



CONTRALORÍA
Departamental del Caquetá

INFORME FINAL DE AUDITORÍA

MODALIDAD ESPECIAL GESTION CONTRACTUAL

HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS
MUNICIPIO DE FLORENCIA, CAQUETA

VIGENCIA AUDITADA - 2013



CONTRALORÍA
Departamental del Caquetá

CONTRALORÍA DEPARTAMENTAL DEL CAQUETA

Contralor Departamental

GUSTAVO ESPINOSA FERLA

Equipo Directivo

GLORIA VILLALBA GONZALEZ

Directora Técnica de Control Fiscal

Equipo Auditor

LUZ MARINA MUÑOZ CUELLAR

Coordinadora de Auditoria



TABLA DE CONTENIDO

	Página
1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. RESULTADO DE AUDITORIA	7
3. CUADRO TIPIFICACION DE HALLAZGOS	27



Florencia, Caquetá, 10 de Julio de 2014

Doctora
LUZ ADRIANA LOPEZ OSORIO
Gerente
Hospital Comunal Las Malvinas
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones Auditoría Especial Gestión Contractual - 2013

La Contraloría Departamental del Caquetá, con fundamento en las facultades otorgadas por los Artículos 267 y 272 de la Constitución Política, practicó Auditoría Modalidad Especial al ente que usted representa, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia y eficacia con que se administraron los recursos puestos a disposición y los resultados de la gestión contractual de la vigencia de 2013, así como la calidad del sistema de control fiscal interno en el proceso de contratación realizado por la ESE.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la Empresa Social del Estado y analizada por la Contraloría Departamental del Caquetá, que a su vez tiene la responsabilidad de producir un informe de Auditoría Especial que contenga el concepto sobre el examen practicado.

De acuerdo a lo anterior, el informe contiene la evaluación del Componente de Control de Gestión, respecto a los Factores de Gestión Contractual y Control Fiscal Interno; las deficiencias comunicadas en el presente informe como resultado de la auditoría serán corregidas por la Entidad, lo cual contribuye a su mejoramiento continuo y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría Departamental del Caquetá, compatibles con las de general aceptación; por tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

El control incluyó el examen sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión contractual adelantada por la Entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales; para lo cual se consideró la información remitida a través de correspondencia solicitada y remitida por la Empresa Social del Estado tanto en medio físico como magnético, información verificada en trabajo de campo, así como la presentada a través del SIA.



Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría Departamental del Caquetá.

CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

La Contraloría Departamental del Caquetá, como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que la gestión contractual no cumple con los principios de economía, eficiencia y eficacia.

Control de Gestión Fiscal

La calificación total de 72.9 puntos, sobre la Evaluación de Gestión Fiscal y Resultados de la Gestión Contractual y la Evaluación de Control Fiscal Interno, arroja el concepto como desfavorable:

MATRIZ DE EVALUACIÓN DE LA GESTIÓN FISCAL ESE HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS VIGENCIA 2013			
Componente	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Control de Gestión	72.9	1.00	72.9
2. Control de Resultados	0.0	0.0	0.0
3. Control Financiero	0.0	0.0	0.0
Calificación total		1.00	72.9
Concepto de la Gestión Fiscal	DESFAVORABLE		

RANGO DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE LA GESTIÓN FISCAL	
Rango	Concepto
80 o más puntos	FAVORABLE
Menos de 80 puntos	DESFAVORABLE

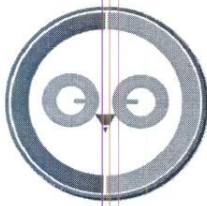
Fuente: Matriz de calificación
Elaboró: Comisión de auditoría

Los fundamentos de este pronunciamiento se presentan a continuación:

1. Control de Gestión

Gestión Contractual

En la vigencia 2013, la Empresa Social del Estado de acuerdo a los informes suministrados a través del Sistema Integral de Auditoría SIA, celebró 513 contratos, de los cuales se examinaron ocho (8), que



representan el 2% aproximadamente. La muestra seleccionada suma un total de \$767.667.823, que representa el 17% aproximado del valor total contratado (\$4.637.989.276).

La Contraloría Departamental del Caquetá como resultado de la auditoría adelantada, determina que el concepto del Control de Gestión, es desfavorable como consecuencia de la calificación de 72.9 puntos, resultante de ponderar los factores de Gestión Contractual, Legalidad y Control Fiscal Interno en el proceso contractual, como se relacionan a continuación:

TABLA 1			
CONTROL DE GESTIÓN			
HOSPITAL COMUNAL LAS MALVINAS			
VIGENCIA 2013			
Factores	Calificación Parcial	Ponderación	Calificación Total
1. Gestión Contractual	74.3	0.70	52.0
2. Rendición y Revisión de la Cuenta	0.0	0.00	0.0
3. Legalidad	52.9	0.10	5.3
4. Gestión Ambiental	0.0	0.00	0.0
5. Tecnologías de la comunica. y la información. (TICS)	0.0	0.00	0.0
6. Plan de Mejoramiento	0.0	0.00	0.0
7. Control Fiscal Interno	77.9	0.20	15.6
Calificación total		1.00	72.9
Concepto de Gestión a emitir	Desfavorable		
RANGOS DE CALIFICACIÓN PARA EL CONCEPTO DE GESTIÓN			
Rango	Concepto		
80 o más puntos	Favorable		
Menos de 80 puntos	Desfavorable		

Fuente: Matriz de calificación
Elaboró: Comisión de auditoría

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe formular el plan de mejoramiento con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor y que se describen en el informe. El Plan de Mejoramiento debe ser entregado dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del informe.

Dicho plan de mejoramiento debe contener las acciones y metas que se implementarán por parte de la Empresa Social del Estado, las cuales deberán responder a cada una de las debilidades detectadas y comunicadas por el equipo auditor, el cronograma para su implementación y los responsables de su desarrollo.

Atentamente,


GUSTAVO ESPINOSA FERLA
Contrator Departamental del Caquetá



2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA CONTROL DE GESTIÓN

Como resultado de la auditoría adelantada, el concepto sobre el Control de Gestión es desfavorable, como consecuencia de la evaluación de los factores de Gestión Contractual y Control Fiscal Interno:

2.1 Gestión Contractual

Para la evaluación de la gestión contractual se seleccionó la muestra teniendo en cuenta, entre otros, los riesgos comunicados por la Auditoría General de la República, a través del análisis de la información del primer bimestre de la vigencia 2013.

Se examinaron ocho (8) contratos de un total de 513, que representan el 2% aproximadamente del total de los contratos celebrados. La muestra seleccionada suma un total de \$767.667.823 que representa el 17% aproximado del valor total contratado (\$4.637.989.276).

TABLA 1-1 GESTIÓN CONTRACTUAL E.S.E. HOSPITAL COMUNAL LAS MALVIMAS VIGENCIA 2013											
VARIABLES A EVALUAR	CALIFICACIONES EXPRESADAS POR LOS AUDITORES								Promedio	Ponderación	Puntaje Atribuido
	<u>Prestación Servicio</u>	Q	<u>Contratos Suministros</u>	Q	<u>Contratos Consultoría y Otros</u>	Q	<u>Contratos Obra Pública</u>	Q			
Cumplimiento de las especificaciones técnicas	50	4	88	3	0	0	50	1	64.06	0.60	38.4
Cumplimiento deducciones de ley	100	4	100	3	0	0	100	1	100.00	0.10	10.0
Cumplimiento del objeto contractual	100	4	67	3	0	0	100	1	87.50	0.15	13.1
Labores de Interventoría y seguimiento	100	4	50	3	0	0	100	1	81.25	0.10	8.1
Liquidación de los contratos	100	4	50	1	0	0	100	1	91.67	0.05	4.6
CUMPLIMIENTO EN GESTIÓN CONTRACTUAL										1.00	74.3

El resultado de la evaluación de la gestión contractual de 74.3 con deficiencias, obedece a la calificación reflejada en la matriz de las variables de cumplimiento de las especificaciones técnicas, deducciones de Ley, del objeto contractual, labores de Interventoría y seguimiento y Liquidación de los contratos, evaluados en el proceso auditor, conforme a las siguientes observaciones:

1. Hallazgo Administrativo - Manual de Contratación

El Hospital Comunal Las Malvinas, mediante Acuerdo No. 005 del 13 de diciembre de 2010, derogó el Acuerdo de Junta Directiva No. 003 del 16 de septiembre de 2008 y sus acuerdos modificatorios y se



expide el nuevo manual de contratación e interventoría. De igual forma, mediante Resolución 291 del 15/12/2010, se derogó la Resolución 341/2009 y se modificó la conformación y reglamentación del Comité de Compras. Por otra parte se encuentra la Resolución 245 del 12 de octubre de 2010, por medio de la cual se adoptan unos formatos y el manual de interventoría, el cual fue complementado con el Acuerdo 005 de diciembre de 2010.

Analizado el contenido del manual de contratación e interventoría, se tiene que a pesar que en el artículo 3 se describen los principios contractuales previstos en el artículo 209 de la Constitución Política, no se reglamentó de manera correcta lo relacionado con el principio de publicidad, transparencia y selección objetiva, esto es, el proceso de Publicación de la información relacionada con la contratación en el SECOP, por cuanto es la única herramienta establecida para que estos principios sean efectivos, conforme concepto 30330 del 27/06/2012 del Distrito Capital.

Así mismo, el manual de contratación no ha sido actualizado por cuanto no contiene normatividad vigente aplicable a la entidad, conforme al artículo 103 de la Ley 1438 del 19/01/2011, por la cual se reforma el sistema general de seguridad social en salud, el cual establece: **Artículo. 103. Contratación del personal misional permanente. El personal misional permanente de las Instituciones Públicas Prestadoras de Salud no podrá estar vinculado mediante la modalidad de cooperativas de trabajo asociado que hagan intermediación laboral, o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte sus derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes..**, aspecto confirmado con el Fallo del Consejo de Estado 4096 de 2006 y Sentencias de la Corte Constitucional C-901/2011 y C-171 de 2012.

Ahora bien, en cumplimiento de la Ley 1438 de 2011, el Ministerio de Salud y Protección Social, emitió la Resolución No. 5185 del 14 de diciembre de 2013, por medio de la cual se fijan los lineamientos para que las Empresas Sociales del Estado adopten el estatuto de contratación que regirá su actividad contractual, por lo que el Hospital Comunal Las Malvinas se obliga a realizar el respectivo ajuste, con el fin que se corrijan algunos aspectos que en la actualidad contravienen las disposiciones legales.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, por lo que se configura hallazgo administrativo.

2. Hallazgo Administrativo - Publicación en el SECOP

El artículo 13 de la Ley 1150 de 2007 ordena a las empresas excluidas de la aplicación Estatuto General de Contratación Estatal, la obligación de aplicar los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política. Del mismo modo, somete a las Empresas del Estado al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.



En el marco de los principios de la función administrativa a los cuales están sujetos en materia contractual los hospitales que son Empresas Sociales del Estado, se encuentran los denominados principios de transparencia y publicidad, y la única herramienta establecida en la actualidad para que estos principios sean efectivos es el Sistema Electrónico para la Contratación Estatal, conforme lo establece la normativa anteriormente transcrita.

Al tenor del marco normativo enunciado, las Empresas Sociales del Estado deben realizar la publicación en el SECOP, de todos los contratos que celebren, en cumplimiento de los principios de transparencia y publicidad de la función administrativa de lo público. Por otra parte, la Circular Externa No. 1 del 21 de junio de 2013, expedida por Colombia Compra Eficiente, señala que *“las entidades que contraten de acuerdo con regímenes especiales deben publicar la actividad contractual en el SECOP, utilizando la calificación “Régimen Especial”*”.

Analizados los expediente contractuales no se encuentra constancia de la publicación efectuada a través de la página del SECOP. De igual forma, no está prevista dicha obligación en el Acuerdo No. 005 del 13 de diciembre de 2010, manual de contratación e interventoría.

Tampoco se encuentra dentro del expediente, constancia de la publicación en la Gaceta Municipal, requisito que se entendería cumplido con la presentación del recibo de pago por parte del contratista (Artículo 31 del acuerdo 005/2010), aspecto que con la publicación en el SECOP, quedaría suplido.

Lo anterior por cuanto la administración no ha adoptado la aplicación de los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

3. Hallazgo Administrativo con presunto alcance Disciplinario y Fiscal en cuantía de \$73.630.650, Modalidad del Contrato.

Analizada la modalidad de prestación de servicios, en relación con los contratos suscritos por el Hospital Comunal Las Malvinas, con empresas que prestan los servicios Temporales, se encuentra lo siguiente:

Fueron suscritos los contratos, No. 001 del 02/01/2013 y No. 004 del 30/01/2013 con la empresa Talento Empresarial/Claudia Hesney Hermida Silva, por valor de \$97.378.745, por el término de un mes, con el objeto de Contratar de encargo la realización de actividades operativas y administrativas de apoyo a la gestión, a través de personal técnico operativo y administrativo en las áreas y dependencias del hospital, en las cantidades y perfiles que se establecieron en el estudio previo anexo y que hace parte integral de los contratos y el No. 004 por valor de \$420.761.268, con duración de 4 meses.

Como el valor del contrato 001/2013 es de \$97.378.745, por lo tanto la Modalidad de Contratación según el reglamento interno, es Directa con Formalidades Plenas. Analizado el expediente contractual se observa que se realizó una solicitud de cotización, así como una propuesta, cuando de acuerdo a la



reglamentación interna debía contarse como mínimo con 3 propuestas, incumpléndose de esta forma con el reglamento interno. Es así, que se encuentra oficio del 20 de diciembre de 2012, donde la Gerente de la ESE Hospital Comunal Las Malvinas solicita a la Empresa de Talento Empresarial, cotización para contratar personal para el mes de enero de 2013. El 27 de diciembre de 2012, la empresa Talento Empresarial radica la respuesta con la cual anexa 1 folio, se presenta relación de la oferta económica, relacionando número de personas, descripción de cargos, número de horas, valor por persona, IVA, valor total por persona y valor total mensual. Se aclara en la propuesta que el servicio mensual es salario y auxilio de transporte, no incluye tiempo suplementario. En relación con las Prestaciones Sociales contempla los aportes de salud, pensión, riesgos, vacaciones, primas, cesantías, intereses cesantías, parafiscales, IVA y administración.

Del análisis para establecer si la modalidad de prestación de servicios es la adecuada para contratar con esta clase de personas jurídicas y si el objeto corresponde a la misma, se observa lo siguiente:

Aparece en los dos expedientes contractuales, oficio del 22 de marzo de 2012, del Ministerio del trabajo y del Ministerio de Salud y Protección Social, dirigido a los Gobernadores y Alcaldes y Gerentes de Empresas Sociales del Estado, firmado por los respectivos Ministros Rafael Pardo Rueda y Beatriz Londoño Soto, en el que insta a estas entidades a evaluar las necesidades para la gestión del talento humano y adoptar las medidas transitorias correspondientes, sin desconocer los lineamientos de la Corte Constitucional contenidos en la Sentencia C-614 de 2009. De igual forma, mencionan que dependiendo del carácter público o privado de las entidades del sector salud, podrán utilizar las siguientes formas de vinculación:

- a) "Creación de plantas temporales, si se dan las condiciones establecidas en la Ley 909 de 2004 y en el Decreto 1227 de 2005.
- b) Vinculación de personal supernumerario, en los casos contemplados en el Decreto Ley 1042 de 1978.
- c) Contratación de las Empresas Sociales del Estado con terceros para desarrollar las funciones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 59 de la Ley 1438 de 2011 y en los términos de la Sentencia C-171 de 2012.
- d) Contratación con empresas de servicios temporales.
- e) Contratos sindicales.
- f) Contratos de Asociación Publico Privada, cuyo objeto sea el mejoramiento o equipamiento de la infraestructura o parte de ella con los servicios conexos, mantenimiento y operación de acuerdo a la Ley 1508 de 2012.
- g) Contratos de Prestación de Servicios en observancia de lo dispuesto en la Sentencia C-614 de 2009".

Este oficio también menciona, entre otros, que *"En los casos de afectación de los principios y derechos constitucionales, legales y prestacionales, los organismos competentes adelantarán las investigaciones y, si es del caso, aplicaran las sanciones correspondientes, sin perjuicio de que se proceda a corregir de manera inmediata la situación anómala"...*



Analizado el objeto de los contratos y la modalidad de Contrato de Prestación de Servicio, se encuentra que la administración de la ESE Hospital Comunal Las Malvinas, hizo caso omiso al oficio en mención, así como del cumplimiento de las disposiciones constituciones y legales, en especial las contenidas en las sentencias de la Corte Constitucional como son la C-614 de 2009, C-901 de 2011 y C-171 de 2012, por cuanto la ESE, no contrató labores ocasionales, extraordinarias o que temporalmente excedieron su capacidad organizativa y funcional, sino que a través de Contrato de Prestación de Servicios, se contrató personal para desempeñar funciones que de manera permanente se desarrollan en la Empresa Social del Estado, tales como, 1 mensajero, 3 conductores, 11 auxiliares de facturación, 1 auxiliar de archivo, 1 auxiliar de archivo y facturación, 1 profesional de calidad (MECI), 1 Profesional de Recursos Humano – Presupuesto, 1 Profesional Administrativo – Contratación, 1 Auxiliar Contable, 1 Secretaria Subgerencia Científica, 2 auxiliare SIAU, 1 técnico de sistemas, 1 Secretaria Mecnógrafa – Jefe de Enfermería, 1 Regente en Farmacia, 2 Auxiliares Mantenimiento, 4 Auxiliares Salud Oral (Tiempo Completo), 1 Higienista (Tiempo Completo), 2 Higienistas (Medio Tiempo), 3 Auxiliares de Laboratorio, 16 Auxiliares de Enfermería, para un total de 55 personas, cuando de acuerdo al reporte a través del SIA, los funcionarios de planta son 36, es decir 19 personas menos.

Se observa entonces que no se cumplió con lo dispuesto por la Corte Constitucional en las sentencias antes referidas, por cuanto se suscribieron contratos con la empresa Talento Empresarial, para proveer personal que desempeñara funciones de manera permanente con el fin de dar cumplimiento con el objetivo misional de la ESE.

Por todo lo anterior se concluye que los contratos celebrado por la Empresa Social del Estado Hospital Comunal Las Malvinas con la empresa Talento Empresarial, contravienen lo dispuesto por las normas antes anotadas y la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional en relación con la vinculación de los trabajadores del estado.

En consecuencia y como quiera que la Empresa Social del Estado Hospital Comunal Las Malvinas, canceló por concepto de administración e IVA a la empresa Talento Empresarial la suma de \$73.630.650, producto de la celebración de los Contratos de Prestación de Servicios No. 001 y 004 de 2013, causó un detrimento patrimonial a la ESE al desplegar una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, conforme lo dispone el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo, con presunto alcance disciplinario de acuerdo al artículo 34 y 35 de la Ley 734/2002 y Fiscal en cuantía de \$73.630.650.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, por la falta de aplicar la normatividad vigente en materia de vinculación del personal teniendo en cuenta la naturaleza pública de la Empresa Social del Estado.



VALOR CANCELADO POR ADMINISTRACION MAS IVA

MESES	CONTRATO P.SERVICIOS 001/2013	CONTRATO P.SERVICIOS 004/2013
ENERO (12.064.355+1.930.297)	13.994.652	
FEBRERO (12.618.318 +2.018.931)		14.637.249
MARZO (13.153.964+2.114.634)		15.268.598
ABRIL (12.693.076+2.030.892)		14.723.968
MAYO (12.936.365 +2.069.818)		15.006.183
TOTAL	13.994.652	59.635.998

4. **Hallazgo Administrativo - con presunto alcance disciplinario y Fiscal en cuantía de \$31.764.225. Cumplimiento de los artículos 63 Ley 1429 - 29/12/10 y Art. 103 Ley 1438-19/01/11.**

La Ley 1429 del 29 de diciembre de 2010, por la cual se expide la Ley de Formalización y Generación de Empleo, en su artículo 63 dispuso, entre otras cosas: **“Contratación de personal a través de cooperativas de trabajo asociado. Reglamentado por el Decreto Nacional 2025 de 2011. El personal requerido en toda institución y/o empresa pública y/o privada para el desarrollo de las actividades misionales permanentes no podrá estar vinculado a través de Cooperativas de Servicio de Trabajo Asociado que hagan intermediación laboral o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.”**. La Ley 1438 del 19/01/2011, por medio de la cual se Reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud, reitera la misma prohibición en relación con las instituciones públicas prestadoras de servicio de salud, en su artículo 103, al señalar: **“Contratación del personal misional permanente. El personal misional permanente de las Instituciones Públicas Prestadoras de Salud no podrá estar vinculado mediante la modalidad de cooperativas de trabajo asociado que hagan intermediación laboral, o bajo ninguna otra modalidad de vinculación que afecte sus derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes”**. Posteriormente la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, Plan de Desarrollo 2010-2014, en su Artículo 276 derogó el párrafo del artículo 63 de la Ley 1429 de 2010 y tácitamente el párrafo del artículo 103 de la Ley 1438/2011, conforme lo expreso la Corte Constitucional en Sentencia C-901/2011.

En consecuencia, a partir de entrada en vigencia la Ley 1450 de 2011, Plan de Desarrollo 2010-2014, esto es el 16 de Junio de 2011, se ratificó de manera especial la prohibición de la contratación de personal misional permanente a través de empresas de servicios temporales o cooperativas de trabajo, para las Instituciones Públicas Prestadoras de Servicios de Salud y demás entidades públicas y privadas que afectan los derechos constitucionales, legales y prestacionales consagrados en las normas laborales vigentes.

El Hospital Comunal Las Malvinas, suscribió el Contrato 001 del 02/01/2013 y 004 del 30/01/ 2013, con la empresa Talento Empresarial, con el objeto de contratar de encargo la realización de actividades operativas



y administrativas de apoyo a la gestión a través de personal técnico, operativo y administrativo en las áreas y dependencias del hospital, en las cantidades y perfiles que se establecieron en el estudio, en contravía de las disposiciones antes mencionadas.

De otra parte se encontró que por estos mismos argumentos la Dirección Territorial Caquetá del Ministerio del Trabajo, en atención a Petición o Queja Administrativa interpuesta por el señor WILSON PEREZ MENDEZ, representante Legal de la Asociación Nacional Sindical de Trabajadores y Servidores Públicos de la Salud y de la Seguridad Social Integral y Servicios Complementarios de Colombia ANTHOC y por el señor ALFREDO CASTRO HURTADO, Presidente de la Seccional Florencia, previa investigación administrativa sancionó a la E.S.E Hospital Comunal Las Malvinas, a través de su representante legal, mediante las Resoluciones No. 0087 del 23/04/2013 y No. 0114 del 04/09/2013, con multa de \$29.475.000 equivalente a cincuenta (50) salarios mínimos mensuales legales vigentes para el año 2013, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje SENA, Tesorería Regional Caquetá, por violación al artículo 103 de la Ley 1438 del 2011 y el artículo 71 de la Ley 50/90.

Solicitada información a la ESE Hospital Comunal Las Malvinas, sobre el pago de la sanción, se encontró que este se realizó el 22 de mayo de 2014 en cumplimiento a lo dispuesto en la resolución No.075 del 20 de mayo de 2014, por la cual se ordena el pago de \$29.475.000 por concepto de sanción más \$2.289.225 de intereses de mora, expedida por la Gerente de la ESE, mediante la orden de pago No. 2014000506, comprobante de egreso No. 2014000564 y cheque No. 012283 por valor de \$31.764.225, causando detrimento patrimonial a la ESE al desplegar una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, conforme lo dispone el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario de acuerdo al artículo 34 y 35 de la Ley 734/2002 y fiscal en cuantía de \$31.764.225.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, por la falta de aplicar la normatividad vigente en materia de vinculación del personal teniendo en cuenta la naturaleza pública de la Empresa Social del Estado.

5. Hallazgo Administrativo – Estudios Previos

Verificado el Estudio Previo de los contratos conforme el manual de contratación adoptado por la Empresa Social del Estado, artículo 21 del Acuerdo 005/2010, se encontró lo siguiente:

Contrato de Prestación de Servicios 001/2013:

1. Identificación y descripción de la necesidad que la entidad estatal pretende satisfacer con la contratación.

Desde esta descripción se especifica que se requiere contratar personal para que realice actividades operativas y administrativas de apoyo a la gestión a través de personal técnico, operativo y administrativo,



en las áreas y dependencias, en las cantidades y perfiles que se establecerán de manera mensual y de conformidad a la temporalidad o demanda transitoria y excepcional que se presente en los diferentes meses del año. Como se observa en realidad no se describe cual es la necesidad concreta y temporal que se requiere, que trabajo, que acción.

2. Análisis de las alternativas de satisfacción de la necesidad.

Las distintas alternativas son la vinculación a través de una empresa que suministre personal en Misión y vinculación de forma directa y/o a través de terceros como persona natural y/o jurídica. Estas alternativas ninguna cumple requisitos legales, por cuanto el personal contratado es para cumplir funciones que desarrolla el personal de planta para el cumplimiento de los objetivos de la ESE y no para adelantar un objeto que corresponda a la producción y entrega de un producto específico, elaborado de forma independiente por el contratista sin que medie subordinación, ni cumplimiento de horario, ni salario, ni prestaciones sociales, conforme lo reglamentado para el Contrato de Prestación de Servicios y como se observó en la propuesta presentada.

3. Selección de la alternativa más favorable y descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones esenciales.

En la descripción de las alternativas más convenientes para el Hospital, se establece que para vincular el personal de forma directa puede presentar riesgo de futuras demandas de pago de prestaciones laborales y demás, por lo que se recomienda la contratación a través de terceros. Lo anterior indica que la administración es consciente que está vinculando personal que tiene derecho a los emolumentos laborales y no se trata de contratos de prestación de servicios para cumplir un objeto en concreto, por lo que la recomendación es la vinculación del personal a través de empresas, que no es otra cosa que la utilización de un tercero con el fin de desdibujar la vinculación laboral y la relación contractual por cuanto se contrataron por prestación de servicios a personas para desempeñar funciones de manera permanente con el fin de dar cumplimiento con el objetivo misional de la ESE, pues los contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados y en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable y como se observó en la propuesta se presentó la cotización con la proyección de pago de salarios y prestaciones sociales, la que fue aprobada y contratada.

4. La expedición del certificado de disponibilidad presupuestal.

Del contrato 001/2013, se encuentra el certificado de disponibilidad del 02/01/2013, sin embargo la solicitud de cotización es del 20/12/2012, es decir se solicitó cotización sin haberse expedido la respectiva disponibilidad presupuestal.

5. La elaboración de los pliegos de condiciones en caso de convocatoria o de descripción del producto o servicio a adquirir en caso de contratación directa.



Se establece en la Justificación detallada de la necesidad del objeto a contratar, claramente que corresponde a requerimiento de personal para adelantar funciones misionales y de planta, argumentando la no aprobación por parte de la Junta Directiva con base en estudio técnico, de propuesta de modificación de su estructura y planta de personal. Sin embargo, la administración considera debe garantizar el servicio de salud pública y en especial el cumplimiento de la misión, funciones y objeto social del Hospital, aspecto que sin embargo no deja de ser violatorio de la normatividad vigente.

6. Análisis de las condiciones y precios promedio del mercado.

Respecto a los valores establecidos como salario base, se tiene que los valores son inferiores a los que devenga el personal de planta, aspecto que es lógico inferir que el ejercicio de funciones permanentes en la administración exige la creación de empleos públicos que deben ser ocupados por servidores públicos y no ejecutados a través de contratos con vigencia temporal, que alteren los derechos a la igualdad de oportunidades de los trabajadores, de acceso al servicio público por mérito y de remuneración en proporción al salario.

La Corte Constitucional dentro de sus pronunciamientos reitera *“a las autoridades administrativas que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no sólo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del Estado, pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales”*.

Dentro del estudio respecto el personal requerido no se realizó estudio de las cargas de personal de planta para justificar la necesidad.

De otra parte, se observa que no se establecieron los requisitos que debía cumplir el personal requerido, para desempeñar las diferentes actividades señaladas, como tampoco se encuentran determinadas las funciones o responsabilidades que cada uno debía cumplir, es decir, se contrató personal sin definirles las funciones de manera concreta, con el fin de establecer las responsabilidades.

En el Contrato 004/2013, que corresponde al mismo objeto del contrato 001/2013, en el numeral 4, se establece en la justificación de la necesidad del objeto a contratar, claramente que corresponde a requerimiento de personal para adelantar funciones misionales y de planta, argumentando que *“atendiendo a las solicitudes de personal, manifestadas por las diferentes dependencias y procesos de la entidad y con el propósito de dar cumplimiento con los diferentes compromisos establecidos en sus planes y programas, se requiere contar con personal para que adelante las funciones que no pueden ser desarrolladas con personal de planta, a quienes no es factible asignarles las nuevas funciones por que se estaría incrementando la carga de trabajo...Es de anotar que la entidad, para efectos de suprimir la contratación de personal de apoyo en la modalidad misional, ha venido presentando a la Junta Directiva con base en un estudio técnico, la propuesta de modificación de su estructura y planta de Personal. No obstante la administración debe garantizar el servicio de salud pública y en especial el cumplimiento de la misión,*



funciones y objeto social del Hospital.” Aspecto que sin embargo no deja de ser violatorio de la normatividad vigente.

No se especificó en el estudio los rubros presupuestales. Se menciona un informe de planta que no se encontró dentro del expediente, es decir no existe análisis de la carga laboral o de la planta de personal.

En el análisis de precios de mercado establecen que a través de intermediación laboral, se sujeta al equilibrio de la oferta y demanda laboral existentes en las distintas profesiones y oficios de la región y en especial a los perfiles de las funciones que requiere el hospital, para lo cual los precios unitarios mensuales tienen su sustento en el mercado laboral de clínicas y hospitales, y especialmente en los referentes históricos de ésta clase de contratación por la E:S:E Hospital Comunal Las Malvinas, sin embargo en el estudio no se encuentran definidos los perfiles

Dentro de los requerimientos, se encuentra relación de número de personas y cargos con valor de salario base, es decir se establece desde el estudio previo la relación laboral a través de un tercero, por cuanto además en Notas se determina que los servicios ofertados deben ser garantizados en el mercado y los precios deben incluir de manera separada todos los factores salariales, prestacionales, impuestos, tasas, contribuciones, utilidad y demás gastos; estos serán los únicos que reconocerá el Hospital como valor final del producto objeto de la cotización; además anexar un promedio de recargos nocturnos y festivos del personal que presta servicios por turnos, como las auxiliares de enfermería, facturación y conductores. Sin embargo no se definieron ni exigieron los perfiles o requisitos para cada cargo, como tampoco se determinaron funciones o actividades a realizar por cada una de las personas. De otro lado se observa claramente que se encuentra dentro del presupuesto, valor a pagar como utilidad al contratista, cuando esta figura contractual no existe para el sector público.

Respecto los valores establecidos como salario base, se tiene que los valores son inferiores a los que devengan el personal de planta, aspecto que es lógico inferir que el ejercicio de funciones permanentes en la administración exige la creación de empleos públicos que deben ser ocupados por servidores públicos y no ejecutados a través de contratos con vigencia temporal, que alteren los derechos a la igualdad de oportunidades de los trabajadores, de acceso al servicio público por mérito y de remuneración en proporción al salario, aspectos que se configuran en un riesgo de demanda con la Empresa Social del Estado.

La Corte Constitucional dentro de sus pronunciamientos reitera *“a las autoridades administrativas que el vínculo contractual para el desempeño de funciones permanentes y propias del objeto de la entidad contratante debe ser retirado de la dinámica laboral administrativa, no solo porque desdibuja el concepto de contrato estatal, sino porque constituye una burla para los derechos laborales de los trabajadores al servicio del estado, pues su incumplimiento genera graves consecuencias administrativas y penales”.*

Igualmente, se observa que en Estudio Previo no se establecieron los requisitos que debía cumplir el personal requerido, para desempeñar las diferentes actividades señaladas, como tampoco se encuentran determinadas las funciones o responsabilidades que cada uno debía de cumplir, es decir se contrató



personal sin definirles las funciones de manera concreta, con el fin de establecer las responsabilidades, poniendo en riesgo los recursos de la ESE, por cuanto se está contratando personal de manejo de los recursos como es el caso, entre otros, del personal encargado de la facturación, presupuesto, tesorería, personal que no se encontraron amparados por cuanto no son empleados de la Empresa, máxime que el contratista no responde por casos de corrupción conforme se expresa en la cláusula decima del contrato, que a la letra establece: *“DECIMA. MANEJO DE VALORES Y VEHICULOS: El contratista no asume responsabilidad alguna por el manejo o transporte de dinero o valores encomendados a sus trabajadores en misión. En caso de que la Empresa contratante lo decida podrá contratar, a su costo, seguros que amparen esos valores (opcional). La responsabilidad contractual o extracontractual, frente a terceros, que se derive de la operación del transporte de personas o bienes, será asumida directamente por el Contratante.”*

En los estudios previos se mencionan documentos como referencia o sustento pero no se encuentran anexos a los expedientes.

En el Contrato 039 del 29/08/2013, el estudio previo no cumplió con los requisitos establecidos en el Acuerdo 005/2010.

En el Contrato 042 del 16/09/2013, en el estudio previo no se efectuó el análisis de las alternativas de satisfacción de la necesidad. No se menciona el Certificado de Disponibilidad Presupuestal, tampoco se encuentra el estudio de precios de mercado para definir el valor en el estudio.

En el Contrato 021 del 10/12/2013, el estudio previo no contiene el análisis de las alternativas de satisfacción de la necesidad. No se realizó selección de la alternativa más favorable y descripción del objeto a contratar, con sus especificaciones esenciales. No se menciona el Certificado de Disponibilidad Presupuestal. Respecto a la descripción del producto, para este caso se describió el producto a adquirir pero no se tuvo en cuenta el insumo principal para su funcionamiento como es la energía, encontrándose entonces fallas en la planeación por cuanto no se realizó primero la evaluación de las instalaciones eléctricas existentes para así proceder primero a la adecuación de las instalaciones y luego si proceder a la adquisición de los equipos de aire acondicionado, motivo por el cual a la fecha de la visita, los seis (6) aires tipo BTU 7 HR con 4 Toneladas de refrigeración, se encontraron en la bodega de almacén, argumentando quien atendió la visita que fueron adquiridos para la sala VIP de la ESE pero actualmente no han sido instalados debido a que no se cuenta con las instalaciones eléctricas requeridas y en el momento se están realizando las mediciones de cargas por un problema energético que se presentó en todas las instalaciones del Hospital. No se encuentra estudio de precios de mercado para definir el valor en el estudio.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, al no actualizar el manual de contratación y no aplicar lo reglamentado.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

6. Hallazgo Administrativo – Directorio y Registro Historial de Oferentes



Dentro de sus procedimientos la Empresa Social del Estado, reglamento la conformación de Directorio y Registro Historial de los oferentes y si pueden ingresar libre y gratuitamente todas las personas que deseen ofrecer los bienes o servicios, analizado el sitio web de la empresa auditada, no se encontró el vínculo que permita ingresar a dicho directorio.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, al no actualizar el manual de contratación y no aplicar lo reglamentado.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

7. Hallazgo Administrativo - Presupuesto Oficial - Especificaciones Técnicas

En el Contrato de Obra 002 del 29/10/2013, no se encuentran las Especificaciones Técnicas, aspecto que permite que se cumpla el principio de transparencia, por cuanto deben hacer parte de los pliegos de condiciones los que deben definir reglas claras, objetivas, justas y completas que permitan la confección de ofrecimientos de la misma índole, donde se definan con precisión las condiciones de costo y calidad de los bienes, obras o servicios necesarios para la ejecución de los contratos.

Igualmente el numeral 12 del artículo 25 (principio de economía) de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 87 de la Ley 1150 de 2007, expresamente consagra que con la debida antelación a la apertura del procedimiento de selección o de la firma del contrato, según el caso, deberán elaborarse los estudios, los diseños, los proyectos requeridos y los pliegos de condiciones, nótese que la norma no distingue sobre la naturaleza del objeto a contratar como tampoco su cuantía para efectos de cumplir con el requisitos de la elaboración de los estudios previos, salvo las excepciones expresamente señaladas en la misma ley relacionadas con la urgencia manifiesta, en los demás casos estos deberán efectuarse. El sentido de este requisito es identificar técnica y económicamente el objeto del futuro contrato. Desde el punto de vista técnico se requerirá realizar los estudios a que haya lugar para establecer las especificaciones de los bienes, servicios u obra pública a contratar. Desde el punto de vista económico, será necesario establecer el valor del objeto que se pretende contratar; así mismo en los numerales 1, 2 y 3 del artículo 26 (Principio de la Responsabilidad) de la Ley 80/1993, se establece que los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del contrato ejecutado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados con la ejecución del contrato y responderán cuando hubieran abierto procesos de selección sin haber elaborado previamente los correspondientes pliegos de condiciones, diseños, estudios, planos y evaluaciones que fueren necesarios; y que el contratista responderá y la entidad velará por la buena calidad del objeto contratado.

En las Especificaciones Técnicas se definen los conceptos más importantes, las características o particularidades de un Proyecto y en general aquellos criterios que serán necesarios orientar y unificar para mantener una adecuada estructura de efectividad y eficiencia en los responsables de la Elaboración y Revisión de un Proyecto, así como del Contratista que ejecuta la obra y la supervisión de la misma. Las



especificaciones técnicas norman y definen los procedimientos ejecutivos de programación, construcción, fiscalización, medición y pagos que deben ser aceptados y aplicados por el Contratista en la construcción de las obras civiles. Por lo tanto la especificación técnica, servirá de marco de referencia para la Elaboración del Presupuesto de un Proyecto, así como para mantener una adecuada estructura de Control en su ejecución (obra) y Pagos correspondientes. Las especificaciones técnicas se complementan con los Planos referenciales, los documentos técnicos y la Memoria Descriptiva del Proyecto. En tal condición Reglamentan y Describen los Trabajos que deben realizarse para la ejecución de las obras civiles del proyecto, igualmente, las mismas serán aplicadas por el supervisor o interventor de contrato en las que verifique que estas actividades u obligaciones pendientes se cumplan a cabalidad.

En el Contrato 021 del 10/12/2013, no se encuentra dentro del expediente y en el presupuesto presentado en el estudio previo, análisis de precios unitarios, así como tampoco se encuentra la participación del Comité de compra, conforme el artículo 18 del Acuerdo 005/2010.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, al no actualizar el manual de contratación de acuerdo a los aspectos técnicos.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

8. Hallazgo Administrativo – Ofertas y Análisis del Comité de Compras – Administrativo.

En el expediente del Contrato de Prestación de Servicios 001 del 02/01/2013, no se dio cumplimiento con la solicitud del mínimo de tres (3) ofertas, ni se dejó constancia de la inexistencia de la pluralidad de oferentes y por ende no participo el Comité de Compras.

En el Contrato 022 del 30/08/2013, analizadas las propuestas presentadas, se encontró que participaron los dos (2) proponentes a quienes se les solicitaron las cotizaciones, siendo presentadas por la empresa SERPROASEO y INCIHUILA S.A. E.S.P., las cuales fueron radicadas en la Empresa Social del Estado Hospital Comunal Las Malvinas el 26/08/2013 a las 5:00 p.m. y 4:45 p.m., respectivamente, fecha hasta la que existía plazo para la presentación de las propuestas. El valor de la Propuesta de SERPROASEO fue de \$23.060.033 y de INCIHUILA S.A. E.S.P. \$19.536.412, por tanto al revisar el Acta No. 007 del 29/08/2013 sobre la evaluación de las propuestas, la cual se realizó de 3:00 a 4:00 p.m., en la que se establece dentro del análisis, como valor de la propuesta de INCIHUILA \$26.515.017, con la siguiente conclusión: *“El Comité teniendo en cuenta el objeto a contratar y la documentación existente consideró aplicar el siguiente criterio: El criterio básico y preponderante será el precio y la idoneidad del contratista. La propuesta global más económica es SERPROASEO E.U., teniendo en cuenta que la suma integral de la oferta arroja una diferencia a favor de este proponente por la suma de \$3.454.984 situación que la convierte en la propuesta más favorable económicamente para la entidad. Consecuente con lo anterior el comité recomienda al ordenador del gasto adjudicar y contratar con el oferente SERPROASEO E.U.”*



De acuerdo a lo anterior, no se explica el ente de control de donde el Comité de Evaluación tomó el valor de \$26.515.017 y por qué razón no se tuvo en cuenta el valor de \$19.536.412 de la propuesta inicial presentada por INCIHUILA de fecha 26/08/2013. Analizado el expediente no se encuentra oficio donde la ESE hubiera realizado requerimiento a esta empresa ni tampoco existe observación en la evaluación; sin embargo, aparece otro oficio presentado por esta empresa de fecha 29/08/2013, esto es, fuera del periodo estipulado para presentar las propuestas, el cual es firmado por la Coordinadora Comercial y no por la Representante Legal, en el cual presenta las fortalezas de la empresa y solo cotiza el servicio de aseo mas no el total del requerimiento de la ESE, documento que no debió haberse tenido en cuenta por cuanto además de estar por fuera del plazo de presentación de las ofertas, resulta incoherente por cuanto el Acta de Evaluación se terminó a las 4:00 p.m. del día 29 de agosto de 2013 y el oficio fue radicado el mismo día a las 4:57 p.m.

Concluye este ente de control luego de la controversia presentada por la administración, que ni en la solicitud de cotización se menciona la inclusión de los insumos y que el Comité de Evaluación tampoco dejó evidencia de la solicitud de aclaración de la propuesta de INCIHUILA, de tal forma que incluyera dentro de la propuesta el suministro de los mismos.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente del Comité de Evaluación.

9. Hallazgo Administrativo – Certificado de Disponibilidad y Registro Presupuestal – Manejo Presupuestal

Analizado el certificado de disponibilidad y Registro presupuestal, se encuentra que se afectaron cuatro (4) rubros, encontrando por ejemplo en los Contratos Nos. 001/2013 y 004/2013, lo siguiente:

Código	Nombre	Valor	Observación
2101020201	Servicios Técnicos	28.417.085 298.000.000	Corresponde a Gastos de Funcionamiento. Personal Administración, Servicios personales indirectos, Servicios Técnicos. Se observa que el valor de estos Servicios comprometidos en la vigencia 2013 fue de \$ 521.890.319, mientras que los servicios personales asociados a la nómina alcanzaron compromisos por \$386.629.622, es decir la ejecución de recursos en personal temporal es superior al 100%, el 135% aproximadamente, respecto el valor ejecutado en el personal de planta, podría decirse entonces que corresponde a una nómina paralela, máxime que de acuerdo a la modalidad utilizada para contratar el personal no está permitido por la Ley, pudiéndose perfectamente modificar la planta de personal. Con cargo a este rubro se contrató Personal administrativo como Auxiliares de archivo, facturación, contable, SIAU, Profesionales de Calidad MECI, Recurso Humano, Presupuesto, Contratación, Secretaria de Subgerencia Científica, Técnico en Sistemas, Secretaria Mecanografía - Jefe Enfermería,



Código	Nombre	Valor	Observación
			Regente de Farmacia. Total 12 personas. Como se analizó anteriormente se encuentra prohibida la contratación de personal por la modalidad de contrato de prestación de servicios, sin embargo se observa que desde la Resolución 242 del 3/12/2012, en las disposiciones generales del presupuesto, se contempló la contratación de servicios técnicos por la modalidad que equivocadamente vienen adoptando como es <i>“Remuneración servicios técnicos, pagos por servicios calificados a personas naturales o jurídicas (Empresas Temporales o Cooperativas de Trabajo Asociado) que se prestan, en forma continua o no, para asuntos propios del organismo, que no pueden ser atendidos por el personal de planta de conformidad con el régimen contractual vigente”</i> .
2101010201	Servicios Técnicos	61.475.194 120.000.000	Corresponde a Gastos de Operación. Servicios personales indirectos, Servicios Técnicos. Se observa que el valor de estos Servicios comprometidos en la vigencia 2013 fue de \$712.125.149, mientras que los servicios personales asociados a la nómina alcanzaron compromisos por \$985.120.516, es decir la ejecución de recursos en personal temporal alcanzaron el 72%, aproximadamente, respecto el valor ejecutado en el personal operativo de planta. La modalidad utilizada para contratar el personal no está permitida por la Ley. Con cargo a este rubro se contrató Personal tal como Auxiliares de facturación, auxiliares de salud oral, higienista, auxiliares de laboratorio, auxiliares de enfermería. Total 37 personas.
2102010205	Mensajería y Conducción	4.966.768 19.900.000	Corresponde a Gastos Generales, Adquisición de Servicios. Mensajería y Conducción. Contrataron 1 mensajero y 3 conductores.
2102020201	Mantenimiento o Hospitalario	2.519.698 10.100.000	Gastos de Operación, Adquisición de Servicios, Mantenimiento Hospitalario, contrataron 2 auxiliares de mantenimiento. No se establecen las necesidades de mantenimiento.

En el contrato 008 del 02/01/2013, fue expedido el certificado de disponibilidad el 02/01/2013, sin embargo, la solicitud de cotización es del 20/12/2012, es decir se solicitó cotización sin haberse expedido la respectiva disponibilidad presupuestal.

En el Contrato 042 del 16/09/2013, con el certificado de disponibilidad presupuestal afectaron rubros de compra de equipo de gastos de administración y gastos de operación, pero se afectó el grupo de Mantenimiento Hospitalario cuyo destino es para: *“Este objeto de gasto considera el gasto programado para la adquisición de servicios tendientes a la reposición, conservación y reparación de las instalaciones y equipos de la empresa”*, por lo tanto considera este ente de control que no debió haber afectado este rubro presupuestal, por cuanto no se contempló ni dentro de la cotización, orden de compra y factura estos servicios.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, al no actualizar el manual de contratación y no aplicar lo reglamentado.



Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

10. Hallazgo Administrativo – Acta de Inicio

Para ser firmada el acta de inicio la entidad debe verificar previamente que se hayan constituido y aprobado las garantías, el registro presupuestal, publicación y pago de impuestos y contribuciones. De igual forma, el acta debe contener número del contrato, fecha, objeto, el nombre y RUT del contratista.

Verificados los expedientes contractuales analizados, se observa que en las actas de inicio se hace mención solamente de la constitución de las pólizas, pero no los demás aspectos, tales como, la aprobación de las garantías que consta la revisión de las mismas, el registro presupuestal que a pesar que los expedientes lo tienen no se menciona, así como el caso de los pagos de las estampillas y publicación entre otros.

Por lo anterior, considera este ente de control, que conforme la Reglamentación Interna, es importante dejar constancia en esta Acta de inicio, del cumplimiento de los requisitos previos a esta suscripción, tales como la firma del contrato, constitución y aprobación de garantías, Registro presupuestal, Publicación y pago de impuestos y contribuciones (estampillas, entre otros).

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, al no actualizar el manual de contratación y no aplicar lo reglamentado.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

11. Hallazgo Administrativo - Aprobación de Pólizas

En los expedientes analizados no se encuentra la aprobación de las pólizas, conforme el parágrafo 1, del artículo 32 del Acuerdo 005/2010.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, al no actualizar el manual de contratación y no aplicar lo reglamentado.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

12. Hallazgo Administrativo - Descuento Estampillas

La administración del Hospital Comunal Las Malvinas, debe velar por la correcta aplicación del recaudo por concepto de estampillas conforme lo establecido en los Acuerdos, No. 016 del 24 de noviembre de 2004, Pro Ancianato; No. 013 del 29 de julio de 2009, Pro Desarrollo de la Universidad de la Amazonia; No. 017 del 12 de Octubre de 2009, Tasa Pro Deportes; No. 022 del 19 de Noviembre de 2009, Procultura.



Se estableció que de los ocho (8) contratos evaluados, se recaudaron de acuerdo a lo establecido en los acuerdos los conceptos de Estampillas Pro Cultura y Pro Deporte y en los conceptos de Pro Uniamazonía y Pro Ancianato, en los siguientes contratos se determinaron deficiencias en la aplicación de las tarifas, reflejándose un mayor valor recaudado o cobrado a los contratista, así:

Contrato	Contratista	Valor Contrato	Valor Contrato	Ordenanza No. 013 del 29 de julio de 2009. Acuerdo 027/2009			Acuerdo No. 016 del 2004			TOTAL DEBIDO RECAUDAR	RECAUDO	PRESUNTO HALLAZGO	
				Pro Uniamazonía			Pro Ancianato						
				0.5%	Recaudo	Diferencia	0.6% 1.5% 2% 2.5%	Recaudo	Diferencia				TOTAL NO RECAUDADO
001	TALENTO EMPRESARIAL / CLAUDIA HESNEY HERMIDA SILVA	97,378,745	97,378,745	486,894	1,460,700	(973,806)			-	486,894	1,460,700	(973,806)	
008	SERVIASEO E.U./ CLAUDIA HESNEY HERMIDA SILVA	12,770,662	12,770,662	63,853	191,560	(127,707)	76,624	127,706	(51,082)	140,477	319,266	(178,789)	
004	TALENTO EMPRESARIAL / CLAUDIA HESNEY HERMIDA SILVA	420,761,268	420,761,268	2,103,806	6,311,419	(4,207,613)			-	2,103,806	6,311,419	(4,207,613)	
039	MARIA DEL SOCORRO POLANCO	16,271,158	16,271,158					97,627	162,712	(65,085)	97,627	162,712	(65,085)
042	LUIS FERNANDO URUEÑA CARDONA/ TOP REFRIGERACIONES	14,718,000	14,718,000.00					88,308	147,000	(58,692)	88,308	147,000	(58,692)
						(5,309,126)			(174,859)			(5,483,985)	

Como se observa se cobró y recaudo de más, afectándose a los contratistas, por concepto de Estampilla Pro Desarrollo Uniamazonía \$5.309.126 y Pro Ancianato \$174.859, para un total de \$5.483.985, aspecto que pone en riesgo de reclamación a la administración de la Empresa Social del Estado Hospital Comunal Las Malvinas.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno y por la falta de efectividad en los controles.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.



13. Hallazgo Administrativo - Cumplimiento de Solicitud de Propuestas – Comité de Compras

La Administración de la ESE Hospital Comunal Las Malvinas, no realiza sus procesos invitando a través de la página del SECOP, y tampoco da cumplimiento con el procedimiento adoptado mediante el Acuerdo 005/2010.

Analizados los expedientes de los contratos Nos.001/2013, no se encuentran las solicitudes ni las tres propuestas reglamentadas de acuerdo al valor del contrato, por lo tanto no fueron adjudicados a quienes presentaron las ofertas más favorables para la ESE., tampoco se tuvieron en cuenta los precios del mercado y precios unitarios.

En el Contrato No. 022/2013, se debían solicitar 3 cotizaciones y solamente se encontraron dentro del expediente 2 cotizaciones.

Por lo anterior no se encuentran los actos administrativos emitidos por el Comité de Compras sobre las ofertas presentadas y sus respectivas observaciones. No se ha tenido en cuenta la Resolución 291 del 5/12/2010.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, al no actualizar el manual de contratación y no aplicar lo reglamentado.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

14. Hallazgo Administrativo – Certificado de No estar inhabilitado

En la Orden No. 039/2013, no se exigió la presentación del Certificado de Inhabilidad, conforme lo establecido en el Acuerdo 005 de 2010, expedido por la Junta Directiva de la ESE.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno, al no actualizar el manual de contratación y no aplicar lo reglamentado.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.

15. Hallazgo Administrativo – Supervisión e Interventoría

En la Orden No. 039/2013, no se asignó la supervisión, no se menciona, ni existe acto administrativo de comunicación de la asignación al almacenista y planeación, al igual que ocurrió con el Contrato 042 del 16/09/2013, pero de este contrato no hay ingreso a almacén, conforme lo establecido en el Acuerdo 005 de 2010, expedido por la Junta Directiva de la ESE.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno y no aplicar lo reglamentado en el Manual de Contratación.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.



16. Hallazgo Administrativo, con presunto alcance Disciplinario – Instalación Funcionamiento y Destinación de los Equipos.

En la Orden No. 039/2013, respecto las cámaras adquiridas, se encontraron todas las cámaras instaladas, excepto una que se encuentra para repararla e instalarla nuevamente por cuanto intentaron hurtarla. Esta situación requiere que la ESE de manera urgente realice nuevamente la instalación, porque según información de personal del Hospital, el sitio donde se encontraba instalada es frecuentado por personal ajeno a la institución.

En el Contrato No. 021 del 10/12/2013, una vez verificado si los aires adquiridos se encuentran en funcionamiento, se pudo establecer que se instalaron 2 correctamente y faltaron 6 los cuales se encuentran guardados en una bodega. A pesar de la compra, recibo y tenencia de los equipos de aire acondicionado, que se encuentran en bodega de la Empresa, no se ha dado cumplimiento con el objeto de la contratación, por cuanto, la necesidad identificada, como la protección de los equipos de la ESE de las altas temperaturas, así como de los usuarios y personal que labora en la Empresa, no ha sido satisfecha, dado que los seis (6) equipos adquiridos para la sala VIP, no han sido instalados y por tanto no se encuentran en funcionamiento a pesar de la inversión realizada.

De otra parte estos equipos se encuentran en riesgo por cuanto la garantía de un año ofrecida por el contratista (ya han transcurrido seis meses), por desperfectos mecánicos en el compresor y 1 año en el equipo por desperfectos de fábrica, solo podrá hacerse exigible una vez se encuentren en funcionamiento. De otra parte se observa que la póliza de calidad de los Bienes ya venció el 30/04/2014. El Contrato fue liquidado el 20/12/2013, sin haberse probado el funcionamiento de los aires.

Se concluye entonces que en este caso se falló en la planeación, por cuanto los equipos no han sido instalados porque las cargas de energía no son competentes o no tienen la capacidad para instalar estos aires. Es así que primero se debió realizar la evaluación de las instalaciones eléctricas existentes para así proceder a la adecuación de las instalaciones y luego si a la adquisición de los equipos de aire acondicionado. En consecuencia, se configura presunto hallazgo disciplinario en tanto que la póliza que ampara la calidad de los bienes se encuentra vencida y los equipos aún no han sido instalados e igualmente en razón a que se hizo una inversión que no ha satisfecho la necesidad planteada en el estudio previo, por deficiencias en la planeación del proceso contractual, este ente de control en cumplimiento del numeral 7 del artículo 5 del Decreto 267 de 2000, emite función de advertencia a la administración con el fin que tomen de inmediato los correctivos a efectos de evitar detrimento patrimonial a la ESE, aspecto sobre el cual se realizara control posterior.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo con presunto alcance disciplinario de acuerdo al artículo 34 y 35 de la Ley 734/2002.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente la falta de planeación y el desarrollo del Sistema de Control Interno.



17. Hallazgo Administrativo – Seguridad Social

En el Contrato de Obra No.002 del 29/10/2013, se encuentran los soportes de pago, sin embargo no existe constancia u oficio del contratista informando quienes son los trabajadores, para así poder constatar que las afiliaciones y pagos corresponden a quienes efectivamente trabajaron en esta obra.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, especialmente en el desarrollo del Sistema de Control Interno.

Por lo anterior se considera como Hallazgo administrativo.

2.2 Control Fiscal Interno en la Gestión Contractual

18. Hallazgo Administrativo

Se emite opinión con deficiencias, luego de calificar la existencia y efectividad de los controles en la gestión contractual con 77.9, de acuerdo al siguiente resultado:

TABLA 1-7 CONTROL FISCAL INTERNO			
VARIABLES A EVALUAR	Calificación Parcial	Ponderación	Puntaje Atribuido
Evaluación de controles (Primera Calificación del CFI)	80.4	0.30	24.1
Efectividad de los controles (Segunda Calificación del CFI)	76.8	0.70	53.8
TOTAL		1.00	77.9

Calificación	
Eficiente	2
Con deficiencias	1
Ineficiente	0

Con Deficiencias

Fuente: Matriz de calificación
Elaboró: Comisión de auditoría

Por lo anterior la administración debe seguir trabajando de manera coordinada con el fin de lograr el mejoramiento de los procedimientos. El Puntaje de 77,9 califica la gestión como deficiente. Es de anotar que se tuvo en cuenta la evaluación de control interno de los aspectos auditados en los procesos contractuales seleccionados en la muestra.

Lo anterior por las deficiencias administrativas, falta de seguimiento al desarrollo de las actividades y deficiencia en los diferentes controles.

Por lo anterior se considera como hallazgo administrativo.



2 CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

Vigencia Auditada 2013

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (en pesos)
1. ADMINISTRATIVOS	18	
2. DISCIPLINARIOS	3	
3. FISCALES	2	
Gastos por Tercerización	1	73.630.650
Sanción por Tercerización M.T.	1	31.764.225
TOTALES (1, 2, 3)	23	\$ 105.394.875