallazgo no está en las decisiones tomadas en Juntas Directivas, éste se refiere a la falta de documentación de la autorización por parte del órgano de dirección del Hospital de Caldas para llevar a cabo la modificación a la cuenta de Fondo de Reposición de Equipos y Mantenimiento.

La propia respuesta de la entidad refuerza la ausencia de las misma cuando se manifiesta: “(...) *Previo a la firma del Otrosí cuestionado, las Junta Directivas de las entidades vinculadas, discutieron al seno de cada una ellas como tema*

*principal y más preponderante el cambio o la modificación de la remuneración al mismo, como quiera que por su valor y transcendencia en las dos instituciones a futuro, concentró el 100% de la atención, **las otras modificaciones que guardaban igual importancia, fueron discutidas y analizadas por ambas juntas, pero su resultado no fue transcrito por los secretarios de las Juntas Directivas en las respectivas actas, (...)*** subrayado y negrilla fuera del texto

Lo que se convierte en una transgresión a la obligatoriedad de dejar plasmada en las actas de reunión, las decisiones y acuerdos adoptados en el seno de la Junta Directiva, en cada una de las reuniones realizadas y las cuales debe ser adecuadamente archivadas y registradas.

Así mismo el lapsus calami, referenciado en la respuesta de la entidad se convierte en una omisión al deber del servidor público, en este caso los secretarios de las Juntas Directivas que omitieron la transcripción de tan importantes decisiones.

Nuevamente se intenta desvirtuar la observación aportando, a destiempo, información del SES, desconociendo que la solicitada durante el proceso auditor se refería a las actas de Junta Directiva del Hospital de Caldas.

Por lo tanto, una vez revisada y analizada en mesa de trabajo la respuesta presentada por la entidad, esta Contraloría determina que los argumentos presentados por la entidad auditada no aportan evidencia suficiente para subsanar la omisión objeto de la observación, por lo tanto se ratifica en hallazgo con su alcance disciplinario y se dará traslado a la autoridad competente.

HALLAZGO TRES. Administrativo, eliminación de la obligatoriedad de la póliza de seguros que ampare el lucro cesante generando un riesgo para Administración Municipal.

Criterios

Constitución Política.

“(...)

ARTICULO 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. (...)

Ley 734 de 2002. Código Disciplinario Único.

“(...) Artículo 21. Vigilar y salvaguardar los bienes y valores que le han sido encomendados y cuidar que sean utilizados debida y racionalmente de conformidad con los fines a que han sido destinados.

Artículo 22. Responder por la conservación de los útiles, equipos, muebles y bienes confiados a su guarda o administración y rendir cuenta oportuna de su utilización. (...)

Convenio interadministrativo 010-2009.

*Cláusula segunda, numeral 13 (...) **pólizas de seguros (...)**2. **De Todo Riesgo Daño Material**, para amparar, por el valor comercial, las pérdidas o daños materiales que sufran todos los bienes propiedad del Hospital según relación suministrada al valor de reposición, con una vigencia renovable cada año por el término de duración del convenio. Esta póliza deberá cubrir como mínimo las siguientes eventualidades (i) Incendio, con amparo por riesgos de destrucción por incendio, terremoto, explosión, asonada, motín y actos malintencionados de terceros, para proteger los bienes muebles e inmuebles de propiedad del Hospital; (ii) Lucro cesante, que cubre el riesgo de utilidades dejadas de recibir como consecuencia de un incendio, terremoto, explosión, asonada, motín y actos malintencionados de terceros, tanto para el **HOSPITAL** como para **SES**, de modo que su costo no resulte excesivo, negociándola como amparo adicional de otros seguros; (...)*

Otrosí modificatorio al convenio interadministrativo 010-2009

“CLAUSULA PRIMERA: Los numerales 6, 13 Y 39 de la CLÁUSULA SEGUNDA del Convenio Interadminis

trativo Nro. 010 de 2009, quedarán redactados de la siguiente manera: CLÁUSULA SEGUNDA OBLIGACIONES DE SES. Esta asume, por el presente convenio, además de las que le impone el objeto, las siguientes obligaciones: (...)

12. Pagar oportunamente la totalidad de los impuestos que se generen en la prestación de los servicios que se realicen en el Hospital, así como los impuestos que sobre los bienes

muebles o inmuebles estén bajo su cuidado y protección, pagos que se harán con cargo al fondo de Equipos, mantenimiento y provisión de la operación (...)”

Descripción de la situación.

Revisando el numeral 13 del convenio interadministrativo que corresponde a las pólizas de seguros, se encontró que en el otrosí se suprimió la póliza de amparo al lucro cesante, que cubre el riesgo de utilidades dejadas de recibir como consecuencia de un incendio, terremoto, explosión, asonada, motín y actos malintencionados de terceros, tanto para el **HOSPITAL** como para **SES**, de modo que su costo no resulte excesivo, negociándola como amparo adicional de otros seguros.

No se evidenció en las verificaciones realizadas por el equipo auditor un análisis que fundamentará dicha decisión, así como no se encontró autorización, y/o aprobación alguna por parte de la Junta Directiva o de cualquier otro órgano administrativo, que justificará suprimir del convenio la póliza que cubre el riesgo descrito en la presente observación.

Causas

- Falta de conocimiento de requisitos.
- Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo que se centren en la Defensa de los objetivos económicos del Hospital de Caldas E.S.E.

Efectos

- Pérdida de ingresos potenciales.
- Incumplimiento de disposiciones generales.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“Definición de la Póliza de Lucro Cesante: El diccionario Mapfre de Seguros define el seguro de lucro cesante como “Aquel que garantiza al asegurado la pérdida de rendimiento económico que hubiera podido alcanzarse en un acto o actividad, caso de no haberse producido el siniestro descrito en la póliza. Se denomina también seguro de interrupción de negocios o seguro de pérdida de beneficios.”

De acuerdo con la definición antes transcrita, dicha póliza cubre solamente al tomador y no tiene beneficiario distinto a aquel que a través de su actividad genera los ingresos o utilidades; para el caso, la E.S.E. no presta los servicios asistenciales, por lo cual no genera ingresos y/o utilidades, y por ello tampoco podría beneficiarse de una hipotética indemnización de un tercero, en este caso S.E.S., derivada de una reclamación por lucro cesante.

Antes de la suscripción del otrosí al Convenio 2009-010, en Noviembre de 2013, las modalidades de remuneración hacia la E.S.E. dependían, en un primer caso, de los ingresos brutos de la operación (6.5% de éstos) y luego de las utilidades Netas (50% de las mismas), por lo cual, el riesgo de lucro cesante era latente para las dos entidades, E.S.E. y S.E.S. Al firmarse la modificación (305.34 S.M.L.M.V. al mes como retribución); este riesgo desaparece para la E.S.E., ya que es una obligación a cumplir independiente de los ingresos o utilidades, como se ha venido cumpliendo hasta la fecha.

Por esa razón, la póliza de cubrimiento de lucro cesante no se contempla a partir de dicho otrosí, por el cambio de la remuneración.

La infraestructura entregada a S.E.S. por parte de la E.S.E. Hospital de Caldas, a través del Convenio 2009-010, consiste fundamentalmente en las edificaciones y equipamiento, cuyo riesgo de destrucción o pérdida por cualquier evento ha tenido y tiene cobertura a través de las pólizas multirriesgo que el operador está obligado a adquirir y que en ningún momento se han suspendido u obviado.

El lucro cesante se refiere, según definición, a una forma de daño patrimonial que consiste en la pérdida de una ganancia legítima o de una utilidad económica por parte de una entidad, en este caso, como consecuencia del daño, y que ésta no se habría producido si el evento dañino no se hubiera verificado.

Por ello, tal como se dijo, está claro que la remuneración para la E.S.E. del Convenio 2009-010 no depende de las utilidades, ingresos u otro tipo de resultados de la operación de S.E.S.

El tomador y beneficiario de la póliza de Lucro Cesante es S.E.S., y no la E.S.E. Hospital de Caldas, por lo cual no podría decirse, ante la existencia de la misma, que se estaría promoviendo la defensa de los objetivos económicos de la E.S.E. o que ante su inexistencia se esté incurriendo en el riesgo de pérdida de ingresos potenciales.

De hecho, el lucro cesante o pérdida de beneficios presupone, como premisa necesaria, la prueba de la procedencia de la adjudicación al reclamante, pudiendo estimarse el alcance de la indemnización como beneficios que se habrían generado de resultar adjudicatario.

Si la E.S.E. Hospital de Caldas estuviese prestando directamente los servicios asistenciales y no a través de un tercero, podría afirmarse que una póliza de lucro cesante es una gestión importante, pero este no es el caso.

La importancia de dicho cubrimiento es para S.E.S. como operador pero con efectos nulos para la E.S.E. Hospital de Caldas, por lo cual no debe ser constituido como un hallazgo de una irregularidad u omisión por parte de la supervisión del Convenio 2009-010 y mucho menos de la Administración de la entidad en cabeza de la Junta Directiva.

Dada la anterior explicación y teniendo en cuenta la recomendación de los asesores en seguros, corredores de los mismos, que asesoraron a la entidad de manera verbal en el sentido se suprimir este amparo por ser inane a los intereses del Hospital, se convino entre las partes la supresión de ésta, es por ello, que solicitamos al Organismo de Control, un estudio juicioso sobre el tema para suprimir este hallazgo”.

POSICION DE LA CONTRALORIA

El objeto de la observación no está en las decisiones tomadas en Juntas Directivas, éste se refiere a la falta de documentación de la autorización por parte del órgano de dirección del Hospital de Caldas para llevar a cabo la eliminación de la póliza por lucro cesante del convenio.

La respuesta de la entidad refuerza la ausencia de la misma cuando se manifiesta, como respuesta a la observación dos del informe preliminar que: “(...) *Previo a la firma del Otrosí cuestionado, las Junta Directivas de las entidades vinculadas, discutieron al seno de cada una ellas como tema principal y más preponderante el cambio o la modificación de la remuneración al mismo, como quiera que por su valor y transcendencia en las dos instituciones a futuro, concentró el 100% de la atención, **las otras modificaciones que guardaban igual importancia, fueron discutidas y analizadas por ambas juntas, pero su resultado no fue transcrito por los secretarios de las Juntas Directivas en las respectivas actas, (...)***”

subrayado y negrilla fuera del texto

Lo que se convierte en una transgresión a la obligatoriedad de dejar plasmada en las actas de reunión las decisiones y acuerdos adoptados en el seno de la Junta Directiva, en cada una de las reuniones realizadas y las cuales debe ser adecuadamente archivadas y registradas.

Ahora bien, en la respuesta la entidad auditada, expresa que la póliza del lucro cesante no tenía por qué existir más, pues el único fin era garantizar que las utilidades del SES no sufrieran traumatismo alguno frente a eventos que cubría la póliza, pues la retribución negociada a partir de la modificación de 2013 ya no las consideraba.

Si entendemos, como la misma respuesta lo expresa, que la esencia de este tipo de pólizas de seguros es proteger la interrupción del negocio, con mayor razón la póliza toma vigencia ya que ante el riesgo de ocurrencia de un evento de que se trata, el negocio del SES podría verse suspendido afectando la prestación del servicio lo que por conectividad podría afectar los ingresos y causar problemas en el flujo de caja que finalmente llevaría a una iliquidez, lo que no permitiría el pago mensual de la retribución al Hospital de Caldas.

Pretende la respuesta del Hospital de Caldas, desvirtuar la observación, manifestando: “(...) **está claro que la remuneración para la E.S.E., del convenio 2009-010 no depende de las utilidades, ingresos u otros tipo de resultado de la operación de SES (...)**” subrayado fuera del texto

Frente a esta afirmación ¿entonces de que depende la remuneración que a manera de retribución debe recibir el Hospital de Caldas?

Así mismo manifiesta: “(...) se convino entre las partes la supresión de ésta (...)”, pero no existe evidencia escrita en acta alguna donde se haya aprobado esta

decisión, que es a lo que hace referencia la observación tres del informe preliminar.

Por lo tanto, una vez revisada y analizada en mesa de trabajo la respuesta presentada por la entidad, la Contraloría Municipal de Manizales, determina que los argumentos presentados por la entidad auditada no son evidencia suficiente para subsanar la omisión objeto de la observación, pero si constituyen argumentos válidos para retirar el alcance disciplinario, por lo tanto se ratifica en hallazgo administrativo con el fin de que la entidad establezca un plan de mejora tendiente a subsanar las deficiencias encontradas por este organismo de control.

HALLAZGO CUATRO. Administrativo deficiencias en la aplicación de las normas de gestión documental, en el manejo del convenio.

Criterios

Ley 594 de 2000 por medio de la cual se dicta la Ley General de Archivos y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 4. Principios generales. Los principios generales que rigen la función archivística son los siguientes:

a) Fines de los archivos. El objetivo esencial de los archivos es el de disponer de la documentación organizada, en tal forma que la información institucional sea recuperable para uso de la administración en el servicio al ciudadano y como fuente de la historia; (...)”

d) Responsabilidad. Los servidores públicos son responsables de la organización, conservación, uso y manejo de los documentos.

ARTÍCULO 16. Obligaciones de los funcionarios a cuyo cargo estén los archivos de las entidades públicas. Los secretarios generales o los funcionarios administrativos de igual o superior jerarquía, pertenecientes a las entidades públicas, a cuyo cargo estén los archivos públicos, tendrán la obligación de velar por la integridad, autenticidad, veracidad y fidelidad de la información de los documentos de archivo y serán responsables de su organización y conservación, así como de la prestación de los servicios archivísticos.

ARTÍCULO 18. Capacitación para los funcionarios de archivo. Las entidades tienen la obligación de capacitar y actualizar a los funcionarios de archivo, en programas y áreas relacionadas con su labor. (...)”

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario único.

Artículo 34. Deberes (...)

5. custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o función conserve bajo su cuidado o a la cual acceso, e impedir o evitar la sustracción, destrucción ocultamiento o utilización indebidos. (...)

Descripción de la situación.

Se evidencia que la información no se encuentra clasificada de manera tal que permita tener acceso oportuno a la información estratégica del convenio, por el contrario las cinco (5) carpetas aportadas como material de evidencia, además de no estar clasificadas por anualidades, que es lo mínimo que se esperaría tienen información de diferentes tipos, encontrado en ellas incluso información de portafolio de servicios de SES.

No pretende el equipo auditor coadministrar la gestión documental del convenio, pero si llamar la atención en el sentido de la dificultad para establecer coherencia en la información a partir de su almacenamiento y protección, las carpetas carecen de índices, de foliación, ésto último más delicado aún debido a la posibilidad de presentarse perdida de documentos la cual no se podría percibir fácilmente por la carencia de control.

Causas.

- Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.
- Falta de capacitación.

Efectos

- Incumplimiento de disposiciones generales en materia de Gestión Documental.
- Control inadecuado de recursos o actividades.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“En la actualidad el Hospital de Caldas está realizando un esfuerzo en cuanto a la depuración y organización del archivo administrativo de la entidad. En este

momento se culminó con la etapa de depuración y nos encontramos en etapa final de sistematización, es preciso aclarar que las personas encargadas de esta actividad se encuentran interviniendo el archivo de gestión de cada una de las dependencias internas de la institución, dando cumplimiento a las tablas de retención documental aprobadas.

En cuanto a la observación de la organización de las carpetas correspondientes al Convenio Interadministrativo suscrito con SES, éstas se encuentran debidamente foliadas, sin embargo, existen algunas de ellas que contienen documentos correspondientes a varios años; sobre este particular, dicha información está siendo clasificada cronológicamente por años y se volverán a foliar.

Así mismo, es conveniente informar a la Contraloría que en la actualidad no existe riesgo de pérdida o extravío de documentos ya que se tiene la debida conservación y control en los depósitos de archivo y en el inventario documental, de conformidad con las directrices establecidas en la Ley, en este orden de ideas, y adoptadas las recomendaciones, solicitamos respetuosamente estudiar la posibilidad de suprimir este hallazgo por las consideraciones antes expuestas”.

POSICION DE LA CONTRALORIA

De acuerdo con la respuesta de la entidad auditada, donde acepta que existen algunas carpetas que contienen documentos correspondientes a varios años y que esta información está siendo clasificada cronológicamente por años y se volverá a foliar, lo que ratifica la existencia de la observación número cuatro (4) del informe preliminar y por lo tanto, previo análisis en mesa de trabajo este órgano de control deja en firme el hallazgo y el Hospital de Caldas SES deberá establecer un plan de mejoramiento para subsanar las deficiencias encontradas en la gestión documental, en un tiempo determinado en el mismo.

HALLAZGO CINCO. Administrativo inconsistencias en los Bienes Entregados en Administración.

Criterios.

El Régimen de contabilidad Pública, determina en relación con las características de la información contable lo siguiente:

“102. La información contable pública está orientada a satisfacer con equidad las necesidades informativas de sus usuarios reales y potenciales, quienes requieren que se desarrolle observando las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad. Las características cualitativas que garantizan la confiabilidad son la razonabilidad, la objetividad y verificabilidad; con la relevancia se asocian la oportunidad, la materialidad y la universalidad: y con la comprensibilidad se relacionan la racionalidad y consistencia.”

*En relación a la **confiabilidad** se considera: “103. la Información contable pública es confiable si constituye base de logro de sus objetivos y si se elabora a partir de un conjunto homogéneo y transversales de principios, normas técnicas y procedimiento que permitan conocer la gestión, el uso, control y las condiciones de los recursos y el patrimonio público. Para ello la confiabilidad es la observancia de la razonabilidad, la objetividad y la verificabilidad”*

*Por su parte la **razonabilidad** se entiende como: “104. la información contable pública es razonable cuando refleja la situación y actividad de la entidad contable pública de manera ajustada a la realidad”*

*En cuanto a la **objetividad** refiere: “105. La información contable pública es objetiva cuando su preparación y presentación se fundamenta en la identificación y la aplicación homogénea de principios, normas técnicas y procedimientos ajustados a la realidad de las entidades contables públicas.....”*

*Respecto a la **verificabilidad** dice: “106. La información contable pública es verificable cuando permite comprobar su razonabilidad y objetividad a través de diferentes mecanismos de comprobación...”*

En relación con el Control Interno, la resolución No. 357 de 2008, de la Contaduría General de la Nación, establece como procedimiento de control entre otros los siguientes:

“3.1 Depuración contable permanente y sostenibilidad...

la depuración permanente y sostenible, la cual consiste en adelantar todas las gestiones administrativas tendientes a depurar cifras y demás datos contenidos en los estados, informes y reportes contables, de tal forma que estos cumplan las características cualitativas de confiabilidad, relevancia y comprensibilidad de que trata el marco conceptual del Plan General de Contabilidad Pública”.

“3.8 Conciliación de información.

Deben realizarse conciliaciones permanentes para contrastar, y ajustar si a ello hubiere lugar, la información registrada en la contabilidad de la entidad contable pública y los datos que tienen las diferentes dependencias respecto a su responsabilidad en la administración de un proceso específico.....”.

Ley 87 de 1993.

“... Artículo 2º.- Objetivos del sistema de Control Interno. Atendiendo los principios constitucionales que debe caracterizar la administración pública, el diseño y el desarrollo del Sistema de Control Interno se orientarán al logro de los siguientes objetivos fundamentales:

- a. Proteger los recursos de la organización, buscando su adecuada administración ante posibles riesgos que lo afecten;
- b. Garantizar la eficacia, la eficiencia y economía en todas las operaciones promoviendo y facilitando la correcta ejecución de las funciones y actividades definidas para el logro de la misión institucional...
- c. Asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y de sus registros;”(...)

Ley 734 de 2002 Código Disciplinario único.

Artículo 34. Deberes (...)

33. Adoptar el Sistema de Contabilidad Pública y el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF, así como los demás sistemas de información a que se encuentre obligada la administración pública, siempre y cuando existan los recursos presupuestales para el efecto. (...)”

Convenio interadministrativo 010-2009

(...) Clausula Segunda. Obligaciones de SES.

35. *Realizar inventarios anuales de los bienes muebles entregados por el Hospital y realizar cada tres años, con cargo a los gastos de operación y administración de SES, el avalúo del inmueble, de acuerdo con las normas vigentes para los inmuebles de propiedad de entidades oficiales. El resultado de dichos inventarios y del avalúo deberá ser entregado al Supervisor del convenio, dentro del mes siguiente a su realización. (...)*”

Descripción de la situación

Para el cumplimiento del Objeto del Convenio Interadministrativo celebrado entre el Hospital de Caldas E.S.E. y Servicios Especiales de Salud en el año 2009, se determinó que el Hospital entregaba a SES la administración además del inmueble con todas sus instalaciones y equipos de su propiedad, dicha entrega se realizó mediante acta en la cual se determinaron los equipos médicos y biomédicos para la administración y operación de los servicios asistenciales.

El Hospital de Caldas E.S.E. presentó en el Balance General a diciembre de 2015, información relacionada con Bienes Entregados a Terceros así:

Tabla Nro. 9

| Código | Cuenta | Valor en miles |
|--------------|--|-------------------|
| 1.9.20 | BIENES ENTREGADOS A TERCEROS | |
| 1.9.20.01 | BIENES MUEBLES ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN | \$ 12,959,038 |
| 1.9.20.02 | BIENES INMUEBLES ENTREGADOS EN ADMINISTRACIÓN | \$ 31,240,116 |
| 1.9.20.05 | BIENES MUEBLES ENTREGADOS EN COMODATO | \$ 192,001 |
| TOTAL | | 44,391,155 |

Fuente: Estados Financieros a diciembre 31 de 2015 del Hospital de Caldas

Durante la etapa de ejecución del presente proceso auditor, se evidencio que el Hospital no realiza conciliaciones periódicas de los bienes adquiridos por SES, los bienes dados de baja y los bienes existentes al cierre del año fiscal, deficiencia que genera falta de confiabilidad de la información contable que se reporta por este activo. La falta de este procedimiento de control no permite verificar el valor los bienes muebles entregados en administración y manejo dado por SES al Fondo de Reposición de equipos de mantenimiento.

En el presente proceso auditor se evidenció, a partir de los informes de Control Interno del Hospital de Caldas E.S.E., que año a año desde la vigencia 2013, se vienen presentado diferencias en los inventarios de los equipos médicos que se manejan a través del Fondo de Mantenimiento y Reposición de Equipos, sin que la administración, ni la supervisión del convenio hayan implementado acciones al respecto, esta situación es ratificada en el informe de control interno recibido el pasado veintiséis (26) de julio donde se reconoce que apenas se está iniciando una revisión contable a los inventarios debido a que se detectó una diferencia significativa la cual debe ser sometida a conciliación.

Causas

- Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.
- Falta de implementar proceso de la depuración contable
- Debilidades y/o deficiencias en la gestión de la gerencia frente a los informes de control interno

Efectos

- Uso ineficiente de recursos.
- Pérdida de bienes.
- Falta de confiabilidad y razonabilidad en la Información contable.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

“En primera instancia, es necesario aclarar lo siguiente:

Los bienes que Servicios Especiales de Salud ha reportado como compra con cargo al Fondo de Reposición de Equipos, han sido debidamente formalizados a través de Actas de Entregas, a través de las cuales la E.S.E. certifica el recibido y hace los registros respectivos en el Área de Bienes, es decir, los elementos adquiridos están registrados en dichos inventarios. Es por ello que el hallazgo del ente de control ha de referirse es a la conciliación y registro contable del Fondo de Reposición de Equipos y no al inventario propiamente dicho.

Así las cosas, no es posible que se presente, por esta exclusiva razón, el efecto de pérdida de bienes, ya que los mismos se encuentran debidamente registrados y sustentados a través de las Actas suscritas, las cuales son firmadas por parte de las dos instituciones, lo cual es un elemento de soporte al momento de una hipotética reclamación y/o devolución.

De hecho, los informes de Control Interno, citados en esta **OBSERVACIÓN No.5**, se refieren es a “...**Por reposición de equipos a Diciembre 31 de 2015 en la contabilidad de Servicios Especiales de Salud, se tiene reportado un valor acumulado de \$553.716.750. y el Hospital de Caldas E.S.E presenta un valor de \$1.729.249.930 existiendo una diferencia significativa la cual debe ser**

sometida a conciliación; Según información suministrada por la contadora de la entidad Gloria Patricia Osorio informa que esta cuenta esta siendo conciliada en la actualidad por ambas entidades, e informa que parece ser que parte de la diferencia obedece a una doble contabilización en ajustes de saldos los cuales se realizo doblemente. Se requiere que el Hospital de Caldas E.S.E y SES en forma rápida realicen una conciliación de esta cuenta ya que existe una diferencia considerable en esta cuenta“ (Informe Control Interno titulado: **INFORME SERVICIOS ESPECIALES DE SALUD AÑO 2016, página 4), evidenciando que no se trata aquí de los inventarios, sino de la conciliación y formalización de un registro contable, ya que, como se ha dicho, los bienes se encuentran registrados en la E.S.E.**

Igualmente, los mismos informes de Control Interno, establecen que:”...**Servicios Especiales de Salud cuenta con hoja de vida de cada uno de los equipos, realizando mantenimientos correctivo y preventivo a ellos para ello cuenta con una programación anual. La hoja de vida cual cuenta con: Datos Generales del Equipo, Características Técnicas, Datos de Compra, Información Adicional, accesorios, recomendaciones y relación de trabajos realizados** (Informe Control Interno titulado: **INFORME SERVICIOS ESPECIALES DE SALUD AÑO 2016**, página 2).

De otra parte, en los informes de Control Interno, citados igualmente, se puede establecer que: “...**Mediante certificación expedida el 09 de Junio de 2016 por el revisor fiscal de Servicios Especiales de Salud ALFONSO OCAMPO DUQUE, el cual consta que SES realizo el inventarios de la totalidad de los bienes recibidos del Hospital de Caldas E.S.E, sin encontrar novedad alguna, así mismo anexa el inventario .Documento soporte: Certificación Revisor Fiscal.** (Informe Control Interno titulado: **INFORME SERVICIOS ESPECIALES DE SALUD AÑO 2016**, página 7).

Esto último en cumplimiento a la **CLÁUSULA SEGUNDA OBLIGACIONES DE SES. Numeral 35.** “Realizar inventarios anuales de los bienes muebles entregados por el Hospital y realizar cada tres años, con cargo a los gastos de operación y administración de SES, el avalúo del inmueble, de acuerdo con las normas vigentes para los inmuebles de

propiedad de entidades oficiales. El resultado de dichos inventarios y del avalúo deberá ser entregado al Supervisor del convenio, dentro del mes siguiente a su realización”.

Finalmente, en dichos informes de Control Interno, se establece que: “...**Se cuenta en la actualidad con la totalidad de actas firmadas y bienes entregados a Servicios Especiales de Salud las cuales reposan en la oficina de bienes de la institución.** (Informe Control Interno titulado: **INFORME SERVICIOS ESPECIALES DE SALUD AÑO 2016**, página 8).

En cuanto los bienes dados de baja por parte de S.E.S., es de aclarar que mientras estos activos permanezcan en poder del operador, la E.S.E. debe continuar con el registro de los mismos en la cuenta de Bienes en administración por terceros, ya que, de acuerdo al Plan General de Contabilidad Pública, mientras el tercero en cuestión sea el tenedor, así deben ser catalogados. Por tanto, la baja de los mismos es un procedimiento administrativo interno de S.E.S. y no una acción que corresponda al que en este caso ha entregado la infraestructura, que es la E.S.E. Hospital de Caldas.

Todo lo anterior corrobora que las gestiones de registro de Bienes e inventarios se han venido cumpliendo a cabalidad, por lo cual el hallazgo del ente de control descrito a través de la **OBSERVACION NUMERO CINCO** se entendería como la falta de conciliación de los registros contables del Fondo de Reposición de Equipos entre la E.S.E. Hospital de Caldas y Servicios Especiales de Salud y no de falta de conciliaciones periódicas de los bienes adquiridos por S.E.S. o de diferencias en los inventarios de los equipos médicos que se manejan a través del Fondo de Mantenimiento y Reposición de Equipos, tal como aparentemente se describe en el informe auditor.

En cambio, en dicho informe del ente de control, expresa, citando igualmente a Control Interno, que: “...*se reconoce que apenas se está iniciando una revisión contable a los inventarios debido a que se detectó una diferencia significativa la cual debe ser sometida a conciliación”.*

Es decir, la inconsistencia detectada se refiere al proceso de conciliación de cuentas contables y no al manejo de inventarios, tal como se demuestra con todo lo afirmado en los párrafos anteriores.

El título de la OBSERVACION CINCO, “*inconsistencias en los Bienes Entregados en Administración*”, ha de referirse al asunto estrictamente contable y no de manejo de inventarios.

A manera de ilustración, se tiene que, por ejemplo, a Diciembre 31 de 2015, la cuenta “192001: *muebles entregados en administración*”, se encuentra conciliada entre Bienes y Contabilidad.

Aunque teóricamente los dos temas, esto es, manejo de inventarios y el no cuadre de la cuentas contables, podrían estar relacionados, no es lo que se da en este caso, por lo que se describe a continuación.

En el manejo de los registros contables del Fondo de Reposición de Equipos, ha de tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

1. La E.S.E. Hospital de Caldas, ha adquirido un nuevo Sistema de Información, denominado SIIGO, el cual permite integrar y consolidar la información entre las diferentes áreas de la institución. Como todo Sistema de Información, requiere de un continuo almacenamiento de datos y de una retroalimentación permanente, y es precisamente, en el caso de los bienes adquiridos por S.E.S. con cargo al Fondo de Reposición de Equipos, lo que se ha venido trabajando desde el punto de vista contable, con el fin de consolidar la información y conciliar la misma con los datos del operador.
2. La cuenta del Fondo de Reposición no solamente involucra la adquisición de Bienes y Activos por parte del operador S.E.S., sino que también incluye otras variables de intangibles que no tienen que ver con Bienes a incorporar dentro del inventario, según el otrosí al Convenio 2009-010, firmado en Noviembre de 2013, por lo cual la no coincidencia de valores entre ambas instituciones se debe igualmente a estos aspectos, ajenos al inventario de bienes.

Más allá de los anteriores aspectos citados, la conciliación contable de cuentas, en este caso del Fondo de Reposición de Equipos, hace parte del normal discurrir de la gestión contable, día a día y no es producto de omisiones o actos negligentes administrativos.

Es por ello que permanentemente se deben hacer las revisiones y confrontaciones de cuentas entre las partes, y es precisamente lo que se ha venido ejecutando y se hace en la actualidad, al estarse revisando y procediendo a las conciliaciones pertinentes.

Dado lo anterior, este hallazgo, entendido como la no conciliación contable de la cuenta Fondo de Reposición de Equipos, encaja dentro de un proceso administrativo, ya en marcha, que se mejora una vez conciliadas las cuentas, teniendo en cuenta que los bienes están registrados en la E.S.E., por lo cual se solicita respetuosamente sea así considerado, esto es, **SIN LOS ALCANCES DISCIPLINARIOS** que se le están configurando”.

POSICION DE LA CONTRALORIA

Acepta este Organismo de Control, la respuesta dada por el Hospital de Caldas sobre la observación número seis en el sentido de que se debería haber hecho referencia a la falta de conciliación de inventarios y no de bienes.

Teniendo en cuenta que la entidad viene adelantando gestiones tendientes a realizar dichas conciliaciones y teniendo claro que esas acciones no sólo son el resultado de las observaciones contenidas en los informes de control interno sino también de los requerimientos realizados durante el presente proceso auditor, una vez analizada la situación en mesa de trabajo se toma la decisión de confirmar en hallazgo retirando su alcance disciplinario, por lo tanto la entidad deberá implementar un plan de mejoramiento tendiente a terminar dichas conciliaciones en un tiempo establecido en el mismo.

HALLAZGO SEIS. Administrativo, con traslado a Proceso Administrativo Sancionatorio. Omisión del dictamen de la revisoría fiscal a los estados financieros.

Criterios

DECRETO 1876 DE 1994

CAPÍTULO IV Vigilancia y control

“Artículo 22°.- *Revisor fiscal. De conformidad con lo establecido en el artículo 694 del Decreto-ley 1298 de 1994 toda Empresa Social del Estado cuyo presupuesto anual sea igual o superior a diez mil (10.000) salarios mínimos mensuales, deberá contar con un Revisor Fiscal independiente, designado por la Junta Directiva a la cual reporta-“*

“La función del Revisor Fiscal se cumplirá sin menos cabos de las funciones de Control Fiscal por parte de los Organismos competentes señalados en la ley y los reglamentos.”

LEY 42 DE 1993

“Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen”

“Artículo 24°.- *El informe del revisor fiscal a la asamblea general de accionistas o junta de socios deberá ser remitido al órgano de control fiscal respectivo con una antelación no menor de diez (10) días a la fecha en que se realizará la asamblea o junta. Igualmente deberá el revisor fiscal presentar los informes que le sean solicitados por el Contralor.”*

LEY 734 DE 2002 CODIGO DISCIPLINARIO UNICO

“Capítulo Cuarto Formas de realización del comportamiento

Artículo 27. *Acción y omisión. Las faltas disciplinarias se realizan por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones.*

Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo, equivale a producirlo.”

RESOLUCION 045 de 2012

“POR LA CUAL SE ESTABLECEN LOS MÉTODOS Y LA FORMA DE RENDIR LA CUENTA E INFORMES A LA CONTRALORÍA GENERAL DEL MUNICIPIO

DE MANIZALES Y SE DEROGAN LAS RESOLUCIONES 037 DE FEBRERO 12 DE 2010 Y 083 DE ABRIL 05 DE 2011

Artículo 5. RESPONSABLES DE RENDIR LA CUENTA. *Deben rendir la cuenta y los demás informes a la Contraloría General del Municipio de Manizales, el Alcalde del Municipio de Manizales, el Presidente del Concejo de Manizales, el Personero de Manizales, los Gerentes de las entidades descentralizadas en todas sus formas, grados y niveles, y en general los representantes legales de las entidades públicas o privadas que tengan la obligación legal y ética de rendir cuenta.*

Los particulares, sean personas naturales o jurídicas, que manejen, administren, recauden o inviertan recursos públicos municipales, rendirán la información que sea solicitada por la Contraloría General del Municipio de Manizales, en la forma y términos que se determinen en la solicitud.

Artículo 42. CERTIFICACIÓN, FIABILIDAD, INTEGRIDAD Y VERACIDAD DE LA INFORMACIÓN. *Los representantes legales son responsables de la fiabilidad, integridad y veracidad de la información presentada mediante los aplicativos.”*

Descripción de la situación

El Hospital de Caldas tiene determinado en el sistema integrado de auditoria SIA la rendición del formato uno (1), código f 01B-cgmm, denominado saldo y movimientos, en dicho formato se estableció la obligación de remitir diferentes anexos, dentro de los cuales el seis (6), referido al informe del revisor fiscal de conformidad con las lineamientos legales exigibles.

Durante la visita administrativa y hasta la fecha, donde se solicitó los estados contables dictaminados por parte de la Revisoría Fiscal (NEXIA INTERNACIONAL), de las vigencias 2014 y 2015, se estableció que dichos estados financieros no cuentan con el dictamen requerido, además carecen de la firma de dicha entidad.

Además, revisada la rendición de cuentas del año 2015, envía el FORMATO_201601_F01B_CGMM_ANEXO6_INFORMEREVISORFISCAL.PDF, como un oficio referido como HC-034 DE 2016 con fecha 21 de febrero de 2016 firmada por el Gerente; donde manifiesta “Acorde con el asunto de la referencia, cordialmente nos permitimos informarle que el dictamen a los Estados Financieros a Diciembre 31 de 2015, no ha sido entregado por parte de la Revisoría Fiscal a la Entidad, una vez sea remitido el informe se enviará a este Ente de Control”

La misma situación se evidencia en la rendición de la vigencia 2014, dichos informes finalmente no han sido presentados por la Administración, situación que genera un riesgo en la confiabilidad de la información contable y financiera que está reportando el Hospital de Caldas E.S.E. por los años 2014 y 2015.

La revisoría fiscal hace parte de los mecanismos de control externo diseñados por el Estado para la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y para el aseguramiento del buen uso y conservación de los recursos públicos y privados, además de procurar una adecuada conservación de los activos sociales y la fidelidad de los estados financieros puestos a su disposición, de conformidad con las normas legales.

Causas

- Deficiencias en los sistemas de información
- Falta de conocimiento de los requisitos
- Falta de seguimiento y monitoreo

Efectos

- Incumplimiento de disposiciones generales
- Inefectividad en el trabajo
- Pérdida de Recursos

RESPUESTA DE LA ENTIDAD

“Es importante precisar que el 22 de junio de 2015 Nexia Montes & Asociados presenta a la E.S.E. Hospital de Caldas del dictamen a los estados financieros con corte a diciembre 31 de 2014, el cual se anexa.

En cuanto al año 2015 dicho dictamen fue realizado por la firma Profesco, Revisoría Fiscal con la que actualmente se tiene la contratación en la E.S.E. Hospital de Caldas; es de anotar que para dicho dictamen se solicitó a la anterior firma auditora (Nexia Montes y Asociados), que se pronunciara sobre este tema en particular, aduciendo ésta que en la obligaciones del contrato en la Clausula

Segunda se estipula lo siguiente: *“Deberá presentar el dictamen correspondiente a los estados financieros, por la vigencia fiscal del año 2015, dentro del primer trimestre del año 2016 si aún conserva la calidad de revisor fiscal, en caso de ser removido en este periodo deberá remitir el dictamen el revisor fiscal entrante de conformidad con la ley”*.

Esta es la razón por la cual se puede afirmar, con los respectivos soportes verificables, que la E.S.E. Hospital de Caldas cuenta con los dictámenes correspondientes a los años 2014 y 2015.

Así las cosas, es necesario desestimar esta observación por cuanto se ha demostrado que los dictámenes citados en la observación del Ente de Control efectivamente se han realizado, por lo cual la solicitud respetuosa es de proceder a levantar dicha observación”.

POSICION DE LA CONTRALORIA

Hasta la fecha de envío (agosto 19 de 2016) del informe preliminar, este organismo de control no obtuvo evidencia alguna sobre la existencia de los dictámenes a los estados financieros y así quedo registrado en el acta de visita administrativa y además en el balance general comparativo y en estado de la actividad económica y social entregados durante la etapa de ejecución de la auditoria en los cuales se suprimió el espacio para la firma del revisor fiscal y en los mismos documentos correspondientes a la vigencia del 2014 se encuentra el nombre del revisor del fiscal pero no su firma.

De otro lado con la respuesta dada al informe preliminar, se da un claro incumplimiento a la resolución 045 de 2012 la que trata sobre la obligatoriedad de rendir la cuenta, y los demás informes a la Contraloría General del Municipio de Manizales a través del SIA, rendición que no se cumplió dando origen a un proceso administrativo sancionatorio.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, las cuales fueron tratadas en mesa de trabajo, esta Contraloría deja en firme el hallazgo retirando el alcance disciplinario pero dándole traslado para la que se dé apertura a un proceso Administrativo Sancionatorio.

12. Cuadro de tipificación de hallazgos

| AUDITORIA AGEI-E-3.3-2016 ENTIDAD Hospital de Caldas E.S.E. VIGENCIA 2009 a 2016 Convenio interadministrativo | | | | | | | |
|--|---|----------------------|-----------------------------|----------|----------|-----------|-----------|
| | | | Alcance o Incidencia | | | | |
| Nro. | HALLAZGO | Cuantía en \$ | A | F | D | RF | IP |
| 1 | Falta de supervisión al contrato interadministrativo 010-2009 por parte del hospital de caldas E.S.E. y transversal a la junta directiva. | N.A. | X | | X | | |
| 2 | Pagar con cargo a un fondo de destinación específica el impuesto predial. | N.A. | X | | X | | |
| 3 | Eliminación de la obligatoriedad de la póliza de seguros que ampare el lucro cesante generando un riesgo para Administración Municipal. | N.A. | X | | | | |
| 4 | Deficiencias en la aplicación de las normas de gestión documental, en el manejo del convenio. | N.A. | X | | | | |
| 5 | Inconsistencias en los Bienes Entregados en Administración. | N.A. | X | | | | |
| 6 | Omisión del dictamen de la revisoría fiscal a los estados financieros. | N.A. | X | | | | |

Incidencia:

A: Administrativo

F: Fiscal

D: Disciplinario

RF: Riesgo Fiscal

IP: Indagación Preliminar