

**Contraloría  
Municipal  
de Neiva**



*Neiva Bajo Control  
Compromiso de Todos!*

**FORMATO**

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

**INFORME DEFINITIVO DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL  
MODALIDAD REGULAR**

**ESE CARMEN EMILIA OSPINA  
VIGENCIA 2018**

**CMN-Dirección Fiscalización  
Fecha agosto de 2019**

*Neiva Bajo Control Compromiso de Todos!*

FI-F-26/V5/10-10-2018

1

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

**INFORME DE AUDITORÍA GUBERNAMENTAL MODALIDAD REGULAR**

**ESE CARMEN EMILIA OSPINA**

Contralor Municipal de Neiva: LUIS GUILLERMO CHAPARRO PUERTO

Director Técnico Fiscalización: JOSE ROBERTO VASQUEZ

Responsable de Entidad: ERIKA PAOLA LOSADA CARDOZA  
Gerente

Equipo de auditores:

Líder LEIDY VIVIANA CASTRO MOLANO  
Profesional Especializada I

Integrantes del equipo ALBERTO GOMEZ ALAPE  
Profesional Especializado II  
YOLI ALEXANDRA MANRIQUE VIDAL  
MÓNICA ROCÍO MONTERO CERÓN  
Profesionales Universitarias  
MARIA FERNANDA BRAVO MERCADO  
Contratista  
ANDRES FELIPE ALVIRA ARCE  
Contratista

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Tabla de contenido

<b>1. DICTAMEN INTEGRAL .....</b>	<b>4</b>
<b>2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA .....</b>	<b>8</b>
<b>2.1 COMPONTE CONTROL DE GESTIÓN.....</b>	<b>8</b>
2.1.1 Factor Gestión Contractual.....	8
2.1.2 Factor Rendición y Revisión de la Cuenta .....	60
2.1.3 Factor Tecnologías de las Comunicaciones y la Información. (TICS) .....	62
2.1.4 Factor Plan de Mejoramiento .....	62
2.1.5 Factor Control Fiscal Interno .....	64
2.1.6 Controversias Judiciales .....	64
<b>2.2. COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS .....</b>	<b>67</b>
2.2.1 Factor Planes, Programas y Proyectos .....	67
2.2.1.1 Plan de Desarrollo 2017 – 2020 .....	67
2.2.1.2 Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano .....	68
<b>2.3. COMPONENTE CONTROL FINANCIERO.....</b>	<b>72</b>
2.3.1. Gestión Presupuestal.....	72
2.3.1.1 Situación Presupuestal .....	73
2.3.1.3 Situación de Tesorería .....	75
2.3.1.4 Evaluación Control Interno Contable .....	76
2.3.1.5 Caja Menor.....	77
2.3.2 Factor Gestión Financiera.....	83
<b>3. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS.....</b>	<b>85</b>

 <p><b>Contraloría Municipal de Neiva</b> <i>Neiva Bajo Control Compromiso de Todos!</i></p>	<b>FORMATO</b>
	<b>INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR</b>

## 1. DICTAMEN INTEGRAL

Neiva, 12 de agosto de 2019

Doctora  
ERIKA PAOLA LOSADA CARDOSA  
Gerente  
Ese Carmen Emilia Ospina  
Neiva

La Contraloría Municipal de Neiva con fundamento en las facultades otorgadas por los Artículos 267 y 272 de la Constitución Política, practicó Auditoría Modalidad Regular al ente que usted representa, a través de la evaluación de los principios de eficiencia, eficacia y equidad con que se administraron los recursos puestos a disposición y los resultados de la gestión, el examen del Balance General y el Estado de Actividad Financiera, Económica y Social a 31 de diciembre de 2017, la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables.

Es responsabilidad de la Administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría Municipal de Neiva, que a su vez tiene la responsabilidad de producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la ESE "Carmen Emilia Ospina", que incluya pronunciamientos sobre el acatamiento a las disposiciones legales y la opinión sobre la razonabilidad de los Estados Contables.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Así mismo, evaluó el Control Fiscal Interno.

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas, políticas y procedimientos de auditoría prescritos por la Contraloría Municipal de Neiva, compatibles con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo, de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos y la opinión expresada en el informe integral. El control incluyó examen sobre la base de pruebas selectivas, evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y presentación de los Estados Contables y el cumplimiento de las disposiciones legales.

Los conceptos emitidos se fundamentaron en la aplicación de criterios expresados en la Matriz de Calificación de la Gestión fiscal adoptada por ésta territorial, teniendo en cuenta los componentes: Control de Gestión, Componente Control de Resultado y Componente Control Financiero, y las variables Factores Gestión Contractual, Factor Rendición y Revisión de la Cuenta, Factor Control Fiscal Interno, Factor Planes, Programas y Proyectos, Factor Presupuestal y Factor Financiero, así:

**Componente Control de Gestión**

La Contraloría Municipal de Neiva como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que el Control de Gestión, es FAVORABLE, como consecuencia de la calificación de 81.7 puntos, resultante de ponderar los factores que se relacionan a continuación:

- Factor Gestión Contractual, calificación de 94.1 puntos
- Factor Rendición y Revisión de la Cuenta, calificación de 86 puntos
- Factor Plan de Mejoramiento, calificación de 92.9 puntos
- Factor Control Fiscal Interno, calificación de 1.9 puntos

**Componente Control de Resultados**

La Contraloría Municipal de Neiva como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que el Control de Resultados, es FAVORABLE, como consecuencia de la calificación de 84.4 puntos, resultante de ponderar la evaluación realizada al Plan de Desarrollo 2017 - 2020 programado por la entidad y el Plan Anticorrupción y Mapa de Riesgos.



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

**Componente Control Financiero**

La Contraloría Municipal de Neiva como resultado de la auditoría adelantada, conceptúa que el Control Financiero y Presupuestal, es FAVORABLE, como consecuencia de la calificación de 80 puntos, resultante de ponderar los factores que se relacionan a continuación:

**Opinión sobre los Estados Contables**

En mi opinión los Estados Contables fielmente tomados de los libros oficiales a 31 de diciembre de 2018, así como el resultado del Estado de la Actividad Financiera Económica y Social y los Cambios en el Patrimonio por el año que terminó en esta fecha, de conformidad con los principios y normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, preparados conforme a la Resolución No. 414 de septiembre 8 de 2014 Nuevo Marco Normativo Contable y demás normas emitidas por la Contaduría General de la Nación, son RAZONABLES.

**CONCEPTO SOBRE FENECIMIENTO.**

Con base en la calificación total de 82.2 puntos, sobre la Evaluación de Gestión, Resultados y Financiera, la Contraloría Municipal de Neiva FENECE la cuenta de la Entidad por la vigencia fiscal correspondiente al año 2018.

- Componente Control de Gestión, calificación de 81.7 puntos
- Componente Control de Resultado, calificación de 84.4 puntos
- Componente Control de Financiero, calificación de 80 puntos

**PLAN DE MEJORAMIENTO**

La Entidad debe diseñar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias comunicadas durante el proceso auditor, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del informe, de acuerdo con la Resolución No. 0171 del 10 de diciembre de 2018.

El plan de mejoramiento presentado debe contener las acciones que se implementarán por parte de la Entidad, 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.

Contraloría  
Municipal  
de Neiva

Neiva Bajo Control  
Compromiso de Todos!

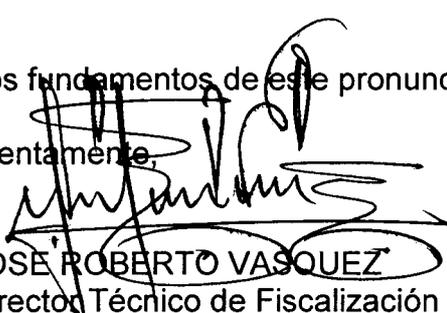


FORMATO

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

Los fundamentos de este pronunciamiento se presentan a continuación:

Atentamente,

  
JOSE ROBERTO VASQUEZ  
Director Técnico de Fiscalización

Proyectó:

  
LEIDY VIVIANA CASTRO MOLANO  
Profesional Especializada I

  
ALBERTO GOMEZ ALAPE  
Profesional Especializado II

  
MONICA ROCIO MONTERO CERON  
Profesional Universitaria

Neiva Bajo Control Compromiso de Todos!

FI-F-26/V5/10-10-2018

7  


	<b>FORMATO</b>
	<b>INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR</b>

## 2. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

### 2.1 COMPONTE CONTROL DE GESTIÓN

Como resultado de la auditoría adelantada, el concepto sobre el Control de Gestión es FAVORABLE, debido a la calificación de 81.7 puntos como consecuencia de la evaluación de los siguientes Factores:

#### 2.1.1 Factor Gestión Contractual

En la ejecución de la presente auditoría y de acuerdo con la información suministrada por la ESE Carmen Emilia Ospina, en cumplimiento de lo establecido en la Resolución Interna de rendición de cuentas en línea No. 0171 de 2018 de la Contraloría Municipal de Neiva, se determinó que la entidad celebró la siguiente contratación:

En total celebró 1864 contratos por valor de \$27.332.569.914.00, distribuidos así:

Clase Contratos	Cantidad	Valor	Participación %
ARRENDAMIENTO-SUMINISTRO	2	\$124,175,716.00	0.5%
SUMINISTRO	58	\$9,033,602,041.00	33.1%
MANTENIMIENTO/SUMINISTR O	3	\$131,546,200.00	0.5%
MANTENIMIENTO	9	\$326,044,083.00	1.2%
ARRENDAMIENTO	4	\$119,990,080.00	0.4%
CONTRATO DE OBRA	2	\$317,803,715.00	1.2%
PRESTACION DE SERVICIOS	1786	\$17,279,408,079.00	63.2%
<b>TOTAL</b>	<b>1864</b>	<b>\$27,332,569,914.00</b>	<b>100.0%</b>

Fuente formato\_201813\_f13a\_cmn

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Como resultado de la auditoría adelantada, la opinión de la gestión en la Ejecución Contractual, es EFICIENTE, como consecuencia de los siguientes hechos y debido a la calificación de 94.1 puntos, resultante de ponderar el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Especificaciones técnicas
- Deducciones de Ley
- Objeto contractual
- Labores de interventoría y seguimiento y
- Liquidación de los contratos

Con el fin de realizar la evaluación al factor gestión contractual, se procedió a evaluar la siguiente muestra:

Clase Contratos	Cantidad	Valor	Participación %
ARRENDAMIENTO-SUMINISTRO	2	\$124.175.716	2,2%
SUMINISTRO	13	\$4.774.629.550	85,8%
MANTENIMIENTO/SUMINISTRO	1	\$40.000.000	0,7%
MANTENIMIENTO	2	\$110.000.000	2,0%
CONTRATO DE OBRA	2	\$317.803.715	5,7%
PRESTACION DE SERVICIOS	5	\$201.085.728	3,6%
<b>TOTAL</b>	<b>25</b>	<b>\$5.567.694.709</b>	<b>100%</b>

Fuente formato\_201813\_f13a\_cmn

**CONTRATO DE OBRA PUBLICA No. 1787-2018**

**HALLAZGO No. 1**

**CONDICIÓN:** Al observar los registros fotográficos anexados por el contratista, se evidenció que incumple con las normas de seguridad SG-SST, debido a que sus trabajadores no utilizan los elementos de protección personal (EPP) para el desempeño de sus labores, generando un alto riesgo de accidentabilidad en el trabajo.



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

**CRITERIO:** Presuntamente vulneración del Decreto 1072 de 2015, artículos 2.2.4.11.1 al 2.2.4.11.13, artículo 5 del Decreto 1295 de 1994.

**CAUSA:** fallas en la prevención del riesgo por parte del contratista y del apoyo de supervisor y/o interventor del contrato.

**EFEECTO:** Posiblemente accidentes laborales y de particulares generando demandas para la empresa. Incumplimiento a la normatividad vigente, por consiguiente se configura hallazgo de tipo administrativo.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

**"SOBRE LA INCIDENCIA DE TIPO ADMINISTRATIVA**

*El contrato 1787 de 2018 consistió en el mantenimiento de la infraestructura de catorce (14) sedes rurales de la ESE Carmen Emilia Ospina; el momento en el que se tomó el registro fotográfico obedece a un hecho desafortunado, el cual no constituye bajo ningún punto de vista la dinámica permanente, ya que a todo el personal se les hace entrega de los elementos de protección normados por la ley, así como también se capacitan en el uso adecuado de los mismos. No obstante lo anterior, la observación resulta válida para trabajar en la mejora continua.*

*El contratista cumplió con el suministro de los elementos de protección, el cumplimiento en los pagos de los aportes de la seguridad social y riesgos, certificación en altura, la presencia de la persona encargada de la vigilancia, medio ambiente, salud y seguridad (HSE), conforme a las exigencias del contrato.*

*Se anexa copia de acta de entrega de elementos de seguridad a los empleados por parte de la empresa contratista, como también acta de auditoria a empresa contratista."*

**ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:**

*Con base a la información allegada por la ESE CEO, evidentemente se puede observar que dentro de las obligaciones propias del contratista se hizo entrega de los elementos de dotación y protección industrial a los trabajadores a cargo del mismo, según las actas de entrega de elementos, en la ejecución del citado contrato. Situación que no exime de la responsabilidad de efectuar la obligatoriedad del respectivo uso de los elementos de protección entregados a los trabajadores por parte del contratista y del supervisor del contrato.*

*Que las evidencias fotográficas, que se encuentran en la documentación que hace parte integral del seguimiento de la ejecución del contrato en mención, por parte del Ente de Control, NO es de aceptación lo manifestado en la controversia de que: "el momento en el que se tomó el registro fotográfico obedece a un hecho desafortunado, el cual no constituye bajo ningún punto de vista la dinámica permanente". (Subrayado fuera de texto). Pues estos como lo determina la normatividad vigente en cuanto a seguridad industrial en el trabajo, son de obligatorio uso en todo momento en que se esté ejecutando labores de obra en que intrínsecamente se contemplan posibles riesgos.*

*Que con lo anteriormente expuesto en el análisis de la respuesta presentada por la ESE CEO, por la Presuntamente vulneración del Decreto 1072 de 2015, artículos 2.2.4.11.1 al 2.2.4.11.13, artículo 5 del Decreto 1295 de 1994, se evidencia que posiblemente se cometieron fallas en la prevención del riesgo por parte del contratista y del apoyo de supervisor y/o interventor del contrato, que hubiesen podido llegar Posiblemente a concebir accidentes laborales y de particulares generando posibles demandas para la empresa. Por el Presunto Incumplimiento a la normatividad vigente, por consiguiente, por parte del equipo auditor, se ratifica la observación de tipo Administrativa.*

**Contrato de Prestación de Servicios No. 0462 DE 2018**

**CONTRATO No. 0462 DE FEBRERO 16 DE 2018**, cuyo objeto contractual es "Contratar la renovación tecnológica que permita contar con un sistema de información integrado asistencial, operativo y financiero en el sector salud, que garantice el éxito en el área medico asistencial y financiera – administrativa, diseñada y enfocada en la rentabilidad de los procesos", Según la información allegada y revisada se ha podido observar que, a diciembre 31 de 2018, no se ha cumplido en su totalidad el cronograma de implementación INDIGO



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

TECHNOLOGIES S.A.S, con la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, suscrito el 28 de febrero de 2018 – folios 207 – 222., cabe aclarar que, aunque existen actas de seguimiento de dicha implementación, en éstas se puede apreciar que no se dejan tareas a evaluar ni tampoco compromisos a ejecutar sobre la implementación y puesta en marcha, como tampoco las evidencias de la capacitación a todos los usuarios del software en forma adecuada, no se han tenido en cuenta los posibles riesgos que se pueden generar en la migración de datos, registros de servicios prestados, registros contables y generación de informes para su presentación en forma oportuna con la implementación de la nueva plataforma sistematizada en cada una de las diferentes fases y módulos, que integran el programa sistematizado, que garantice una buena implementación del aplicativo sistematizado. Como también que, por parte de los funcionarios de cada una de las áreas, se realizó la construcción y desarrollo de los módulos del programa sistematizado software INDIGO, por ende, por la falta de planeación institucional, se puede tipificar un presunto detrimento patrimonial de los valores que a la fecha se han cancelado por valor de \$52.500.000, equivalente al 30% de legalización del contrato y de \$99.659.616 valor cancelado en la actual vigencia fiscal de 2019, para un valor total de \$152.159.616.

**HALLAZGO No. 2**

**CONDICIÓN:** No se ha cumplido en su totalidad el cronograma de implementación INDIGO TECHNOLOGIES S.A.S, con la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, suscrito el 28 de febrero de 2018, como tampoco las evidencias de la capacitación a todos los usuarios del software en forma adecuada, no se han tenido en cuenta los posibles riesgos que se pueden generar en la migración de datos, registros de servicios prestados, registros contables y generación de informes para su presentación en forma oportuna con la implementación de la nueva plataforma sistematizada en cada una de las diferentes fases y módulos, que integran el programa sistematizado, que garantice una buena implementación del aplicativo sistematizado, situaciones que en su momento fueron reveladas en el dictamen a los estados financieros a los miembros de la junta directiva, por parte del revisor fiscal de la entidad por ende, por la falta de planeación institucional, se puede tipificar como un presunto detrimento patrimonial de los valores que a la fecha se han cancelado por valor de \$152.159.616.

**CRITERIO:** Presunta vulneración de la Resolución No. 261 de septiembre 2 de 2014 "Manual de Contratación de la ESE CEO", los artículos 6 y 209 de la Constitución Política; artículo 1741 del Código Civil, 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015., en concordancia con el Artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. Política de

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas como lo establece con respecto a la gestión del riesgo (NTC ISO31000 Numeral 2.4). La gestión o administración del riesgo establece lineamientos precisos acerca del tratamiento, manejo y seguimiento a los riesgos, El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG y demás normatividad vigente en materia de contratación.

CAUSA: Falta de conocimiento de la normatividad vigente.

EFFECTO: Incumplimiento de la normatividad vigente. Se configura hallazgo de tipo administrativo con presunta connotación fiscal y disciplinaria. Presunto detrimento por valor de \$152.159.616.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO ADMINISTRATIVA, FISCAL Y DISCIPLINARIA.**

*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

➤ **FUNDAMENTO JURÍDICO Y NORMATIVO DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN:**

*Que las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las Asambleas o Concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en el Capítulo III, Título II del Libro II de la Ley 100 de 1993 y sus modificaciones contenidas en las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011.*

*Que el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, establece que las Empresas Sociales del Estado se someterán al régimen contractual de derecho privado, pero podrán, discrecionalmente, utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

*Que el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, establece que las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual distinto al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán, en desarrollo de su actividad contractual y acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente, según sea el caso y estarán sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstos legalmente para la contratación estatal.*

*Que el artículo 76 de la ley 1438 de 2011 estableció que las Juntas directivas de las Empresas Sociales del Estado deberán adoptar un estatuto de contratación (...)*

*Que mediante acuerdo No. 07 del 3 de junio de 2014, la junta directiva de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA adoptó el estatuto de contratación para determinar los temas administrativos de la contratación, los procesos y procedimientos.*

*Que por lo anterior, el Gerente de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, en cumplimiento de sus funciones expidió la Resolución No. 261 del 02 de septiembre de 2014, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA".*

*Que en su artículo 25 establece las modalidades de selección el cual reza: "ARTICULO 25. MODALIDADES DE SELECCIÓN. De acuerdo con lo expuesto en el presente Manual y en el Estatuto de Contratación aprobado por la Junta Directiva, en las normas del Código Civil, el Código de Comercio y las demás normas complementarias, la E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, para contratar utilizará una de las siguientes formas de selección:*

*Contratación directa.*

*Contratación por solicitud privada de ofertas.*

*Contratación por solicitud pública de ofertas."*

*Que en su artículo 27 establece la modalidad de contratación solicitud pública de ofertas conforme a los siguientes requisitos:*

**ARTICULO 27. CONTRATACIÓN POR SOLICITUD PRIVADA DE OFERTAS.** *Es el procedimiento mediante el cual la E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, invita privadamente a personas naturales o jurídicas, para que en igualdad de oportunidades, formulen ofertas, acerca de las obras, bienes o servicios que requiera la E.S.E. para el cumplimiento de su objeto social. Por este procedimiento se podrán tramitar los contratos cuyo valor se encuentre entre los DOSCIENTOS UNO (201) Y LOS NOVECIENTOS NOVENTA Y NUEVE (999) SMLMV, para lo cual se deberán solicitar un mínimo de dos (2) ofertas escritas que también podrán, ser presentadas por cualquier medio de comunicación existente.*



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

De conformidad a lo anterior la ESE CEO mediante estudios previos se determina la necesidad de contratar LA RENOVACIÓN TECNOLÓGICA QUE PERMITA CONTAR CON UN SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADO ASISTENCIAL, OPERATIVO Y FINANCIERO EN EL SECTOR SALUD, QUE GARANTICE EL ÉXITO EN EL ÁREA MÉDICO-ASISTENCIAL Y FINANCIERA-ADMINISTRATIVA, DISEÑADA Y ENFOCADA EN LA RENTABILIDAD DE LOS PROCESOS. Que de acuerdo con el Certificado de Disponibilidad Presupuestal Número 585 del Cuatro (04) de Enero de 2018, con rubro 7001002 denominado RENOVACIÓN TECNOLÓGICA de Gastos e Inversión del 2018 por valor de CIENTO SETENTA Y CINCO MILLONES DE PESOS (\$175.000.000) MCTE. Que se adelantó proceso de Contratación de Solicitud Privada de Oferta, de conformidad al artículo 27 de la Resolución No. 261 de 2014 "Por medio del cual se adopta el Manual de Contratación de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA". Que se extendió invitación a contratar a HCD INGENIERIA LTDA, VISOF DDI SOFTWARE LTDA E INDIGO TECHNOLOGIES SAS. Que una vez evaluada la propuesta por parte del comité evaluador recomienda a la gerente de la entidad adjudicar el contrato al oferente INDIGO TECHNOLOGIES SAS, identificado con el NIT. 900.556.261-7.

Por lo anterior, se dio cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 de la resolución 261 de 2014 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA", cumpliendo así la normatividad aplicable para el caso en concreto.

INCIDENCIA DE TIPO FISCAL Y DISCIPLINARIA - EJECUCIÓN CONTRACTUAL

A diciembre 31 de 2018, se vienen ejecutando las actividades planeadas en el cronograma de fecha 28 de febrero de 2018, ya que durante la implementación se presentaron 3 cronogramas a razón de las siguientes causas: en el primer cronograma del 28 de febrero de 2018, se proyectó y aprobó la puesta en marcha del aplicativo INDIGO para el 22 de junio de 2018, el cual mediante acta de comité 462-3 se pospone la fecha de arranque al 02 de enero de 2019, teniendo en cuenta que hubo retraso en la Instalación, parametrización y configuración del servidor que se dispuso para el funcionamiento del aplicativo, y por ende se pospuso la programación de inducción y configuración de los parámetros iniciales de cada módulo, iniciando con esta actividad del 18 de abril de 2018 con el módulo de inventarios, y terminando el 20 de mayo de 2018 con el módulo de activos fijos de acuerdo con las evidencias de actas adjuntas; el contratista propone que de acuerdo a la metodología existen dos formas de cargar los parámetros de información, la primera es un cargue masivo a través de estructuras en Excel y la segunda un cargue detallado a través del aplicativo con el ánimo de mantener la calidad del dato, los jefes de modulo deciden ingresar los parámetros y datos básicos del aplicativo uno a uno aprovechando las validaciones que realiza el aplicativo, esta decisión implica que los tiempos de implantación se prolonguen. De igual forma durante la inducción de los parámetros iniciales para cada módulo, se presentan requerimientos de acuerdo a cada proceso, los cuales son validados por el contratista INDIGO, para su desarrollo, sin embargo expresan que el tiempo es insuficiente de acuerdo a la puesta en marcha programada, razón por lo cual se decide posponer para el 2 de enero de 2019, y se aprueba el nuevo cronograma de fecha 1 de junio de 2018, tiempo en el cual se continua con el seguimientos y cumplimiento de las actividades programadas.

El 26 de diciembre se pronuncia el contratista con el oficio 01-TSR-006720-E-2018, en el cual justifica la necesidad de prolongar el arranque para el 1 de abril de 2019, teniendo en cuenta la Nueva normatividad del ministerio de salud, resolución 3280 de 2018 de fecha 2 de agosto de 2018, de obligatorio cumplimiento a partir del 1 de febrero de 2019 a lo cual expone que se requieren nuevos desarrollo a la medida, replantear los modelos de historia clínica, facturación, parametrización de CUPS y automatización de procesos. Así mismo expone que la información financiera ante los entes de control generalmente se da en cortes trimestrales y se debe garantizar la trazabilidad de los movimientos en el sistema de información, teniendo en cuenta que la información en INDIGO se da a nivel de saldos y no de movimientos. De igual forma manifiesta que los desarrollos requieren 1.100 horas para los módulos asistenciales y 680 horas para los módulos financieros. También expresan una cobertura del 40% en capacitaciones y se requiere un 80% del personal asistencial. De acuerdo a lo anterior el contratista sugiere el aplazamiento del despliegue del nuevo sistema de información para el mes de abril de 2019.

Por todos estos sucesos, se toma la decisión de aceptar la recomendación, ya que según el análisis de riesgos de la implementación del proyecto que a la fecha era de un 79%, por lo cual se realiza "otro si" al contrato en tiempo hasta el 30 de junio de 2019.

Durante este tiempo se cumplieron todas las actividades programadas en el cronograma, por lo cual se anexan las evidencias de actas e informes de seguimientos y además se incluyeron requerimientos adicionales derivados de la normatividad expuesta.

El primero de abril de 2019 a la hora 0, se dio inicio al proceso de puesta en marcha del aplicativo INDIGO con todos los módulos contratados, en todas las sedes de la ESE Carmen Emilia Ospina, previa preparación y empoderamiento del equipo implementador, de desarrollo, y el fortalecimiento de personal Técnico y profesional de la ESECEO.

A la fecha, el software se encuentra en producción con todos sus módulos; de manera oportuna se ha realizado los reportes e informes requeridos a la todas Entidades y Entes solicitantes. A razón de ello actualmente a corte de 16 julio de 2019 se han registrado los siguientes datos que evidencian la operatividad del sistema de información y su apropiación.

PROCESO	CANTIDAD DE REGISTROS
Atenciones en urgencias	56.508
Ingresos	241.979
Citas en consulta externa	195.852
Registros de Egresos	167.063
Registros de Historias Clínicas	215.201
Formulas Medicas	124.056
Facturas Generadas	271.118

Algunos Reportes Elaborados Adicionales

MODULO	REPORTES PERSONALIZADOS
Cartera	Cartera Por Edades

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Cuentas por pagar	Cuentas Por pagar por Edades
Historias Clínicas	Reporte de la HC Parametrizables
Notas Administrativas	Reporte Notas Parametrizables
Referencia	Tres reportes de Gestión de referencia.
Urgencias	Reingresos de Urgencias Reporte Triage
Agendamiento	Gestión de Citas medicas
Facturación	Estadístico de ingresos Estadístico de Facturación detallada y general Productividad por medico
Presupuestos	Ejecución de Gastos e Ingresos
Administración de efectivo:	Reporte Libro diario de caja
Contabilidad	Reporte Auxiliar de Contabilidad
Inventario	Reporte del Cierre mensual
Activos Fijos	Reporte de Depreciación

A la fecha, el Cronograma del 28 de febrero de 2018 cumple en su totalidad, en razón a ello se adjunta las evidencias en su orden:

**2da parte/ observación:** No se evidencian la capacitación de todos los usuarios en forma adecuada:

Las capacitaciones se realizaron de forma adecuada, teniendo en cuenta que se realizó una capacitación magistral teórica de cada uno de los módulos con sus respectivas características, y varias prácticas las cuales fueron realizadas en dos salas acondicionadas con equipos de cómputo durante los meses de enero a abril de 2019, donde el personal realizaba los ejercicios prácticos y pertinentes a la capacitación.

Anexamos las evidencias de listas de asistencia a las capacitaciones con la correspondiente certificación de cada líder de área, la cual incluye que todo el personal fue capacitado en forma adecuada sobre los temas inherentes al área, razón por la que en la actualidad se está operando el sistema de información.

**3ra parte / Observación.** No se han tenido en cuenta los posibles riesgos que se pueden generar en la migración de datos, registros de servicios prestados, registros contables y generación de informes para su presentación de forma oportuna con la implementación de la nueva plataforma sistematizada en cada una de las diferentes fases y módulos.

El sistema de información INDIGO, no realizó migración de datos de otros aplicativos, teniendo en cuenta las diferencias en la estructura y diseño de sus bases de datos, lo cual no era contemplado desde el inicio del proyecto ni de manera contractual.

El sistema de información INDIGO, apporto apoyo técnico, para incorporar los Saldos iniciales de los módulos: Contabilidad, Niif, Inventario, Costos, activos fijos, presupuesto, cartera, través de estructuras en Excel que facilitaran la eficiencia en el ingreso de los datos, donde cada jefe de modulo tuvo la responsabilidad de la entrega de la información, teniendo en cuenta la veracidad y calidad del dato. Información que el contratista (INDIGO) verifica y válida para su actualización en las base de datos.

Se realizó matriz de riesgos al inicio del proyecto, donde se tuvo en cuenta los riesgos y el tratamiento respectivo, debidamente documentado. Anexo la matriz de riesgos, en la cual se declararon los siguientes riesgos que podrían afectar el proyecto:

1. Cambio de normatividad:

No.	CATEGORIA	RIESGO	DESCRIPCION	SUB CATEGORIA	CAUSA PRINCIPAL	DISPARADOR
1	Externo	Cambio en la normatividad	Los procesos pueden sufrir cambios a causa de modificaciones normativas	Normatividad	Cambios normativos	Expedición de normas que afecten o modifiquen los procesos internos

**Tratamiento:**

Dar conocer y entregar el cronograma de actividades del proyecto a cada líder de proceso para que lo socialice con el personal encargado de la actividad o capacitación previa a la tarea.	1. Exclusividad de la persona responsable a esta actividad. 2. Solicitar apoyo de otra persona. 3. Extender el horario laboral	1. Cliente - Líderes de Procesos (50%) 2. Indigo - Despliegue (50%).	Media	Alto	Controlado
--	--	--	-------	------	------------



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

ACCIONES PARA PREVENIR, MITIGAR O TRANSFERIR EL RIESGO	POTENCIAL RESPIRATA	ORIGEN DEL RIESGO	PROBABILIDAD	IMPACTO	ESTADO
Revisar la normatividad de forma mensual y sus implicaciones en los procesos internos	Informar al comité de monitoreo para la revisión de la nueva normatividad y verificar el impacto en el proyecto	Ciente - Gerencia (100%)	Baja	Alto	Controlado

De acuerdo al impacto del proyecto por la resolución 3280 de 2018, se realizó el aplazamiento de la puesta en marcha del sistema de información INDIGO para el 01/04/2019

4. Inconsistencias o demoras en los saldos iniciales

					los procesos
4	Interno	Inconsistencias o demoras en los saldos iniciales	El cargue de los saldos iniciales en cada uno de los módulos	Datos	Ocupación en otras actividades de la persona encargada para tal fin, incapacidad o falta de conocimiento
					Simulaciones, prácticas o salida en vivo donde no se pueda realizar el normal funcionamiento de los procesos.

Tratamiento

De acuerdo a este riesgo el contratista apoyo de manera técnica con el proceso de construcción y revisión de las estructuras y su contenido.

3ra parte / Observación

Aclaremos que los ítems que señala el ente fiscalizador sobre el contrato INDIGO TECHNOLOGIES no hacen parte del dictamen de los estados financieros en ninguno de los periodos en los que se ha realizado sesión de Junta Directiva. Sin embargo anexamos nota sucinta del revisor fiscal donde menciona algunos aspectos subjetivos, no técnicos del mencionado contrato.

Adjuntamos adicionalmente el dictamen presentado por el revisor fiscal a los estados financieros de la vigencia 2018, donde no se hace ninguna referencia al mencionado contrato.

El 28 de diciembre la firma INDIGO TECHNOLOGIES, realiza presentación a la Junta Directiva, del estado del proyecto por cada uno de los módulos, así como los seguimientos respectivos.

> INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y DISCIPLINARIA

CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA.

Desertado lo anterior, teniendo en cuenta las actividades y/o obligaciones por la cual fue contratado el "...LA RENOVACIÓN TECNOLÓGICA QUE PERMITA CONTAR CON UN SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADO ASISTENCIAL, OPERATIVO Y FINANCIERO EN EL SECTOR SALUD, QUE GARANTICE EL ÉXITO EN EL ÁREA MÉDICO-ASISTENCIAL Y FINANCIERA-ADMINISTRATIVA, DISEÑADA Y ENFOCADA EN LA RENTABILIDAD DE LOS PROCESOS" se encuentran acordes en los tiempos y en los términos establecidos para la ejecución del mismo.

De igual modo, el contrato 462 de 2018 se encuentra en términos Legales establecidos por la normatividad vigente para su correspondiente liquidación, como lo transcribe la Guía para la liquidación de los contratos estatales, emitida por Colombia compra Eficiente:

"La liquidación es el procedimiento a través del cual una vez concluido el contrato, las partes cruzan cuentas respecto sus obligaciones recíprocas. El objetivo de la liquidación es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas. Por esta razón, la liquidación sólo procede con posterioridad a la terminación de la ejecución del contrato. El marco normativo general de la liquidación de los contratos estatales está previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012. El trámite aplicable a la liquidación de los contratos se encuentra en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007."

Ahora bien, respecto a la posible vulneración de la normatividad contempladas en el criterio de la observación, se puede concluir que el proceso de selección contractual número 462 de 2018 cumplió con los preceptos de orden normativo que rigen su actuar, en su orden, con el manual de contratación Resolución 261 de 2014, los principios de la contratación estatal.

Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: La tipicidad, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. La antijuridicidad o ilicitud sustancial es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atentar contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, la culpabilidad, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo





## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018 y Sentencia C-948 de 2002).

Por lo expuesto, la administración adecuó su comportamiento a los imperativos normativos citados y en consecuencia, la connotación disciplinaria en la presente observación no está llamada a prosperar.

### CONNOTACIÓN FISCAL.

Según el ente de control, estima la presente connotación de orden fiscal por la suma de \$152.159.616 por concepto de un posible detrimento patrimonial por falta de planeación bajo el contrato número 462 de 2018, me permito realizar las siguientes consideraciones:

Justificación técnica para la suscripción del contrato 462 de 2018 por valor de \$175.000.000, cuyo objeto es. **“CONTRATAR LA RENOVACIÓN TECNOLÓGICA QUE PERMITA CONTAR CON UN SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADO ASISTENCIAL, OPERATIVO Y FINANCIERO EN EL SECTOR SALUD, QUE GARANTICE EL ÉXITO EN EL ÁREA MÉDICO-ASISTENCIAL Y FINANCIERA-ADMINISTRATIVA, DISEÑADA Y ENFOCADA EN LA RENTABILIDAD DE PROCESOS”**,

Dinámica Gerencial NO contaba con los módulos asistenciales de:

- Gestión de Referencia y Contra referencia.
- Rutas integrales de Atención en Salud - RIAS (facturación)
- Rutas integrales de Atención en Salud - RIAS (Historia Clínicas)
- Fichas Epidemiológicas en Línea
- Dashboard de Imagenología - Dashboard de Laboratorio
- Dashboard Médicos
- Dashboard Enfermería

Dinámica Gerencial no contaba con los módulos financieros de:

- Archivadores (soportes y anexos administrativos de Gestión Documental)
- Glosas

En el año 2016 se celebró con una firma externa (CITRON) el contrato 2057 de 2016 el cual tuvo como objeto, la **“CONSULTORÍA DE FUNCIONAMIENTO Y OPERATIVIZACIÓN DEL SISTEMA DE INFORMACION DINAMICA GERENCIAL.NET PARA LA E.S.E CARMEN EMILIA OSPINA”**, en este contrato se evaluaron los siguientes puntos:

- \* Diagnóstico de percepción de software
- \* Resultados de operativización y funcionalidad
- \* Presentación de oportunidades de mejora por cada uno de los módulos

**Conclusión de la consultoría:** “El sistema actual no cumple con los elementos básicos que caracterizan un software clínico, los cuales tienen como eje principal el paciente y no las transacciones administrativas, esto genera necesidades de ajuste en el sistema y hace necesario satisfacer las expectativas de los grupos de interés.” (Se anexa estudio de la consultoría).

Se realizó la solicitud de cotización de las oportunidades de mejora a la empresa propietaria del sistema de información Dinámica Gerencial, sin respuesta alguna. Se anexa en formato digital copia de las solicitudes de cotización.

Adicionalmente para el proceso de mantenimiento y actualización del sistema información Dinámica Gerencial, se realizó la solicitud de cotización respectiva para el año 2018, quien retorna la propuesta 0000011869, por valor de \$100.220.907.00, únicamente para el servicio de actualización y mantenimiento. Previamente se solicitó en dos oportunidades cotización para las mejoras requeridas, sin respuesta, razón por la cual se buscó otra alternativa que cumpliera con las oportunidades de mejora que apoyara los procesos.

Como fue ampliamente expuesto, la administración de la ESE CARMEN Emilia Ospina previendo la necesidad de garantizar el cumplimiento de los fines misionales realizó contratación de la **RENOVACIÓN TECNOLÓGICA QUE PERMITA CONTAR CON UN SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADO ASISTENCIAL, OPERATIVO Y FINANCIERO EN EL SECTOR SALUD, QUE GARANTICE EL ÉXITO EN EL ÁREA MÉDICO-ASISTENCIAL Y FINANCIERA-ADMINISTRATIVA, DISEÑADA Y ENFOCADA EN LA RENTABILIDAD DE PROCESOS**, materializando con ello el principio de planeación y los demás principios de la contratación estatal.

De tal suerte, una vez surtido el proceso contractual, este se encuentra acorde en los tiempos y en los términos establecidos para la ejecución del mismo, de igual modo se han realizados las erogaciones respectivas de conformidad con los informes estipulados en la minuta contractual, los cuales ascienden a la suma de \$152.159.616 sin ningún tipo de irregularidad que pueda constituir un detrimento patrimonial o incumplimiento del mismo. (Se anexan los respectivos informes de entrega a satisfacción de la labor contratada acorde con los pagos realizados).

Adicionalmente el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, define el daño al patrimonio del Estado como “La lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique el cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.”



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

*El daño, entendido como la lesión al patrimonio público, representando en el menoscabo patrimonial, del cual se deriva la obligación de resarcirlo, se traduce en la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, una gestión que no consulta el cumplimiento de los cometidos estatales. Además, es fundamental para predicar la existencia del daño que esté debidamente estimado, que sea cierto, especial, anormal, cuantificado o al menos cuantificable conforme a su real magnitud.*

*En tal sentido, el daño se constituye en un componente esencial y determinante en la responsabilidad fiscal y se puede calificar como el elemento más importante, pues, aunque se presente la conducta gravemente culposa o dolosa y el nexo de causalidad, no surge la obligación de indemnizar si no aparece claramente demostrado y cuantificado el daño.*

*En la sentencia de la Sección Primera de 16 de febrero de 2012 mencionada, el H. Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con el daño, manifestó:*

*"...Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño (...). En armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal solo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza la existencia del daño causado al patrimonio del Estado y la cuantía del mismo, es decir, establecerlo en cifras concretas y en su real magnitud...". (Negrilla del Despacho).*

*Por lo expuesto, la administración adecuó su comportamiento a los imperativos normativos citados y en consecuencia, la connotación fiscal en la presente observación no está llamada a prosperar."*

### ANALISIS DE LA RESPUESTA:

La ESE Carmen Emilia Ospina, en cuanto a esta observación encontrada por el equipo auditor del Ente de Control Fiscal, dentro de sus apartes manifiesta: "ya que durante la implementación se presentaron 3 cronogramas a razón de las siguientes causas: en el primer cronograma del 28 de febrero de 2018, se proyectó y aprobó la puesta en marcha del aplicativo INDIGO para el 22 de junio de 2018, el cual mediante acta de comité 462-3 se pospone la fecha de arranque al 02 de enero de 2019, teniendo en cuenta que hubo retraso en la instalación, parametrización y configuración del servidor que se dispuso para el funcionamiento del aplicativo, y por ende se pospuso la programación de inducción y configuración de los parámetros iniciales de cada módulo, iniciando con esta actividad del 18 de abril de 2018 con el módulo de inventarios, y terminando el 20 de mayo de 2018 con el módulo de activos fijos de acuerdo con las evidencias de actas adjuntas; el contratista propone que de acuerdo a la metodología existen dos formas de cargar los parámetros de información, la primera es un cargue masivo a través de estructuras en Excel y la segunda un cargue detallado a través del aplicativo con el ánimo de mantener la calidad del dato, los jefes de modulo deciden ingresar los parámetros y datos básicos del aplicativo uno a uno aprovechando las validaciones que realiza el aplicativo, esta decisión implica que los tiempos de implantación se prolonguen". (Subrayado fuera de texto). Demostrando que la observación realizada por el equipo auditor está plenamente ratificada en los pocos avances que ha tenido su implementación; teniendo en cuenta que la misma ha estado en su mayoría presuntamente a **cargue de los funcionarios de planta y de contrato de las diferentes dependencias y áreas de la ESE Carmen Emilia Ospina, demostrándose con ello, como lo exponen en dicha respuesta que "Por todos estos sucesos, se toma la decisión de aceptar la recomendación, ya que según el análisis de riesgos de la implementación del proyecto que a la fecha era de un 79%, por lo cual se realiza "otro sí" al contrato en tiempo hasta el 30 de junio de 2019"**. (Subrayado fuera de texto). Situaciones que no fueron previstas en la planeación y puesta en marcha del contrato objeto de revisión dentro del proceso auditor, aspectos que indican lo observado por el Ente de control fiscal que cuando se adquiere un aplicativo sistematizado software, este se hace con el fin de que supla una necesidades detectadas dentro de la organización con el fin de cumplir dentro del contexto organizacional y a la vanguardia de las exigencias tecnológicas y normativas como lo es para el caso de las especificaciones técnicas que estos deben cumplir en las Empresas Sociales del Estado, análisis que se debe realizar, dentro de la elaboración de los estudios previos y no dentro de la ejecución del contrato, demostrando con ello improvisación y errores que conllevan a mayores plazos de ejecución; Este análisis se tuvo que haber realizado en la etapa de planeación teniendo en cuenta la complejidad de la información que allí se maneja y de la exigibilidad por parte de la Superintendencia de Salud y demás entes de control; Por lo que no es entendible para este equipo auditor que la ejecución del contrato en mención se realice con el trabajo del personal de planta y contratistas de las áreas de trabajo administrativas y misionales de la ESE Carmen Emilia Ospina para que presuntamente construyan un software y lo adapten a las necesidades de la ESE CEO; labor que debe ser desarrollada por personal contratado por parte de la empresa HCD INGENIERIA LTDA, VISOF DDI SOFTWARE LTDA E INDIGO TECHNOLOGIES SAS, tal y como consta en el contrato No. 0462 del 16 de febrero de 2018 y a la cual ya se le han desembolsado la suma de CIENTO CINCUENTA Y DOS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS DIECISEIS PESOS MCTE (\$152.159.616)

Aspectos que se evidencian al analizar todas y cada una de las diferentes actas que existen, del citado proceso, y por parte del contratista presuntamente estos se limitaron a brindar el apoyo técnico en su construcción e incorporación de datos, como además es coincidentalmente es ratificado en la controversia presentada por la ESE CEO, "El sistema de información INDIGO, aporto apoyo técnico, para incorporar los Saldos iniciales de los módulos: Contabilidad, Niiif, Inventario, Costos, activos fijos, presupuesto, cartera, través de estructuras en Excel que facilitaran la eficiencia en el ingreso de los datos, donde cada jefe de modulo tuvo la responsabilidad de la entrega de la información, teniendo en cuenta la veracidad y calidad del dato. Información que el contratista (INDIGO) verifica y válida para su actualización en las base de datos". (Subrayado fuera de texto).

Lo que para el Ente de Control fiscal, es otra razón por la que presuntamente se han presentado los posibles inconvenientes producto del incumplimiento de los cronogramas inicialmente planteados por la organización INDIGO, es así que a diciembre 31 de 2018, según lo observado en el dictamen del revisor fiscal, la información correspondiente a los concerniente a los estados financieros se realizaron en el aplicativo sistematizado que se ha venido utilizando en la ESE CEO, SISTEMA DE INFORMACION DINAMICA GERENCIAL.NET. Situación que se puede determinar al hacer la trazabilidad de información con la comunicación emitida por el contratista el "El 26 de diciembre se pronuncia el

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

contratista con el oficio 01-TSR-006720-E-2018, en el cual justifica la necesidad de prolongar el arranque para el 1 de abril de 2019, teniendo en cuenta la Nueva normatividad del ministerio de salud, resolución 3280 de 2018 de fecha 2 de agosto de 2018, de obligatorio cumplimiento a partir del 1 de febrero de 2019 a lo cual expone que se requieren nuevos desarrollo a la medida, replantear los modelos de historia clínica, facturación, parametrización de CUPS y automatización de procesos. Así mismo expone que la información financiera ante los entes de control generalmente se da en cortes trimestrales y se debe garantizar la trazabilidad de los movimientos en el sistema de información, teniendo en cuenta que la información en INDIGO se da a nivel de saldos y no de movimientos”, (Subrayado fuera de texto), como tampoco a marzo 31 de 2019, los estados financieros se pudieron sacar en el nuevo aplicativo sistematizado INDIGO TECHNOLOGIES, y se tuvo que recurrir nuevamente al aplicativo que se ha venido trabajando en la ESE CEO, Dinámica Gerencial.Net., situación que corrobora la preocupación que comunicaron funcionarios de planta de la ESE a la gerencia el pasado 18 de octubre de 2017, (nosotros los abajo firmantes, nos encontramos muy preocupados ante la información conocida relacionada con la compra de un nuevo software para la institución, desconocemos el diagnóstico técnico realizado para justificar dicha compra, además nos preocupa que en este momento los empleados de planta estamos realizando una solicitud de pago de cesantías mal liquidadas con los intereses y sanciones respectivas, lo cual a simple vista sabemos que puede ser un gasto muy oneroso para la institución, por lo tanto la administración y la junta directiva deben de tomar decisiones acordes a las problemáticas presentadas. No queremos que la empresa caiga en un detrimento patrimonial toda vez que ya tiene un software que responde a las necesidades institucionales, siendo que es más viable y más económico realizar los ajustes necesarios al software vigente – dinámica Gerencial y no adquirir un nuevo software que alteraría la complejidad en los procesos institucionales. Por lo anterior solicitamos no realizar la compra del nuevo software innecesario que ahondaría el problema de liquidez de la empresa. Atentamente. Funcionarios de planta, firmantes – 49 firmas con número de cedula) a la 16.25 pm, con radicado 01-GER-004236-E2017, como también se tiene conocimiento que este proceso contractual, ha sido producto de reclamaciones y de querrelas ante instancias judiciales por parte de funcionarios de planta de la ESE CEO, demostrándose una vez más que a marzo de 2019, este aplicativo sistematizado software INDIGO TECHNOLOGIES, no se ha podido implementar y poner en funcionamiento dentro de la Entidad, con el fin de cumplir con las necesidades inicialmente requeridas y cumplir con su fin de realizar una “RENOVACIÓN TECNOLÓGICA QUE PERMITA CONTAR CON UN SISTEMA DE INFORMACIÓN INTEGRADO ASISTENCIAL, OPERATIVO Y FINANCIERO EN EL SECTOR SALUD, QUE GARANTICE EL ÉXITO EN EL ÁREA MÉDICO-ASISTENCIAL Y FINANCIERA-ADMINISTRATIVA, DISEÑADA Y ENFOCADA EN LA RENTABILIDAD DE PROCESOS”, aun cuando a la fecha se le a desembolsado al contratista un 90% del valor del contrato, situación que se configura en un detrimento patrimonial al poner en riesgo los recursos del Estado, en un proyecto que a la fecha no funciona. Adicionalmente por parte de las directivas de la ESE y contratista en el recinto del Concejo municipal de Neiva en el debate de control político adelantado no fue posible desvirtuar su presunta inoperancia y aplicabilidad en forma satisfactoria del mencionado aplicativo sistematizado, por ende, a este ente de control fiscal, por parte de los Concejales ponentes ordenaron el traslado de estos resultados a la contraloría Municipal de Neiva para una posible investigación.

Por lo anteriormente expuesto en el análisis a la respuesta de la ESE CEO, se puede determinar que presuntamente por falta de planeación, control y seguimiento, por parte de la ESE Carmen Emilia Ospina, se puede tipificar como una presunta Vulneración de la Resolución No. 261 de septiembre 2 de 2014 “Manual de Contratación de la ESE CEO”, los artículos 6 y 209 de la constitución política; artículo 1741 del código civil, 2.2.1.1.2.1.1 y 2.2.1.2.1.5.1 del Decreto 1082 de 2015., en concordancia con el Artículo 74 de la Ley 1474 de 2011. Política de administración del riesgo y el diseño de controles en entidades públicas como lo establece con respecto a la gestión del riesgo (NTC ISO31000 Numeral 2.4). La gestión o administración del riesgo establece lineamientos precisos acerca del tratamiento, manejo y seguimiento a los riesgos, El Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG y demás normatividad vigente, en materia de contratación normas que configuran un posible detrimento patrimonial, razón por la cual se ratifica la observación de tipo administrativa con presunta connotación Fiscal en la suma de CIENTO CINCUENTA Y DOS MILLONES CIENTO CINCUENTA Y NUEVE MIL SEISCIENTOS DIECISEIS PESOS MCTE (\$152.159.616) y connotación disciplinaria.

### Contrato de Prestación de Servicios No. 1316 de 2018

Con base a la información allegada por la ESE CEO, se pudo observar que en la vigencia fiscal de 2015, se realizó un estudio de restructuración, por valor de \$350.000.000, sin que del mismo se hayan ejecutado los correspondientes procesos y procedimientos que allí fueron contemplados, producto de dicho estudio, No le dieron aplicabilidad al estudio contratado en la vigencia fiscal de 2015; situación que desde el punto de vista relación costo beneficio presuntamente no amerita que se haya realizado un nuevo estudio de “Modernización organizacional de la planta de personal de la ese Carmen Emilia Ospina, de conformidad con la metodología establecida por el departamento administrativo de la función pública”, consolidado en la celebración del Contrato No. 001316 de agosto 28 de 2018, cuyo objeto es “ASESORAR INTEGRALMENTE EN LA CONSTRUCCION Y ELABORACION DE LOS ESTUDIOS TECNICOS Y ACOMPAÑAR LA MODERNIZACION ORGANIZACIONAL DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA, DE CONFORMIDAD CON LA METODOLOGIA



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

ESTABLECIDA POR EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA"; Contrato que no se encuentra ningún tipo de autorización de la junta directiva y que adicionalmente no se encuentra que haya sido informado de los aspectos de su ejecución y puesta en marcha a los miembros de la junta directiva. Adicionalmente se observa que a la fecha la planta de personal de la ESE Carmen Emilia Ospina es Globalizada y cuenta con 95 Funcionarios de planta y con 499 contratistas, que son personal vinculado a la institución; y que a la fecha NO existen acuerdos de formalización laboral, ni se ha solicitado a la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC, la ampliación de la planta de personal (Información suministrada por la E.S.E.). Situación de la cual se presume que dio origen a que los funcionarios instauraran demandas de la mencionada contratación, debido a que por parte de la entidad no han realizado las implementaciones concernientes y concordantes con el resultado de los estudios en mención, siendo esta una observación del equipo auditor, como un posible gasto innecesario realizado por la alta dirección, presuntamente vulnerando los principio de la planeación, de economía, eficacia y eficiencia pudiéndose tipificar por las razones antes expuestas como una gestión antieconómica, que conlleva a un presunto detrimento patrimonial, por los valores cancelados a diciembre de 2018, en la suma de \$160.650.000, además cabe aclarar que el contrato en mención a la fecha no ha sido cancelado en su totalidad, como tampoco liquidado.

**HALLAZGO No. 3**

CONDICIÓN: Con base a la información allegada por la ESE CEO, se pudo observar que en la vigencia fiscal de 2015, se realizó un estudio de reestructuración, por valor de \$350.000.000, sin que del mismo se hayan ejecutado los correspondientes procesos y procedimientos que allí fueron contemplados, producto de dicho estudio, No le dieron aplicabilidad al estudio contratado en la vigencia fiscal de 2015; situación que desde el punto de vista relación costo beneficio presuntamente no amerita que se haya realizado un nuevo estudio de "Modernización organizacional de la planta de personal de la ese Carmen Emilia Ospina, de conformidad con la metodología establecida por el departamento administrativo de la función pública", desconociéndose de tajo, presuntamente los resultados de dicho contrato, y se celebra un nuevo Contrato No. 001316 de agosto 28 de 2018, cuyo objeto es "ASESORAR INTEGRALMENTE EN LA CONSTRUCCION Y ELABORACION DE LOS ESTUDIOS TECNICOS Y ACOMPAÑAR LA MODERNIZACION ORGANIZACIONAL DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA, DE CONFORMIDAD CON LA METODOLOGIA ESTABLECIDA POR EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA"; que por lo observado, presuntamente no se encuentra



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

ningún tipo de autorización de la junta directiva y que adicionalmente no se encuentra que haya sido informado de los aspectos de su ejecución y puesta en marcha a los miembros de la junta directiva. Adicionalmente se observa que a la fecha la planta de personal de la ESE Carmen Emilia Ospina es Globalizada y cuenta con 95 Funcionarios de planta y con 499 contratistas, que son personal vinculado a la institución; y que a la fecha No existen acuerdos de formalización laboral, ni se ha solicitado a la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC, la ampliación de la planta de personal (Información suministrada por la E.S.E.). Situación de la cual se presume que dio origen a que los funcionarios instauraran demandas de la mencionada contratación, debido a que por parte de la entidad no ha realizado las implementaciones concernientes y concordantes con el resultado de los estudios en mención, siendo esta una observación del equipo auditor, como un posible gasto innecesario realizado por la alta dirección, presuntamente vulnerando los principio de la planeación, de economía, eficacia y eficiencia pudiéndose tipificar por las razones antes expuestas como una gestión antieconómica, que conlleva a un presunto detrimento patrimonial, por los valores cancelados a diciembre de 2018, en la suma de \$160.650.000.

**CRITERIO:** Posible vulneración LA Resolución N.º 261 de septiembre 2 de 2014 "Manual de Contratación de la ESE CEO", del título II. DE LOS PRINCIPIOS DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL, de la Ley 80 de 1993, Decreto 222 de 1983, Decreto 1082 de 2015, Concepto CE SIII 27315 de 2013 emitido por Colombia compra eficiente, artículo 209 de la constitución política de Colombia, artículo 91 de la Ley 1474 de 2011. En concordancia con la demás normatividad vigente en materia de contratación estatal.

**CAUSA:** Falta de conocimiento de la normatividad vigente.

**EFFECTO:** Incumplimiento de la normatividad vigente. Se configura hallazgo administrativo con incidencia fiscal y disciplinaria, presunto detrimento por valor de \$160.650.000.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

**"RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO FISCAL Y DISCIPLINARIA.**

*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

➤ **FUNDAMENTO JURÍDICO Y NORMATIVO DE LA MODALIDAD DE SELECCIÓN Y CONTRATACIÓN:**

*Que las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las Asambleas o Concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en el Capítulo III, Título II del Libro II de la Ley 100 de 1993 y sus modificaciones contenidas en las Leyes 1122 de 2007 y 1438 de 2011.*



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

Que el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, establece que las Empresas Sociales del Estado se someterán al régimen contractual de derecho privado, pero podrán, discrecionalmente, utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Que el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, establece que las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual distinto al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán, en desarrollo de su actividad contractual y acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente, según sea el caso y estarán sometidos al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstos legalmente para la contratación estatal.

Que el artículo 76 de la ley 1438 de 2011 estableció que las Juntas directivas de las Empresas Sociales del Estado deberán adoptar un estatuto de contratación (...)

Que mediante acuerdo No. 07 del 3 de junio de 2014, la junta directiva de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA adoptó el estatuto de contratación para determinar los temas administrativos de la contratación, los procesos y procedimientos.

Que por lo anterior, el Gerente de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, en cumplimiento de sus funciones expidió la Resolución No. 261 del 02 de septiembre de 2014, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA".

Que en su artículo 25 establece las modalidades de selección el cual reza: "ARTICULO 25. MODALIDADES DE SELECCIÓN. De acuerdo con lo expuesto en el presente Manual y en el Estatuto de Contratación aprobado por la Junta Directiva, en las normas del Código Civil, el Código de Comercio y las demás normas complementarias, la E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, para contratar utilizará una de las siguientes formas de selección:

Contratación directa.

Contratación por solicitud privada de ofertas.

Contratación por solicitud pública de ofertas."

Que en su artículo 26 establece la modalidad de contratación directa conforme a los siguientes requisitos:

Por la cuantía. Cuando se trate de contratos cuyo valor sea inferior o igual a DOSCIENTOS (200) SMLMV cualquiera que sea su naturaleza, será suficiente la presentación de único oferente.

1. Por razón del objeto de los contratos: Cualquiera sea su cuantía, la empresa recurrirá al procedimiento previsto en este artículo cuando se trata de celebrar los siguientes contratos:

Mutuo; b) Prestación de servicios profesionales o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales o jurídicas por las cualidades especiales del contratista; (...).

Por lo anterior, se establece la modalidad de contratación directa dada su naturaleza y objeto contractual conforme al numeral 1 literal b del artículo 26 de la resolución 261 de 2014 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA".

### NORMAS CONCORDANTES:

El numeral 3 artículo 32 de la Ley 80 definió el contrato de prestación de servicios como aquel contrato que celebran las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Advierte la norma que estos contratos solo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. Finalmente se establece que este tipo de contratos en ningún caso generan relación laboral ni prestaciones sociales y se deberán celebrar por el término estrictamente indispensable.

Este es el tipo contractual establecido para ejecutar el objeto del contrato dada la naturaleza del servicio a contratar y el hecho que conforme al artículo 228 del Decreto Ley 019 de 2012, es la misma administración la que debe elaborar los estudios, en este caso con apoyo de personal calificado y con experiencia en este tipo de procesos de modernización o reforma de entidades estatales.

Como excepción para acudir al proceso de selección del contratista por licitación pública se encuentra lo previsto en el literal h del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 relativo a la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o a la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Este artículo está reglamentado por el artículo 2.2.1.2.1.4.9 del Decreto 1082 de 2015, el cual establece.

"ARTICULO 2.2.1.2.1.4.9 CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES Y DE APOYO A LA GESTIÓN, O PARA LA EJECUCIÓN DE TRABAJOS ARTÍSTICOS QUE SOLO PUEDES ENCOMENDARSE A DETERMINADAS PERSONAS NATURALES.

Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que este en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de los cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita.

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión correspondan a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal; así como los relacionados con actividades operativas, logísticas, o asistenciales. La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente pueden encomendarse o determinadas personal naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos".

El Decreto 26 de 1998 reglamento los contratos de consultoría y los de prestación de servicios señalando que las entidades estatales solo podrán celebrar contratos de consultoría o de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas cuando no exista personal de planta especializado para la labor requerida (art. 23). Finalmente, conmino a las entidades territoriales a que adoptaran medidas similares a las planteadas para el sector nacional y en lo relacionado con la racionalización de los gastos públicos (art. 25).

De acuerdo con el artículo 1° del Decreto 2209 del 29 de octubre de 1998, se establece que los contratos de prestación de servicios con personas naturales o jurídicas, solo se podrán celebrar cuando no exista personal de planta con capacidad para realizar las actividades que se contrataran. Y agrega la norma: Se entiende que no existe personal de planta en el respectivo organismo, entidad, ente público o persona jurídica, es imposible atender la actividad con personal de planta, porque de acuerdo con los manuales específicos, no existe personal que pueda desarrollar la actividad para la cual se requiere contratar la prestación del servicio, o cuando el desarrollo de la actividad requiere un grado de especialización que implica la contratación del servicio, o cuando aun existiendo personal en la planta, este no sea suficiente (la inexistencia de personal suficiente deberá acreditarse por el jefe del respectivo organismo).

- **RESPECTO A LA AUTORIZACIÓN POR PARTE DE LA JUNTA DIRECTIVA DE LA ESE CEO, PARA LA SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO 1316 DE 2018, ME PERMITO REALIZAR LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES EN CONCORDANCIA A LO NORMADO Y EXPLICADO ANTERIORMENTE.**

La Resolución 261 de 2014 (Manual de Contratación de la ESE CEO) en los artículos 8 y 9 ordena las siguientes disposiciones:

**"ARTICULO 8. COMPETENCIA CONTRACTUAL.** En su condición de Representante Legal de la entidad, el responsable de todos los procesos de contratación de la institución es el Gerente de la E.S.E. **CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA** o el funcionario que este designe previo de legación a través de Acto Administrativo motivado. Delegación que habrá de recaer en los titulares de los cargos de nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes. (Artículo 12 Ley 80 de 1993 adicionado por Ley 1150 de 2007).

**PARÁGRAFO.** Las dudas sobre la aplicación del Estatuto de Contratación, el Manual de Contratación y los procesos contractuales que realice la E.S.E. **CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA**, serán resueltos a través de la subgerencia de la E.S.E.

**ARTICULO 9. CONTRATOS QUE DEBEN SER APROBADOS PREVIAMENTE POR LA JUNTA DIRECTIVA** de la E.S.E. **CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA.** Requieren aprobación previa por parte de la Junta Directiva de la E.S.E. **CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA** los contratos de compra, venta y donación de bienes muebles e inmuebles; empréstitos; compra de títulos y valores; contratos de sociedad y/o contratos de riesgo compartido y todos aquellos contratos cuya cuantía supere los DOS MIL (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes."

De lo anterior se puede deducir razonablemente que, la competencia contractual recae directamente en el Representante Legal de la entidad, el cual es titular de la facultad de adelantar todos los procesos de contratación de la institución o el funcionario que este designe previa delegación a través de acto administrativo motivado, exceptuado cuando la contratación supere los DOS MIL (2.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes requiere previa aprobación de la junta directiva; Ahora bien, el contrato 1316 del 2018 objeto de reproche por el organismo de control fiscal en la presente observación, no superó la cuantía establecida de dos mil (2000) salarios razón por la cual no requería previa autorización de la junta directiva en cumplimiento del manual de contratación citado, en otras palabras, esta potestad no recae en la Junta directiva ni tampoco se encuentra dentro de sus funciones la autorización para la suscripción del contrato de la controversia, razón por la cual este argumento esbozado no está llamado a prosperar.

- **CONFORME A LA PERTINENCIA, NECESIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA ELABORACIÓN Y SUSCRIPCIÓN DEL CONTRATO 1316 de 2018 CUYO OBJETO ES: ASESORAR INTEGRALMENTE EN LA CONSTRUCCIÓN Y ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS Y ACOMPAÑAR LA MODERNIZACIÓN ORGANIZACIONAL DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA, DE CONFORMIDAD CON LA METODOLOGÍA ESTABLECIDA POR EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.**

La Contraloría Municipal de Neiva ha reiterado de manera directa la necesidad de adoptar los múltiples pronunciamientos de las altas cortes en el sentido de respetar plenamente los mandatos constitucionales en materia de gestión del talento humano y emplear los diferentes instrumentos jurídicos apropiadamente al afirmar en reciente informe la necesidad de adoptar "acciones que eliminen o minimicen los riesgos ante eventuales demandas de origen laboral por la vinculación de personal bajo el esquema de contratación prestación de servicios profesionales", lo que ha originado la consolidación por parte del ente de control de un hallazgo de connotación administrativa. (Se anexa informe hallazgo administrativo Contraloría vigencia 2017).

De otro lado y considerando la constante necesidad de evolución de las organizaciones, en especial en un sector tan exigente y sensible con el de salud, la ESE requiere de una evolución organizacional para llevar a cabo el fortalecimiento de procesos como el misional cuya responsabilidad es la prestación del servicio, así como el de apoyo, el cual de acuerdo a los lineamiento y normas debe prestarse por empleos de carácter permanente.

Que mediante circular externa conjunta 100-003-2013, suscrita por los Ministerios del Trabajo, Salud y Protección Social y DAFP, "el régimen laboral vigente para las Empresas Sociales del Estado no responde a las necesidades operacionales de las mismas"; como respuesta a esta problemática la misma circular señaló que "se insta a que la vinculación del recurso humano requerido en la prestación de servicios de salud en estas instituciones, ..., se adelante a través de la vinculación de empleos temporales, ..." (Subrayado fuera de texto).



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

De otro lado y con el fin de orientar este desarrollo, como uno de los componentes a abordar en el marco del "Estudio o Justificación Técnica" que se requiere adelantar para cualquier reforma a la planta de personal, de conformidad con lo señalado en la Ley 909 de 2004, es necesario llevar a cabo un análisis financiero que para el caso de las plantas temporales, implica el comportamiento financiero de los últimos dos (2) años. (Anexo Guía expedida por la Función Pública abril 2018 versión 4).

Por todo lo anterior, la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, debe elaborar y desarrollar los estudios que le permitan tomar e implementar decisiones en materia del rediseño de la organización a fin de garantizar su adecuado desarrollo y cambios organizacionales necesarios en un marco de sostenibilidad para la institución.

➤ **CONFORME AL ESTUDIO DE RESTRUCTURACIÓN ENUNCIADO POR EL ENTE DE CONTROL REALIZADO EN VIGENCIA 2015 POR VALOR DE \$350.000.000, NOS PERMITIMOS REALIZAR LAS SIGUIENTES CONSIDERACIONES:**

En primer lugar, es importante anotar que en la vigencia 2015 NO se suscribió ningún contrato y/o estudio cuyo objeto esté relacionado con la RESTRUCTURACIÓN, y mucho menos por valor de \$350.000.000 de pesos.

En la anterior administración de la ESE, avanzó en el desarrollo documental y técnico de conformidad con el apoyo llevado a cabo por la organización Visión Salud, mediante contrato de prestación de servicios de consultoría No. 309 de fecha 17 de Febrero de 2014, suscrito por la entonces gerente encargada GLORIA LENID TORO VARGAS ejecutado, aprobado y liquidado por el gerente en propiedad DAVID ANDRÉS CANGREJO por valor de **DOSCIENTOS OCHENTA MILLONES VEINTICUATRO MIL PESOS M/CTE. (\$280.024.000)** con un plazo de ejecución de cuatro (4) meses cuyo objeto fue "REALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE VIABILIDAD EMPRESARIAL EN LOS ASPECTOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, JURÍDICOS, FINANCIEROS Y OPERATIVOS. QUE PERMITAN EL DISEÑO INTEGRAL Y DESARROLLO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA", no obstante y considerando la situación de la entidad, cuya problemática se encuentra enmarcada en las de su misma naturaleza, es decir, tiene dificultades de carácter estructural como fuera reconocido mediante circular externa conjunta 100-003-2013, suscrita por los Ministerios del Trabajo, Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), "el régimen laboral vigente para las Empresas Sociales del Estado no responde a las necesidades operacionales de las mismas"; como respuesta a esta problemática la misma circular señaló que "se insta a que la vinculación del recurso humano requerido en la prestación de servicios de salud en estas instituciones, ..., se adelante a través de la vinculación de empleos temporales, ..." (Subrayado fuera de texto).

De otro lado y con el fin de orientar este desarrollo, como uno de los componentes a abordar en el marco del "Estudio o Justificación Técnica" que se requiere adelantar para cualquier reforma a la planta de personal, de conformidad con lo señalado en la Ley 909 de 2004, es necesario llevar a cabo un análisis financiero que para el caso de las plantas temporales, implica el comportamiento financiero de los últimos dos (2) años.

Así las cosas, los desarrollos logrados por el proceso apoyado por Visión Salud (contrato 309 ibidem), no incluyen los señalamientos útiles o necesarios en la dirección de evaluar y establecer como solución a la problemática la vinculación mediante plantas temporales, por lo que su eficacia a la problemática planteada en el marco de lo referido por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) es marginal o tiende a ser nula, en razón a que dicha directriz fue posterior a la liquidación del mencionado contrato y que a su vez motivó la celebración del contrato de prestación de servicios profesionales número 1316 de 2018 para de esa manera articularse a lo ordenado por el DAFP en la implementación del proceso de modernización organizacional de la planta de personal de la ESE Carmen Emilia Ospina.

De otro lado y considerando el tiempo transcurrido desde aquella intervención, respecto a la necesidad de analizar los últimos años en materia financiera, no hace viable ni técnica, ni en el marco de los lineamientos que el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) ha señalado el uso de este componente y sus derivados, los cuales son esenciales en la valoración de la sostenibilidad de la institución.

Adicionalmente si bien es cierto que el proceso contractual de Visión Salud se adelantó en el año 2014, la información relevante procede de periodos entre el año 2011 a 2013, es decir a Junio de 2018 esta contaba con casi cinco (5) años de haber sido generada, luego cualquier inferencia o propuesta sobre transformación organizacional tienen una obsolescencia suficiente para no poder soportar procesos de toma de decisiones adecuados para la ESE.

Si bien en el récord del proceso de Visión Salud se evidencia como requerimiento la adopción de la metodología de DAFP, no se observan elementos concluyente viables que permitieran un proceso de toma de decisiones, tampoco se observa su viabilidad por parte de los evaluadores de entonces o su presentación ante la Junta Directiva en la forma de "proyecto de acuerdo", por lo que con base en los elementos a la vista se tienen que fue un proceso cerrado con anterioridad, con información antigua e inexistencia de consideraciones de viabilidad, derivando en la necesidad de contar con uno que resuelva las necesidades de la ESE.

En consecuencia, una vez realizadas las precisiones del caso, el argumento expuesto por el ente de control no está llamado a prosperar, toda vez que la ESE Carmen Emilia Ospina no desconoció los resultados del contrato 309 de 2014, ya que como bien fue explicado, por actualización de la normatividad a cargo del DAFP aplicable al proceso de modernización generó la necesidad de suscribir el contrato 1316 de 2018 en cumplimiento de esta.

➤ **INEXISTENCIA DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y DISCIPLINARIA**

**CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA.**

Disertado lo anterior, teniendo en cuenta las actividades y/o obligaciones por la cual fue contratado el estudio "... TÉCNICOS Y ACOMPAÑAR LA MODERNIZACIÓN ORGANIZACIONAL DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA, DE CONFORMIDAD CON LA METODOLOGÍA ESTABLECIDA POR EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA" se encuentran acordes en los tiempos y en los términos establecidos para la ejecución del mismo, de igual modo es pertinente anotar que la Junta Directiva fue





## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

informada de los avances y metodologías desarrolladas en virtud del contrato 1316 de 2018. (Se anexa acta de Junta Directiva del 22 de octubre de 2018)

De igual modo, el contrato 1316 de 2018 se encuentra en términos Legales establecidos por la normatividad vigente para su correspondiente liquidación, como lo transcribe la Guía para la liquidación de los contratos estatales, emitida por Colombia compra Eficiente:

"La liquidación es el procedimiento a través del cual una vez concluido el contrato, las partes cruzan cuentas respecto sus obligaciones recíprocas. El objetivo de la liquidación es determinar si las partes pueden declararse a paz y salvo mutuo o si existen obligaciones por cumplir y la forma en que deben ser cumplidas. Por esta razón, la liquidación sólo procede con posterioridad a la terminación de la ejecución del contrato. El marco normativo general de la liquidación de los contratos estatales está previsto en el artículo 60 de la Ley 80 de 1993, modificado por el artículo 217 del Decreto 019 de 2012. El trámite aplicable a la liquidación de los contratos se encuentra en el artículo 11 de la Ley 1150 de 2007."

Ahora bien, respecto a la posible vulneración de la normatividad contempladas en el criterio de la observación, se puede concluir que el proceso de selección contractual número 1316 de 2018 cumplió con los preceptos de orden normativo que rigen su actuar, en su orden, con el manual de contratación Resolución 261 de 2014, los principios de la contratación estatal, ya que como fue mencionado en líneas anteriores, las nuevas directrices emanadas por el DAFP y el Ministerio de Salud y Protección Social con posterioridad a la liquidación del contrato 309 del 2014, originó a la ESE la necesidad de suscribir el contrato 1316 ibídem precisamente para cumplir con los nuevos requerimientos en el marco de los procesos de modernización de la planta de personal para las Empresa Sociales del Estado, situación está que como bien fue explicada al no superar la cuantía de dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes no requería en forma previa la autorización por parte de la junta directiva, postulados normativos que se encuentra en los artículos 8 y 9 del manual de contratación. Por tales razones, la administración actual de la ESE previendo la necesidad de garantizar el cumplimiento de los fines misionales realizó tal contratación que permita continuar con la modernización de la planta de personal bajo los estándares actuales requeridos, materializando con ello el principio de planeación y los demás principios de la contratación estatal como son de economía, eficacia y eficiencia. Cabe resaltar que, en el contrato 1316 de 2018 no se pactó anticipo alguno, por tal razón, no le es atribuirle el artículo 91 de la Ley 1474 de 2011.

Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: **La tipicidad**, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. **La antijuridicidad o ilícito sustancial** es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atentar contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, **la culpabilidad**, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018).

### CONNOTACIÓN FISCAL

Según el ente de control, estima la presente connotación de orden fiscal por la suma de \$160.650.000 por concepto de un posible gasto innecesario realizado por la alta dirección producto de la contratación del estudio de modernización bajo el contrato número 1316 de 2018.

Como fue ampliamente expuesto, no fue un gasto innecesario la realización del proceso contractual, toda vez que, con posterioridad a la liquidación del contrato 309 de 2014, el DAFP y el Ministerio de Salud y Protección Social emanaron nuevas directrices relacionada con el proceso de modernización de la planta de personal de la ESE, en consonancia con ello, la Contraloría Municipal de Neiva ha reiterado de manera directa la necesidad de adoptar los múltiples pronunciamientos de las altas cortes en el sentido de respetar plenamente los mandatos constitucionales en materia de gestión del talento humano y emplear los diferentes instrumentos jurídicos apropiadamente al afirmar en reciente informe la necesidad de adoptar "acciones que eliminen o minimicen los riesgos ante eventuales demandas de origen laboral por la vinculación de personal bajo el esquema de contratación prestación de servicios profesionales", generando con ello que se adoptaran las medidas necesarias que pudieran garantizar los fines misionales de la ESE Carmen Emilia Ospina.

Adicionalmente el artículo 6 de la Ley 610 de 2000, define el daño al patrimonio del Estado como "La lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."

El daño, entendido como la lesión al patrimonio público, representando en el menoscabo patrimonial, del cual se deriva la obligación de resarcirlo, se traduce en la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, una gestión que no consulta el cumplimiento de los cometidos estatales. Además, es fundamental para predicar la existencia del daño que esté debidamente estimado, que sea cierto, especial, anormal, cuantificado o al menos cuantificable conforme a su real magnitud.

En tal sentido, el daño se constituye en un componente esencial y determinante en la responsabilidad fiscal y se puede calificar como el elemento más importante, pues, aunque se presente la conducta gravemente culposa o dolosa y el nexo de causalidad, no surge la obligación de indemnizar si no aparece claramente demostrado y cuantificado el daño.



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

En la sentencia de la Sección Primera de 16 de febrero de 2012 mencionada, el H. Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con el daño, manifestó:

*"...Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño (...). En armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal solo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza la existencia del daño causado al patrimonio del Estado y la cuantía del mismo, es decir, establecerlo en cifras concretas y en su real magnitud...". (Negrilla del Despacho).*

*De tal suerte, una vez surtido el proceso contractual, este se encuentra acorde en los tiempos y en los términos establecidos para la ejecución del mismo, de igual modo es pertinente anotar que la Junta Directiva fue informada de los avances y metodologías desarrolladas en virtud del contrato 1316 de 2018, y se han realizados las erogaciones respectivas de conformidad con los informes estipulados en la minuta contractual, los cuales ascienden a la suma de \$160.650.000 sin ningún tipo de irregularidad que pueda constituir un detrimento patrimonial o incumplimiento del mismo. (Se anexan los respectivos informes de entrega a satisfacción de la labor contratada acorde con los pagos realizados)."*

### ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Con base a la información allegada por la ESE CEO, inicialmente, que por error involuntario el Grupo Auditor, enunció, (se pudo observar que en la vigencia fiscal de 2015, se realizó un estudio de reestructuración, por valor de \$350.000.000); siendo lo correcto como lo manifiesta la ESE CEO, por tal motivo, corrige la apreciación sobre el número, fecha y valor del contrato referenciado como se detalla a continuación, en documento allegado dentro de la controversia por ende se procede a corregir la anterior anotación, así: "mediante contrato de prestación de servicios de consultoría No. 309 de fecha 17 de Febrero de 2014, suscrito por la entonces gerente encargada GLORIA LENID TORO VARGAS ejecutado, aprobado y liquidado por el gerente en propiedad DAVID ANDRÉS CANGREJO por valor de DOSCIENTOS OCHENTA MILLONES VEINTICUATRO MIL PESOS M/CTE. (\$280.024.000) con un plazo de ejecución de cuatro (4) meses cuyo objeto fue "REALIZACIÓN DEL ESTUDIO DE VIABILIDAD EMPRESARIAL EN LOS ASPECTOS TÉCNICOS, ADMINISTRATIVOS, JURÍDICOS, FINANCIEROS Y OPERATIVOS, QUE PERMITAN EL DISEÑO INTEGRAL Y DESARROLLO DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SALUD EN LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA". El cual precisamente es motivo de observación por el equipo auditor, debido a que a la fecha, dicha consultoría y estudio, ejecutado y debidamente cancelado por la ESE CEO, a dicho proceso y procedimientos allí contemplados, a la fecha, NO, se le dio la respectiva aplicabilidad, en materia del rediseño de la organización a fin de garantizar su adecuado desarrollo y cambios organizacionales necesarios en un marco de sostenibilidad para la toma de decisiones en la ESE CEO, desconociéndose de tajo dicho trabajo y erogación de recursos por parte de la ESE CEO.

Acorde a lo anteriormente enunciado y con base a la documentación allegada por la ESE CEO, se puede observar que el 28 de agosto de 2018, se celebró el Contrato de prestación de servicios No. 001316, por valor de \$ 178.500.000, cuyo objeto es **"ASESORAR INTEGRALMENTE EN LA CONSTRUCCIÓN Y ELABORACIÓN DE LOS ESTUDIOS TÉCNICOS Y ACOMPAÑAR LA MODERNIZACIÓN ORGANIZACIONAL DE LA PLANTA DE PERSONAL DE LA E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA, DE CONFORMIDAD CON LA METODOLOGÍA ESTABLECIDA POR EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA"**.

Que si bien es cierto mediante Acuerdo No. 07 del 3 de junio de 2014, la junta directiva de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, en concordancia con la Resolución 261 de 2014 (Manual de Contratación de la ESE CEO), adoptó el estatuto de contratación para determinar los temas administrativos de la contratación, los procesos y procedimientos, pero acorde a lo antes enunciado, las directivas de la ESE CEO, presuntamente desconocieron lo establecido en el Decreto 1876 del 03 de agosto de 1994, en razón a las funciones de la Junta Directiva de las Empresas Sociales del estado, en su artículo 11° Funciones de la Junta Directiva. Sin perjuicio de las funciones asignadas a las Juntas Directivas por ley, Decreto, Ordenanza o Acuerdo u otras disposiciones legales, ésta tendrá las siguientes, numeral 6. Aprobar la planta de personal y las modificaciones a la misma, para su posterior adopción por la autoridad competente.; Adicionalmente, El Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda - Subsección "B", en sentencia con Radicación número 52001-23-31-000-2000-00427-01 del 5 de febrero de 2004, Consejero Ponente: Tarsicio Cáceres Toro, afirmó: "De acuerdo con estos preceptos, la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado, además de las atribuciones que le otorgan la ley y otros actos jurídicos, es la competente para: 1°) Determinar la estructura orgánica y funcional de la entidad para su aprobación por la autoridad competente, sin que en ninguno de sus apartes se precise quien es la autoridad que debe aprobar dicha estructura. 2°) Aprobar o modificar la planta de personal de la E. S. E.; esta última exige la posterior adopción "por la autoridad competente" sin que determine quién es ella". (Subrayado fuera de texto). Por lo anteriormente enunciado, queda demostrado que este tipo de autorizaciones, se deben de expedir antes de (...) y no después de (...), como lo pretende hacer ver y crear la gerencia de la ESE CEO, tipificándose así como una presunta vulneración al principio de planeación, por ende No es de aceptación para el Ente de Control Fiscal, la respuesta presentada en la controversia por la ESE CEO, "Ahora bien, el contrato 1316 del 2018 objeto de reproche por el organismo de control fiscal en la presente observación, no superó la cuantía establecida de dos mil (2000) salarios razón por la cual no requería previa autorización de la junta directiva en cumplimiento del manual de contratación citado, en otras palabras, esta potestad no recae en la Junta directiva ni tampoco se encuentra dentro de sus funciones la autorización para la suscripción del contrato de la controversia, razón por la cual este argumento esbozado no está llamado a prosperar", (Subrayado fuera de texto). Cabe aclarar que para este tipo de contratos no solamente se requieren las facultades del Acuerdo No. 07 del 3 de junio de 2014, la Resolución 261 de 2014 (Manual de Contratación de la ESE CEO), sino también las establecidas en Decreto 1876 del 03 de agosto de 1994, artículo 11 numeral 6°. Situación que como se puede apreciar en la citada controversia, después de haberse ya ejecutado en aproximadamente un 90% el objeto contractual del citado contrato 1316 del 2018, adicionalmente se puede observar por el equipo auditor, que según Información suministrada por la E.S.E.; No existen acuerdos de formalización laboral, ni se ha solicitado a la Comisión Nacional del Servicio Civil CNSC, autorización para la ampliación de la planta de personal, y como es manifestado en el documento de controversia, no se tuvo en cuenta dicho requisito de orden legal y como se lee en dicho documento, hasta ahora, "es pertinente anotar que la Junta Directiva fue informada de los avances y metodologías desarrolladas en virtud del contrato 1316 de 2018. (Se anexa acta de Junta Directiva del 22 de octubre de 2018)", (Subrayado fuera de texto), situación que va en contravía de la normatividad vigente para este tipo de contratos, como es el tema que nos atañe, aquí presuntamente se comete el error de que (se celebra el contrato, se ejecuta y luego se solicita la autorización). "precisamente para



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

cumplir con los nuevos requerimientos en el marco de los procesos de modernización de la planta de personal para las Empresa Sociales del Estado, situación está que como bien fue explicada al no superar la cuantía de dos mil salarios mínimos legales mensuales vigentes no requería en forma previa la autorización por parte de la junta directiva, postulados normativos que se encuentra en los artículos 8 y 9 del manual de contratación. Por tales razones, la administración actual de la ESE previendo la necesidad de garantizar el cumplimiento de los fines misionales realizó tal contratación que permita continuar con la modernización de la planta de personal bajo los estándares actuales requeridos, materializando con ello el principio de planeación y los demás principios de la contratación estatal como son de economía, eficacia y eficiencia. Cabe resaltar que los aspectos antes mencionados fueron temas debatidos en el recinto del Concejo Municipal de Neiva, y por parte de las directivas de la ESE, en su momento, en el debate de control político adelantado por los mismos presuntos hechos, no fue posible desvirtuar los aspectos antes mencionados en forma satisfactoria, por ende a este ente de control fiscal, por parte de los Concejales ponentes ordenaron el traslado de estos resultados a la contraloría Municipal de Neiva para una posible investigación.

Que con lo anteriormente expuesto en el análisis de la respuesta presentada por la ESE CEO, por la presunta Vulneración del Acuerdo No. 07 del 3 de junio de 2014, la junta directiva de la **ESE CARMEN EMILIA OSPINA** adoptó el estatuto de contratación para determinar los temas administrativos de la contratación, los procesos y procedimientos de Resolución No. 261 de septiembre 2 de 2014 "Manual de Contratación de la ESE CEO", del título II. De los principios de la contratación estatal, de la Ley 80 de 1993, Decreto 222 de 1983, Decreto 1082 de 2015, Concepto CE SIII 27315 de 2013 emitido por Colombia compra eficiente, artículo 209 de la constitución política de Colombia, Decreto 1876 de 1994, sentencia del Consejo de Estado con Radicación número 52001-23-31-000-2000-00427-01 del 5 de febrero de 2004, Consejero Ponente: Tarsicio Cáceres Toro. Por tal motivo, No es de aceptación para el Ente de Control Fiscal y se ratifica la observación de tipo administrativa con incidencia disciplinaria y fiscal, presunto detrimento patrimonial por la suma de \$ 160.650.000.

### HALLAZGO No. 4

**CONDICION:** Del seguimiento realizado al contrato No. 469 de 2018, cuyo objeto es: "Contratar la prestación del servicio para el mantenimiento preventivo y correctivo incluido mano de obra y el suministro de repuestos originales nuevos para los vehículos de la ESE Carmen Emilia Ospina y aquellos que sean autorizados por el interventor los cuales sean asignados mediante convenios". No se encontró evidencia de cumplimiento a 5 de las 12 actividades propias del objeto del contrato a las que estaba comprometido el contratista (folio 183 del contrato), ellas son:

- Actividad No. 4. "Presentar al interventor del contrato dentro de los 20 días siguientes a la firma del contrato un diagnóstico del estado actual de los vehículos, sin que ello genere un costo adicional".
- Actividad No. 8. "Elaborar y presentar los reportes técnicos completos de todas y cada una de las actividades de mantenimiento preventivo y correctivo de los mismos. Así mismo deberá presentar informes para detectar posibles daños, causas y costos, las revisiones las hará un técnico especializado".
- Actividad No. 9. "Elaborar y diligenciar hojas de vida técnicas para cada uno de los automóviles que compone el parque automotor de la ESE Carmen Emilia Ospina y de aquellos que presten sus servicios a la misma".
- Actividad No. 10 "Realizar un cronograma de actividades y plan de mantenimiento; así mismo un diagnóstico al finalizar la ejecución del contrato que evidencie el estado actual de los vehículos".
- Actividad No. 13 Realizar Pruebas Técnicas necesarias que determinen el buen funcionamiento de los vehículos.



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

**CRITERIO:** Artículo 20 de la Resolución No. 261 del 2 de septiembre de 2014, (Manual de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina), Artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, artículos 3 y 6 de la ley 610 del 2000.

**CAUSA:** Fallas de supervisión e interventoría, en la ejecución del contrato con responsabilidad de la administración y la supervisión.

**EFECTO:** Presunto incumplimiento de las obligaciones contractuales por parte del contratista, administración de la entidad, incumplimientos de deberes de la supervisión. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria y fiscal presunto detrimento patrimonial por valor de \$18.885.304.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

**"RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO FISCAL Y DISCIPLINARIA.**

*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

**CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA.**

*El numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, establece que las Empresas Sociales del Estado se someterán al régimen contractual de derecho privado, pero podrán, discrecionalmente, utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

*Dicho lo anterior, el artículo 20 de la Resolución 261 del 2014 (Manual de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina), señala: "ARTICULO 20. INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN LA E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, garantiza el ejercicio de la Interventoría o supervisión en cada proyecto o contrato de obra que celebre a través del funcionario competente designado por el Gerente de la entidad o de la contratación que para el efecto lleve a cabo, como así se requiera o se decida, quienes serán los encargados de la vigilancia y ejecución del negocio jurídico. Para efectos de las responsabilidades y deberes de los interventores o supervisores se aplicarán las normas que lo regulen o complementen."*

*Lo primero que debemos precisar es que el mencionado artículo 20, hace alusión a que la administración en cabeza de la gerencia garantice el ejercicio de interventoría o supervisión en cada proyecto o contrato de obra; entiéndase está a la definición contemplada en el numeral 01 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, así: "...1. Contrato de obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago..."*

*Ahora bien, el contrato 469 de 2018 objeto de reproche en la presente observación, corresponde a un contrato de prestación de servicios y suministros, por lo que lo señalado en el mencionado artículo 20 del manual de contratación no le es aplicable al caso en concreto.*

*Sin embargo, 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 en cumplimiento de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, bajo la discrecionalidad otorgada por el artículo 20 del manual, fue garantizada la vigilancia y ejecución del negocio jurídico a través de la designación de la supervisión ejercida por el funcionario competente.*

*De tal suerte, el mismo artículo 20 no dispuso formalidad alguna para la designación del funcionario de la labor de supervisión, solo generó el deber a la administración de realizar tal designación.*

*En cumplimiento de lo anterior, fue designado por la Gerencia como supervisores del contrato 469 de 2018, inicialmente en forma escrita el día 26 de febrero de 2018 al funcionario Gustavo Andrés Vanegas Silva, labor que desarrolló desde el inicio del contrato hasta el 31 de mayo de 2018. Posteriormente, desde el 01 de junio de 2018 hasta el 30 de junio de 2018 a la funcionaria Liliana Marcela Ramírez Olaya, y por último, desde el 01 de julio hasta el 31 de agosto a la funcionaria Patricia Quintero Fierro, advirtiendo que todos los funcionarios antes mencionados ejercieron la vigilancia ejecución del negocio jurídico emanando las certificaciones de cumplimiento y seguimiento respectivo, los cuales reposan en el expediente contractual.*

*Por lo anterior anexo los informes de ejecución, acta de terminación y liquidación debidamente, revisados, y avalados por los funcionarios designados para la vigilancia del contrato 469 de 2018.*

*Como podemos observar, la administración cumplió con su deber funcional de garantizar la supervisión permanente de la ejecución del contrato a través de los funcionarios designados, situación que se evidencia en el expediente del contrato mediante cada uno de los informes presentados al igual que las certificaciones de cumplimiento anexadas, garantizando esta labor durante todo el término estipulado entre las*



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

partes para el desarrollo del mismo, labor de supervisión que fue conocida y consentida por cada uno de los funcionarios asignados en observancia del artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, la cual desarrolla la notificación por conducta concluyente.

Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: **La tipicidad**, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. **La antijuridicidad o ilicitud sustancial** es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atender contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, **la culpabilidad**, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018 y C-948 de 2002).

Por lo expuesto, la administración adecuó su comportamiento a los imperativos normativos citados y en consecuencia, la connotación disciplinaria en la presente observación no está llamada a prosperar.

Sin embargo, la administración estudiará la viabilidad de adoptar las medidas administrativas que se consideren necesarias para mitigar los posibles riesgos en la vigilancia y ejecución de la actividad contractual.

### CONNOTACIÓN FISCAL.

Ahora bien, el contrato 469 del 2018, en el acápite de precio y forma de pago, señaló que el valor del contrato será pagadero según las necesidades del servicio, debidamente autorizadas por el interventor del contrato y de acuerdo a la necesidad que genere el mantenimiento preventivo y correctivo que se realice y a la mano de obra, los posibles repuestos a utilizar y los precios que se relacionan en la tabla adjunta en el presente contrato.

Al entrar a cotejar las actividades señaladas por el equipo auditor, se evidencia que estás de acuerdo a la minuta del contrato, se encuentran en el acápite de actividades del contratista más no en la tabla adjunta donde se categorizan los servicios a prestar y su respectivo precio o valor.

Revisados los pagos efectuados al contratista, se tiene que a este le fueron erogados por los conceptos que se contemplaron por los servicios prestados en cada una de las cuentas presentadas, de conformidad con los informes de supervisión, facturas allegadas, que garantizan la ejecución contractual prestada.

De tal suerte, resulta válido afirmar que la administración de la ESE obtuvo una contraprestación del servicio por los pagos efectuados al contratista, de conformidad con la tabla adjunta al contrato como parte integral del mismo, en otras palabras, las actividades que son reprochadas por parte del ente de control no suponían cuantificación alguna.

Por lo anterior, se observa que en la estructuración del hallazgo fiscal, no se menciona cuantificación alguna de las actividades número 4, 8, 9, 10 y 13 relacionadas, por lo que, al desconocerse tal situación es claro que se vulnera el derecho fundamental al debido proceso en garantía del derecho de defensa y contradicción que le asista al ente auditado, como quiera que al no contar con esta información se imposibilita la defensa material contra el mismo.

El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, define el daño al patrimonio del Estado como "La lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."

El daño, entendido como la lesión al patrimonio público, representando en el menoscabo patrimonial, del cual se deriva la obligación de resarcirlo, se traduce en la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, una gestión que no consulta el cumplimiento de los cometidos estatales. Además, es fundamental para predicar la existencia del daño que esté debidamente estimado, que sea cierto, especial, anormal, **cuantificado** o al menos cuantificable conforme a su real magnitud.

En tal sentido, el daño se constituye en un componente esencial y determinante en la responsabilidad fiscal y se puede calificar como el elemento más importante, pues, aunque se presente la conducta gravemente culposa o dolosa y el nexo de causalidad, no surge la obligación de indemnizar si no aparece claramente demostrado y cuantificado el daño.

En la sentencia de la Sección Primera de 16 de febrero de 2012 mencionada, el H. Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con el daño, manifestó:

"...Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño (...) En armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal solo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

**la existencia del daño causado al patrimonio del Estado y la cuantía del mismo, es decir, establecerlo en cifras concretas y en su real magnitud...". (Negrilla del Despacho).**

*Por lo anterior, es claro advertir que dicho contrato fue liquidado a paz y salvo por cumplimiento del objeto contractual, de conformidad con los valores establecidos y determinados en el anexo 01 denominado lista de precios de repuestos y mano de obra adjunta al contrato, la cual hace parte integral del mismo, en consecuencia, al ser pagado el contrato de conformidad con las especificaciones técnicas y recibido el servicio por parte del contratista como consta en los diferentes informes y piezas procesales del contrato, desaparece toda duda de orden fiscal, por tanto esta connotación propuesta en la presente observación, no está llamada a prosperar."*

### ANALISIS DE LA RESPUESTA:

**CONNOTACION DISCIPLINARIA:** La administración de la ESE Carmen Emilia Ospina en la respuesta argumenta que de conformidad con "el numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, el cual establece que las Empresas Sociales del Estado se someterán al régimen contractual de derecho privado, pero podrán, discrecionalmente, utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública".

Lo anterior puede interpretarse como aludir a una razón legal para incumplir con las disposiciones de las entidades estatales, acogiéndose al derecho privado; no obstante la Ley 1474 de 2011 en su artículo 44. SUJETOS DISCIPLINABLES, dice: "El artículo 53 de la Ley 734 de 2002, quedará así: El presente régimen se aplica a los particulares que cumplan labores de interventoría o supervisión en los contratos estatales; también a quienes ejerzan funciones públicas, de manera permanente o transitoria, en lo que tiene que ver con estas, y a quienes administren recursos públicos u oficiales".

En consecuencia la observación se configuró porque la ESE CARMEN EMILIA OSPINA es un sujeto vigilado de ésta Territorial, que administra recursos públicos, cualquiera sea la modalidad de contratación que suscriba y que en cumplimiento de nuestra función constitucional, observamos que se presta a confusión al revisar los contratos encontrar que no exista designación oficial para que un segundo supervisor asuma las responsabilidades que traía un primero, dejando en entre dicho si existió empalme entre ellos para mayor control y transparencia en las funciones encomendadas.

La anterior al tenor del artículo 37 de la ley 1437 de 2011 que dice: "Deber de comunicar las actuaciones administrativas a terceros. Cuando en una actuación administrativa de contenido particular y concreto la autoridad advierta que terceras personas puedan resultar directamente afectadas por la decisión, les comunicará la existencia de la Actuación..."

**CONCLUSION DE LA CONTRALORIA:** Esta Territorial considera que la función de supervisión de contratos cualquiera sea su modalidad, por la responsabilidad y compromiso que les debe asistir a quien la ejerce, no puede darse solamente para los contratos de obra, como lo expresa en la respuesta la administración de la ESE Carmen Emilia Ospina, porque se estaría limitando a una actividad el deber legal de vigilar la ejecución de todos los contratos, porque en todos se están manejando recursos públicos, lo cual evidencia una falla en el Manual de Contratación Interno de la Entidad, que no puede justificarse sin trasgredir la normatividad legal vigente.

Por lo anterior Esta Territorial considera que la ESE Carmen Emilia Ospina, con la omisión de asignar oficialmente a todos los supervisores que ejercen dicha función en toda las etapas de un contrato, limitándola solo a quien inicia, está incumpliendo con la responsabilidad de garantizar una adecuada supervisión a los mismos, atendiendo que todo funcionario público será responsable por acción o por omisión de los deberes que legalmente le corresponden.

En consecuencia y considerando que conforme a la respuesta, la entidad ha argumentado aceptando que a algunos les designan supervisores por conducta concluyente, la connotación disciplinaria permanece y en nuestro sentir está llamada a prosperar, para garantía de la transparencia y gestión eficiente de los recursos invertidos en la contratación de la entidad.

### CONOTACION FISCAL:

**ANALISIS DE LA RESPUESTA:** La administración de la ESE Carmen Emilia Ospina en su respuesta, separa las obligaciones del contratista para cumplir con el objeto del contrato, de las actividades que se ha comprometido realizar para ejecutar adecuadamente dicho objeto, argumentando que estas no son cuantificables, argumentos que no comparte la Contraloría por cuanto en nuestro sentir las actividades del contrato No. 0469 de 2018, conforman el conjunto de procedimientos adecuados pensados por la ESE desde los estudios previos para que el contratista realizara durante la ejecución, dejando una ruta en el mantenimiento realizado a cada vehículo, que de un estado presuntamente bajo de funcionamiento, partiendo de un diagnóstico inicial del parque automotor, existiría la prioridad para los más urgentes, seguido de un cronograma (actividades y fechas), estableciendo prioridades o al menos especificando en el cronograma por qué era conveniente reparar primero uno antes que a otros, finalmente se llegara a un estado con mayor calidad de funcionamiento del parque automotor.

Como no se evidenció cronograma de actividades para el mantenimiento de los vehículos, el cual es producto de un diagnóstico cuidadoso del estado inicial de cada uno de ellos, y en algunas hojas de vida observadas no registraron el kilometraje recorrido por él, actividad básica para establecer las posibles ajustes recomendables para su mantenimiento, falencias que permiten establecer una relación directa entre las actividades y las obligaciones del contrato y por ende no es desproporcionado equiparar el costo de cada actividad con el valor del contrato, para cuantificar incumplimientos contractuales que si bien fueron realizadas por el contratista no respondieron a las pactadas en el contrato.

**CONCLUSION DE LA CONTRALORIA:** En consecuencia, teniendo en cuenta las pruebas soportadas en la controversia por parte del sujeto vigilado, respecto a los mantenimientos realizados durante la ejecución del contrato, esta Contraloría acepta desvirtuar el hallazgo fiscal para 3 actividades del contrato y se mantiene el detrimento por ausencia de un diagnóstico efectivo al estado inicial de los vehículos actividad 4 y

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

por ausencia de un cronograma de actividades y plan de mantenimiento, actividad 10, las cuales eran fundamentales en el desarrollo de la ejecución del contrato, contempladas en los estudios previos y en el cuerpo principal del contrato firmado y convertido en ley para las partes.

En este orden de ideas el hallazgo fiscal continúa con alcance administrativo, disciplinario y fiscal por valor de \$18.885.304, correspondiente a las dos actividades enunciadas que como se explicó en el párrafo anterior, el contratista debía realizar para cumplir con la ejecución eficiente del contrato en los términos en los cuales fue pactado y obtener un producto final que cumpla a cabalidad con la satisfacción de la necesidad de la empresa e impedir que por ausencia de procedimientos adecuados, se presente mal uso de recursos públicos, razón por la cual desde los estudios previos se concibieron por la entidad en el cuerpo del contrato y a renglón seguido de las obligaciones.

En consecuencia, la observación será incluida en el informe definitivo, con connotación administrativa, disciplinaria y fiscal, procediendo a modificar el valor establecido en el informe preliminar como presupuesto detrimento por valor de \$47.213.260 a \$18.885.304.

### **HALLAZGO No. 5**

**CONDICION:** No se encontró documentada la designación de 2 de los 3 supervisores para el seguimiento a la ejecución del contrato No. 469 de 2018, por cuanto según el archivo del contrato, aparece inicialmente como supervisor el señor Gustavo Andrés Vanegas Silva, delegado con notificación oficial del 26 de febrero de 2018, folio 191 del contrato, quien ejerció expidiendo certificado de cumplimiento del 27 de febrero al 31 de marzo/18, folio 198 del contrato, del 1 al 30 de abril/18, folio 275 del contrato, del 1 al 31 de mayo/18 folio 361. Posteriormente del 1 al 30 de junio, firma como supervisora la Dra. Liliana Marcela Ramírez Olaya, quien expidió certificados de cumplimiento del 1 al 30 de junio/18 folio 442 del contrato, (sin observar en el archivo del contrato oficio de delegación para desempeñarse como tal), similar circunstancia sucede del 1 al 31 de julio/18, periodo en el cual se desempeñó como supervisora la Dra. Patricia Quintero Fierro, quien expide el certificado de cumplimiento por el periodo 1 al 31 de julio de 2018, folio 518 del contrato, del 1 al 31 de agosto/18, folio 570 y suscribe actas de terminación y liquidación de bienes y servicios, folios 619 y 620 al 625 respectivamente.

**CRITERIO:** Artículo 20 de la Resolución No. 261 del 2 de septiembre de 2014, (Manual de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina), Artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, Artículo 209 de la Constitución Nacional.

**CAUSA:** Falencias en la continuidad de la designación de supervisores para el contrato y/o de Fallas en los procedimientos para la conservación de evidencia documentada de los funcionarios que desempeñan labores de supervisión de los contratos suscritos por la entidad, creando incertidumbre por en cuanto a la existencia real del seguimiento y control debido a los contratos.

**EFEECTO:** Discontinua labor de vigilancia y control de los objetos contractuales, debilidades que facilitan posibles incumplimientos por parte de los contristas. Incumplimientos normativos. Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria.



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO DISCIPLINARIA.**

*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

**CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA.**

*El numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, establece que las Empresas Sociales del Estado se someterán al régimen contractual de derecho privado, pero podrán, discrecionalmente, utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

*Dicho lo anterior, el artículo 20 de la Resolución 261 del 2014 (Manual de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina), señala: "ARTICULO 20. INTERVENTORIA Y SUPERVISIÓN LA E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, garantiza el ejercicio de la Interventoría o supervisión en cada proyecto o contrato de obra que celebre a través del funcionario competente designado por el Gerente de la entidad o de la contratación que para el efecto lleve a cabo, como así se requiera o se decida, quienes serán los encargados de la vigilancia y ejecución del negocio jurídico. Para efectos de las responsabilidades y deberes de los interventores o supervisores se aplicarán las normas que lo regulen o complemente."*

*Lo primero que debemos precisar es que el mencionado artículo 20, hace alusión a que la administración en cabeza de la gerencia garantice el ejercicio de interventoría o supervisión en cada proyecto o contrato de obra; entiéndase está a la definición contemplada en el numeral 01 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, así: "...1. Contrato de obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago...".*

*Ahora bien, el contrato 469 de 2018 objeto de reproche en la presente observación, corresponde a un contrato de prestación de servicios y suministros, por lo que lo señalado en el mencionado artículo 20 del manual de contratación no le es aplicable al caso en concreto.*

*Sin embargo, 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 en cumplimiento de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, bajo la discrecionalidad otorgada por el artículo 20 del manual, fue garantizada la vigilancia y ejecución del negocio jurídico a través de la designación de la supervisión ejercida por el funcionario competente.*

*De tal suerte, el mismo artículo 20 no dispuso formalidad alguna para la designación del funcionario de la labor de supervisión, solo generó el deber a la administración de realizar tal designación.*

*En cumplimiento de lo anterior, fue designado por la Gerencia como supervisores del contrato 469 de 2018, inicialmente en forma escrita el día 26 de febrero de 2018 al funcionario Gustavo Andrés Vanegas Silva, labor que desarrolló desde el inicio del contrato hasta el 31 de mayo de 2018. Posteriormente, en forma verbal desde el 01 de junio de 2018 hasta el 30 de junio de 2018 a la funcionaria Liliana Marcela Ramírez Olaya, y por último, desde el 01 de julio hasta el 31 de agosto a la funcionaria Patricia Quintero Fierro, advirtiendo que todos los funcionarios antes mencionados ejercieron la vigilancia ejecución del negocio jurídico emanando las certificaciones de cumplimiento y seguimiento respectivo, los cuales reposan en el expediente contractual.*

*Por lo anterior anexo los informes de ejecución, acta de terminación y liquidación debidamente, revisados, y avalados por los funcionarios designados para la vigilancia del contrato 469 de 2018.*

*Como podemos observar, la administración cumplió con su deber funcional de garantizar la supervisión permanente de la ejecución del contrato a través de los funcionarios designados, situación que se evidencia en el expediente del contrato mediante cada uno de los informes presentados al igual que las certificaciones de cumplimiento anexadas, garantizando esta labor durante todo el término estipulado entre las partes para el desarrollo del mismo, labor de supervisión que fue conocida y consentida por cada uno de los funcionarios asignados en observancia del artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, la cual desarrolla la notificación por conducta concluyente.*

*Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: **La tipicidad**, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. **La antijuridicidad o ilicitud sustancial** es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atentar contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, **la culpabilidad**, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018 y C-948 de 2002).*

*Por lo expuesto, la administración adecuó su comportamiento a los imperativos normativos citados y en consecuencia, la connotación disciplinaria en la presente observación no está llamada a prosperar.*

*Sin embargo, la administración estudiará la viabilidad de adoptar las medidas administrativas que se consideren necesarias para mitigar los posibles riesgos en la vigilancia y ejecución de la actividad contractual."*

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

ANALISIS DE LA RESPUESTA:

Analizando las observaciones números 5 y 6, correspondientes a la revisión de los contratos números 469 y 471 de 2018, se puede establecer que corresponden a falencias en la designación de supervisor para los contratos, ya proyectada con las connotaciones administrativa y disciplinaria que se analizó en la observación número 4; en tal sentido dichas observaciones se unifican para que la entidad suscriba en su plan de mejoramiento un compromiso tendiente a corregir la falencia encontrada por el equipo auditor en la ejecución de la auditoria y también para soportar los argumentos para el traslado disciplinario a la estancia competente.

En consecuencia, la observación será incluida en el informe definitivo, con connotación administrativa, disciplinaria.

HALLAZGO No. 6

**CONDICION:** De la revisión al Contrato No. 471 de 2018, se estableció que en la ejecución del contrato ejercieron 3 supervisores, el primero con delegación oficial y para los últimos dos no existe delegación por parte de la gerencia para ejercer la supervisión.

**CRITERIO:** Artículo 20 de la Resolución No. 261 del 2 de septiembre de 2014, (Manual de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina), Artículos 83 y 84 de la ley 1474 de 2011, Artículo 209 de la Constitución Nacional.

**CAUSA:** Fallas en la continuidad en las labores de vigilancia y control de los objetos contractuales, debilidades que facilitan posibles incumplimientos por parte de los contratistas.

**EFFECTO:** Incumplimientos normativos. Hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO DISCIPLINARIA.**

*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

**CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA.**

*El numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, establece que las Empresas Sociales del Estado se someterán al régimen contractual de derecho privado, pero podrán, discrecionalmente, utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

*Dicho lo anterior, el artículo 20 de la Resolución 261 del 2014 (Manual de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina), señala: "ARTICULO 20. INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN LA E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, garantiza el ejercicio de la Interventoría o supervisión en cada proyecto o contrato de obra que celebre a través del funcionario competente designado por el Gerente de la entidad o de la contratación que para el efecto lleve a cabo, como así se requiera o se decida, quienes serán los encargados de la vigilancia y ejecución del negocio jurídico. Para efectos de las responsabilidades y deberes de los interventores o supervisores se aplicarán las normas que lo regulen o complementen."*

*Lo primero que debemos precisar es que el mencionado artículo 20, hace alusión a que la administración en cabeza de la gerencia garantice el ejercicio de interventoría o supervisión en cada proyecto o contrato de obra; entiéndase está a la definición contemplada en el numeral 01 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, así: "...1. Contrato de obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago..."*

*Ahora bien, el contrato 471 de 2018 objeto de reproche en la presente observación, corresponde a un contrato de Mantenimiento y suministros de repuestos a las plantas eléctricas y subestaciones, por lo que lo señalado en el mencionado artículo 20 del manual de contratación no le es aplicable al caso en concreto.*



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

*Sin embargo, 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 en cumplimiento de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, bajo la discrecionalidad otorgada por el artículo 20 del manual, fue garantizada la vigilancia y ejecución del negocio jurídico a través de la designación de la supervisión ejercida por el funcionario competente.*

*De tal suerte, el mismo artículo 20 no dispuso formalidad alguna para la designación del funcionario de la labor de supervisión, solo generó el deber a la administración de realizar tal designación.*

*En cumplimiento de lo anterior, fue designado por la Gerencia como supervisores del contrato 471 de 2018, inicialmente en forma escrita el día 28 de febrero de 2018 al funcionario Gustavo Andrés Vanegas Silva, labor que desarrolló desde el inicio del contrato, posteriormente la funcionaria Liliana Marcela Ramírez Olaya, la funcionaria Patricia Quintero Fierro y finalmente por la funcionaria Luz Ángela Narváez, advirtiendo que todos los funcionarios antes mencionados ejercieron la vigilancia y ejecución del negocio jurídico emanando las certificaciones de cumplimiento y seguimiento respectivo, los cuales reposan en el expediente contractual.*

*Como podemos observar, la administración cumplió con su deber funcional de garantizar la supervisión permanente de la ejecución del contrato a través de los funcionarios designados, situación que se evidencia en el expediente del contrato mediante cada uno de los informes presentados al igual que las certificaciones de cumplimiento anexadas, garantizando esta labor durante todo el término estipulado entre las partes para el desarrollo del mismo, labor de supervisión que fue conocida y consentida por cada uno de los funcionarios asignados en observancia del artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, la cual desarrolla la notificación por conducta concluyente.*

*Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: **La tipicidad**, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. **La antijuridicidad o ilicitud sustancial** es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atentar contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, **la culpabilidad**, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018 y C-948 de 2002).*

*Por lo expuesto, la administración adecuó su comportamiento a los imperativos normativos citados y en consecuencia, la connotación disciplinaria en la presente observación no está llamada a prosperar.*

*Sin embargo, la administración estudiará la viabilidad de adoptar las medidas administrativas que se consideren necesarias para mitigar los posibles riesgos en la vigilancia y ejecución de la actividad contractual.*

ANALISIS DE LA RESPUESTA:

CONCLUSION DE LA CONTRALORIA: Analizando las observaciones números 5 y 6, correspondientes a la revisión de los contratos números 469 y 471 de 2018, se puede establecer que corresponden a falencias en la designación de supervisor para los contratos, ya proyectada con las connotaciones administrativa y disciplinaria que se analizó en la observación número 4; en tal sentido dichas observaciones se unifican para que la entidad suscriba en su plan de mejoramiento un compromiso tendiente a corregir la falencia encontrada por el equipo auditor en la ejecución de la auditoría y también para soportar los argumentos para el traslado disciplinario a la estancia competente.

En consecuencia, la observación será incluida en el informe definitivo, con connotación administrativa, disciplinaria.

OBSERVACION No. 7

CONDICION: Conforme al Acta de Terminación y Liquidación, folios 864 al 868 en el archivo del contrato, se pudo establecer que el contratista no cotizó aportes al sistema de seguridad social, de acuerdo a lo establecido en la normatividad vigente y que la administración de la ESE y la supervisión tampoco verificaron en ninguno de los pagos realizados en forma mensual izada, que el ingreso base de cotización (IBC), correspondía a un valor de \$906.837 y no al Salario Mínimo Legal Vigente, que para la vigencia 2018 fue de \$781.242, base con la cual cotizo el contratista durante la ejecución del contrato.

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

**CRITERIO:** Circular 00001 del 6 de diciembre de 2004 expedida por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social y Artículo 11 de la Ley 1474 de 2011.

**CAUSA:** Deficiencias de controles en el pago de la seguridad social del contratista por la administración de la ESE Carmen Emilia Ospina y por incumplimiento de deberes de los supervisores.

**EFEECTO:** Observación con connotación administrativa presunta incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"RESPECTO A CONNOTACIÓN DE TIPO ADMINISTRATIVO CON PRESUNTA INCIDENCIA DISCIPLINARIA**

*Dentro de la estructura de la formulación de la observación 7, no se determina a que contrato hace alusión el ente auditor; en este orden de ideas al no existir posibilidad de determinar el contrato objeto de reproche disciplinario determinado en la presente observación, vulnera el derecho fundamental al debido proceso en garantía del derecho de defensa y contradicción que le asista al ente auditado, como quiera que al no contar con esta información se imposibilita la defensa material contra el mismo.*

*Por lo anterior no se está llamado a prosperar la presunta incidencia disciplinaria.*

*Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: **La tipicidad**, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. **La antijuridicidad o ilicitud sustancial** es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atentar contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, **la culpabilidad**, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018)."*

ANALISIS DE LA RESPUESTA:

Al tenor de los hechos Esta Territorial acepta los argumentos del sujeto vigilado y desvirtúa las connotaciones de la observación No. 7 del informe Preliminar, con lo cual dicha observación se elimina del informe final.

**OBSERVACION No. 8**

**CONDICION:** En el seguimiento al contrato de suministro No. 1758 de 2018, se estableció un presunto menor valor en el pago de la seguridad social por parte del contratista, sin que la administración y la supervisión advirtieran del hecho, conforme al siguiente detalle:

Valor neto ejecutado del Contrato:	\$ 318.575.000
Valor de la utilidad según el contratista:	\$318.575.000 X 10% = \$ 31.857.500
Valor del IBC para la cotización por seguridad social en la ejecución del contrato:	\$31.857.500 X 40% = \$ 12.743.000

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Valor del IBC cotizado en noviembre/18 (Folio 244).	\$ 3.547.166
V/r del IBC cotizado en diciembre/18 (Folios 292 Y 293).	\$ 5.597.150
<b>TOTAL IBC COTIZADO POR EL CONTRATISTA</b>	<b>\$ 9.144.316</b>
<b>DIFERENCIA CON EL IBC QUE DEBIO PAGAR</b>	<b>\$ 3.598.684</b>

**CRITERIO:** Circular 00001 del 6 de diciembre de 2004 expedida por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de la Protección Social y Artículo 11 de la Ley 1474 de 2011, Artículo 41 de la Ley 1150 de 2007.

**CAUSA:** Deficiencias de controles en el pago de la seguridad social del contratista por la administración de la ESE Carmen Emilia Ospina y por incumplimiento de deberes de los supervisores.

**EFECTO:** Incumplimientos Normativos. Observación con presunta connotación administrativa y disciplinaria.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

*\*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

**CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA.**

*Una vez revisado los pagos realizados por concepto de seguridad social parte del contratista en virtud del contrato de suministro No. 1758 de 2018, se pudo determinar el cumplimiento de la normatividad vigente, en los siguientes términos, según planillas de pago, las cuales se anexan a la presente respuesta.*

<b>VALOR NETO EJECUTADO DEL CONTRATO</b>	<b>\$318.575.000</b>
valor de la utilidad según el contratista	\$ 318.575.000 X 10% = \$ 31.857.500
Valor del IBC para la cotización por seguridad social en la ejecución del contrato:	\$31.857.500 X 40% = \$ 12.743.000
Valor del IBC cotizado en Noviembre ver folio 243	\$5.597.150
Valor del IBC cotizado en Diciembre ver folio 279	\$5.597.150
Valor del IBC cotizado en Enero ver folio 292 y 293	\$5.597.150
Valor IBC cotizado por el contratista	\$16.791.450

*Es pertinente aclarar que al analizar el expediente contractual en los folios relacionados en el cuadro anterior solamente se encontraba fotocopiada una cara de la hoja de los pagos de seguridad social, por lo tanto se hace entrega de los soportes producto del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista.*

*Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: La tipicidad, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. La antijuridicidad o ilicitud sustancial es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atentar contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, la culpabilidad, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo*



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

*puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018 y C-948 de 2002).*

*Disertado lo anterior, se logra demostrar el cumplimiento de las obligaciones contractuales y legales reprochado a título disciplinario, logrando con ello generar certeza y en consecuencia alejarse de cualquier tipo de configuración disciplinaria, por lo tanto, se desvirtúa la presentación observación.*

**ANALISIS DE LA RESPUESTA:**

Atendiendo los argumentos expuestos por el sujeto vigilado y con base en los documentos que soportan dichos argumentos esta Territorial concluye desvirtuar la observación, la cual se elimina para la emisión del informe final.

**Contrato de suministro: No. 637 de 2018**

La ESE Carmen Emilia Ospina suscribió el contrato de prestación de servicios No. 637 de 2018 con la empresa Servicios Vitales de Colombia S.A.S, por valor de \$10.000.000, cuyo objeto es "Suministro de almuerzo y refrigerios para actividades misionales de la E.S.E. Carmen Emilia Ospina", destinando recursos públicos sin una justificación legal, toda vez que dentro de las políticas de austeridad promulgadas por el Gobierno Nacional, las actividades erogadas no son coherentes y se catalogan como gastos suntuosos que no pueden ser atendidos con recursos públicos, tal como lo señala el Decreto 2209 de 1998 en su artículo 5, el cual establece: "...*Artículo 11.- Las entidades objeto de la regulación de este decreto no podrán con recursos públicos celebrar contratos que tengan por objeto el alojamiento, alimentación, encaminadas a desarrollar, planear o revisar las actividades o funciones que normativa y funcionalmente le competen. Cuando reuniones con propósitos similares tengan ocurrencia en la sede de trabajo los servicios de alimentación podrán adquirirse exclusivamente dentro de las regulaciones vigentes en materia de cajas menores...*".

Concluyendo que el valor cancelado obedeció a la falta de diligencia en los trámites administrativos de la E.S.E. Carmen Emilia Ospina, correspondiente a la destinación de recursos públicos teniendo en cuenta que, dentro de las políticas de austeridad del gasto promulgadas por el gobierno nacional, las actividades erogadas no son coherentes y se catalogan como gastos suntuosos que no pueden ser atendidos con recursos del Estado.

Así las cosas, se establece que la ESE Carmen Emilia Ospina incurrió en un presunto detrimento patrimonial por el valor de \$10.000.000.

**HALLAZGO No. 9**

**CONDICIÓN:** La ESE Carmen Emilia Ospina suscribió el contrato de prestación de servicios No. 637 de 2018, cuyo objeto es "Suministro de almuerzo y refrigerios para



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

actividades misionales de la E.S.E. Carmen Emilia Ospina", por valor de \$10.000.000, al realizar la evaluación de los soportes contractuales se observó que la ESE Carmen Emilia Ospina, destino recursos públicos sin tener en cuenta los lineamientos señalados en las políticas de austeridad del gasto promulgadas por el gobierno nacional, causándose una erogación de recursos públicos de la Entidad.

CRITERIO: Artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, artículo 5 del Decreto 2209 de 1998.

CAUSA: Uso inadecuado de los recursos.

EFEECTO: Control inadecuado de los recursos o actividades, hallazgo administrativo con connotación fiscal, presunto detrimento por valor de \$7.207.056.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO FISCAL.**

*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

*La EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO CARMEN EMILIA OSPINA, busca a través de su visión, ser una empresa líder en la prestación de los servicios de salud de primer nivel en el municipio de Neiva, reconocida por sus clientes, la comunidad en general y otras Instituciones. Mediante su misión contribuye a mejorar la calidad de vida de la población Neivana a través del cuidado integral de la salud de los afiliados al Régimen Subsidiado y Vinculado del municipio, particulares y entidades que demanden servicios con énfasis en la detección temprana y en la protección científica enfocando su mayor esfuerzo a la prestación de sus servicios y sus clientes.*

*En este orden de ideas para el logro de los objetivos de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA están establecidos los postulados legales y reglamentarios que se traducen en la posibilidad concreta de celebrar los contratos que sean convenientes para los usuarios. Los objetivos a alcanzar están expresamente señalados en el artículo 4º del Dto. 1876/94.*

**ARTICULO 4o. OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO.** *Son objetivos de las Empresas sociales del Estado los siguientes:*

- a) Producir servicios de salud eficientes y efectivos que cumplan con las normas de calidad establecidas, de acuerdo con la reglamentación que se expida para tal propósito.*
- b) Prestar los servicios de salud que la población requiera y que la Empresa Social, de acuerdo a su desarrollo y recursos disponibles pueda ofrecer.*
- c) Garantizar mediante un manejo gerencial adecuado, la rentabilidad social y financiera de la Empresa Social.*
- d) Ofrecer a las Entidades Promotoras de Salud y demás personas Naturales o Jurídicas que los demanden, servicios y paquetes de servicios a tarifas competitivas en el mercado.*
- e) Satisfacer los requerimientos del entorno, adecuando continuamente sus Servicios y funcionamiento.*
- f) Garantizar los mecanismos de participación ciudadana y comunitaria establecidos por la Ley y los reglamentos.*

*Dado que la actividad administrativa de nuestra empresa se encuentra enmarcada por los principios de economía, eficiencia y eficacia, es preciso que la ESE CARMEN EMILIA OSPINA propenda por la ejecución de sus fines y objetivos en una forma ordenada y racional. Siendo enormes las necesidades públicas y escasos los recursos destinados a su satisfacción, nace la exigencia de seleccionar las prioridades hacia las cuales se deben orientar los esfuerzos de la entidad.*

*Es así como aparece la planificación y su herramienta financiera la cual es el Presupuesto, como marco de la gestión contractual de la ESE. La Entidad, a través de su presupuesto orienta su política de funcionamiento e inversión, y establece programa de obras, servicios y fomento a la eficiencia lo que constituye una parte fundamental del Plan, todo dirigido a la consecución de sus fines.*

*La celebración de contratos se convierte en el instrumento jurídico a través del cual la entidad viene ejecutando el presupuesto y realizando sus planes y programas para la satisfacción de las necesidades colectivas en salud, obligando esto a utilizar todas las partidas presupuestales, tanto para gastos de funcionamiento u ordinarios como surjan según la necesidad ej. La adquisición de suministros y compraventa de bienes muebles, el arrendamiento de inmuebles, la prestación de servicios profesionales, técnicos y/o de salud etc., como también para la gestión de recursos de inversión ej. Ejecución de obras sobre la infraestructura física.*

*la ESE CARMEN EMILIA OSPINA dentro su misión se encuentra la cobertura total del servicio de salud de baja complejidad, constantemente realiza brigadas de salud en el área rural, al igual que las jornadas de vacunación con el fin de prevenir enfermedades y epidemias, en los*

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

centros de salud, área administrativa y operativa de la entidad, entre otros, realizándose en jornadas continuas impidiendo que las personas que ejecutan dichos eventos puedan almorzar o tener fácil acceso a la alimentación, por lo que la entidad prevé la necesidad de proporcionar este alimento a las personas que colaboran a la entidad a cumplir con esta finalidad del Estado.

En virtud de la descripción del requerimiento descrito anteriormente, se hizo necesario e imprescindible adelantar el contrato para el SUMINISTRO DE ALMUERZOS y REFRIGERIOS PARA LAS DIFERENTES ACTIVIDADES MISIONALES QUE SE PROGRAMEN EN LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA mediante la suscripción del contrato de suministro 637 de 2018

En concordancia a lo anterior y en cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato de suministro 637 de 2018, encontramos el siguiente acápite:

- **Acápite Precio y Forma de Pago.** Se determina en forma precisa, la cantidad, presentación y valor unitario de los productos a suministrar en relación al contrato No. 637 ibidem suscrito entre Servicios Vitales y la ESE Carmen Emilia Ospina, resaltando que, para poder ser cancelado valor alguno al contratista, es necesaria la presentación de **certificación de cumplimiento de actividades expedida por el interventor del contrato (donde conste el cumplimiento de actividades, obligaciones, facturas causadas durante el periodo y valor ejecutado), informe de ejecución, entre otros.** (Negrilla del Despacho).

En cumplimiento del anterior acápite, se evidencia dentro del expediente contractual vista a folio 67, 96, 110, 127, 149, 178, 231, la certificación de cumplimiento, expedida por la supervisora del contrato en el cual hace constar del cumplimiento de actividades, obligaciones, facturas causadas durante el periodo y valor ejecutado por parte de contratista.

Bajo esa misma dinámica, el contratista presenta informes de ejecución de actividades realizadas en virtud del contrato 637 del 2018 por el término de ejecución, por periodo facturado discriminado así:

Primera cuenta:

- Factura de venta No. 807 pormenorizadamente, valor, fecha, servicio prestado ver folio 68.
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 13 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quine recibe ver folio 69
- Registro fotográfico ver folio 71
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 20 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quine recibe ver folio 72
- Registro fotográfico ver folio 73
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 20 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quine recibe ver folio 74
- Registro fotográfico ver folio 75
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 20 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quine recibe ver folio 76
- Registro fotográfico ver folio 77
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 20 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quine recibe ver folio 78
- Registro fotográfico ver folio 79
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 20 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quine recibe ver folio 80
- Registro fotográfico ver folio 81
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 21 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 82
- Registro fotográfico ver folio 83
- Control asistencia – jornada de vacunación Nacional ver folio 84-85
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 24 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 86
- Registro fotográfico ver folio 87
- Control de asistencia – taller de humanización ver folio 88-89
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 24 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 90
- Registro fotográfico ver folio 91
- Control de asistencia – taller de humanización ver folio 92
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 26 de abril de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 93
- Registro fotográfico ver folio 94

Segunda cuenta:

- Factura de venta No. 828 pormenorizadamente, valor, fecha, servicio prestado ver folio 97
- Registro de refrigerios administrados periodo 01 al 31 de mayo de 2018
- Acta de entrega expedida por Minutrición S.A.S de fecha 09 de mayo de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 99



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 9 de mayo de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 100
- Registro fotográfico ver folio 101
- Control de asistencia – Desnutrición infantil y taller de medidas antropométricas ver folio 102-103-104-105
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 24 de mayo de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 106
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 24 de mayo de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 107
- Registro fotográfico ver folio 108

Tercera cuenta

- Factura de venta No. 847 pormenorizadamente, valor, fecha, servicio prestado ver folio 111
- Registro de refrigerios administrados periodo 01 al 30 de junio de 2018
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 09 de junio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 113
- Registro fotográfico ver folio 114
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 13 de junio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 115
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 13 de junio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 116
- Registro fotográfico ver folio 117
- Control de asistencia ver folio 118-119
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 14 de junio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 120
- Registro fotográfico ver folio 121
- Control de asistencia ver folio 122
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 15 de junio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 123
- Registro fotográfico ver folio 124
- Control de asistencia ver folio 125

Cuarta cuenta

- Factura de venta No. 867 pormenorizadamente, valor, fecha, servicio prestado ver folio 127
- Registro de refrigerios administrados periodo 01 al 31 de julio de 2018 ver folio 128
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 11 de julio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 130
- Registro fotográfico ver folio 131
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 11 de julio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 132
- Registro fotográfico ver folio 133
- Control de asistencia ver folio 134-135
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 13 de julio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 137
- Correos electrónicos ver folio 138-139-140
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 14 de julio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 141
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 25 de julio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 142
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 25 de julio de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 143
- Registro fotográfico ver folio 144
- Control de asistencia ver folio 145

Quinta cuenta

- Factura de venta No. 885 donde pormenorizadamente discrimina, valor, fecha, servicio prestado ver folio 150
- Registro de refrigerios administrados periodo 01 al 31 de agosto de 2018 ver folio 151-152
- Correo electrónico ver folio 153
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 01 de agosto de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 154
- Registro fotográfico ver folio 144
- Control de asistencia ver folio 156-157-158-159-160
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 09 de agosto de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 162

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 23 de agosto de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 164
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 23 de agosto de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 165
- Registro fotográfico ver folio 166
- Control de asistencia ver folio 167-168
- Registro fotográfico ver folio 169
- Control de asistencia ver folio 170

Sexta cuenta

- Factura de venta No. 905 donde pormenorizadamente discrimina, valor, fecha, servicio prestado ver folio 179
- Registro de refrigerios administrados periodo 01 al 30 de septiembre de 2018 ver folio 180
- Acta de entrega expedida por Min Minutricion S.A.S de fecha 07 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 182
- Control de asistencia ver folio 183
- Registro fotográfico ver folio 184
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 12 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 186
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 12 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 187
- Registro fotográfico ver folio 188-189-190
- Control de asistencia ver folio 191-192
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 26 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 194
- Control de asistencia ver folio 195-196
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 26 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 197
- Control de asistencia ver folio 198
- Registro fotográfico ver folio 199-200
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 26 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 201
- Registro fotográfico ver folio 202
- Control de asistencia ver folio 203-204-205-206
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 24 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 207
- Control de asistencia ver folio 208-209
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 25 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 210
- Control de asistencia ver folio 211-212-213
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 25 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 214
- Control de asistencia ver folio 215-216-217-218-219
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 27 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 214
- Control de asistencia ver folio 221-222
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 28 de septiembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 223
- Control de asistencia ver folio 224-225-226
- Registro fotográfico ver folio 227

Octava cuenta

- Factura de venta No. 956 donde pormenorizadamente discrimina, valor, fecha, servicio prestado ver folio 232
- Registro de refrigerios administrados periodo 01 al 30 de noviembre de 2018 ver folio 233
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 10 de noviembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 235
- Registro fotográfico ver folio 236
- Control de asistencia ver folio 237
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 15 de noviembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 239
- Control de asistencia ver folio 240
- Registro fotográfico ver folio 241
- Acta de entrega expedida por Minutricion S.A.S de fecha 15 de noviembre de 2018, donde se discrimina: Descripción, cantidad, lugar, quien entrega y quien recibe ver folio 244
- Control de asistencia ver folio 245



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

### Séptima cuenta

- Factura de venta No. 931 donde pormenorizadamente discrimina, valor, fecha, servicio prestado ver folio 271
- Registro de refrigerios administrados periodo 01 al 31 de octubre de 2018 ver folio 233
- Documentos de ejecución contractual folio 273 al 239

De tal suerte, y producto del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y debidamente certificadas por la vigilancia del contrato, se termina a entera satisfacción el contrato 637 el 2018 y se suscribe dicha acta por parte de la supervisión y el contratista, visto a folio 248.

Es de resaltar igualmente al ente auditor que el balance económico del contrato 637 de 2018 corresponde a la suma de **SIETE MILLONES CUATROCIENTOS SIETE MIL CINCUENTA Y SEIS PESOS M/CTE (\$7.407.056)** ver folio 249-250-251.

Como se pudo ampliamente ilustrar, existen suficientes registros documentales que reposan en el expediente contractual que evidencian el cumplimiento del objeto del contrato por parte del contratista, con suma especificación de lo acordado entre las partes. Bajo tal consideración, la entidad contratante únicamente puede exigir las obligaciones pactadas en el acuerdo de voluntades por ser esta ley para las partes.

Por otro lado, en cabeza de la entidad contratante, y cumplimiento con lo ordena en su manual de contratación, designó la función de vigilancia y seguimiento de la ejecución del contrato en cabeza de la contratista del contrato de prestación de servicios número 637 del 2018 para que fungiera como interventora, máxime que como fue demostrado, el contrato 637 *ibidem*, fue recibo a entera satisfacción, alcanzado con ellos los fines previstos con la contratación.

Por último, y como bien se mencionó, las piezas obrantes en el expediente fueron suministradas bajo la presunción de la buena fe que radica en cabeza del contratista referente al cumplimiento de sus obligaciones y que a su vez se constituye sobre estos la presunción de legalidad dispuesta en el código contencioso administrativo.

Desertado lo anterior, se logra demostrar el cumplimiento del objeto del contrato reprochado a título fiscal, logrando con ello generar certeza y en consecuencia alejarse de cualquier tipo de configuración que ocasione detrimento patrimonial alguno, por lo tanto, se desvirtúa la presentación observación.

### ANALISIS DE LA RESPUESTA:

Analizada la respuesta remitida por el sujeto de control ha quedado desvirtuado el incumplimiento del objeto y obligaciones contractuales.

Ahora, los hechos objeto de reproche corresponden al haber suscrito el contrato No. 637 de 2018, toda vez que la ESE Carmen Emilia Ospina destino recursos públicos sin una justificación legal, y sin tener en cuenta las políticas de austeridad promulgadas por el Gobierno Nacional, las cuales son actividades que no son coherentes y se catalogan como gastos suntuosos que no pueden ser atendidos con recursos públicos.

Así mismo, se evidencia que el gasto no está relacionado con la función propia de la ESE Carmen Emilia Ospina, no se contemplan el cumplimiento de una finalidad estatal enmarcada en la funcionalidad del sujeto de control, que está íntimamente ligado a la prestación del servicio de salud y garantía del derecho de salud. El monto de la contratación no es justificación para erogar esta clase de gastos a cargo de los recursos públicos, máxime cuando la gestión fiscal exige que las actividades estén encaminadas al cumplimiento de los fines esenciales del Estado con la sujeción de los principio de legalidad, economía y moralidad administrativa.

La destinación de recursos públicos para la adquisición de alimentos para las labores misionales de la ESE Carmen Emilia Ospina no están relacionados con el cumplimiento de los fines esenciales del estado representados en la ESE, lo que conlleva a definir, esta que actividad atenta contra la austeridad del gasto público y conlleva a un presunto menoscabo en los recursos públicos en cuantía de \$7.207.056.

De esta manera, queda demostrado que la ESE Carmen Emilia Ospina suscribió el contrato de suministro No. 637 de 2018, sin tener en cuenta la prohibición establecida en el Decreto 2209 de 1998 en su artículo 5, el cual establece: "...Artículo 11.- Las entidades objeto de la regulación de este decreto no podrán con recursos públicos celebrar contratos que tengan por objeto el alojamiento, alimentación, encaminadas a desarrollar, planear o revisar las actividades o funciones que normativa y funcionalmente le competen. Cuando reuniones con propósitos similares tengan ocurrencia en la sede de trabajo los servicios de alimentación podrán adquirirse exclusivamente dentro de las regulaciones vigentes en materia de cajas menores...".

Conforme a lo anterior, se mantiene la observación con connotación administrativa y fiscal, presunto detrimento por valor de \$7.207.056, conforme a los valores establecidos en el acta de liquidación de acuerdo a la ejecución del contrato.

Se procede a modificar el valor indicado en el informe preliminar correspondiente al presunto detrimento de \$10.000.000 a \$7.207.056.

### Contrato de Suministro: No. 1683 de 2018

La ESE Carmen Emilia Ospina suscribió el contrato de prestación de servicio No. 01683 del 07 septiembre de 2018, "Contratar el suministro de refrigerios e hidratación para el desarrollo de las actividades del convenio interadministrativo No. 987 de 2018 – PIC MUNICIPAL", cuyo objeto es por valor de \$8.000.000.

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Dicho contrato se suscribió con los recursos asignados al contrato interadministrativo de prestación de servicios de salud No. 01682 de 2018, con el Municipio de Neiva - Secretaría de Salud, cuyo objeto era la "Prestación de servicios de salud de forma autónoma independiente por parte de la ESE y a favor del Municipio - Secretaría de Salud Municipal, para el desarrollo de actividades de promoción y prevención en salud infantil, seguridad ambiental, enfermedades no transmisibles, nutrición y seguridad alimentaria, salud sexual y reproductiva, salud mental, seguridad en el trabajo y disminución de las enfermedades de origen laboral, rehabilitación basada en comunidad en población con discapacidad, salud oral y enfermedades transmisibles, todo ello dentro del marco del Plan de Intervenciones Colectivas a cargo de la Secretaría de Salud Municipal de Neiva".

Del análisis realizado también se evidencia que la ESE Carmen Emilia Ospina destino recursos públicos que no tienen una justificación legal, toda vez que dentro de las políticas de austeridad promulgadas por el Gobierno Nacional, las actividades erogadas no son coherentes y se catalogan como gastos suntuosos que no pueden ser atendidos con recursos públicos, tal como lo señala el artículo 5 del Decreto 2209 de 1998; el cual establece: "...Artículo 11.- Las entidades objeto de la regulación de este decreto no podrán con recursos públicos celebrar contratos que tengan por objeto el alojamiento, alimentación, encaminadas a desarrollar, planear o revisar las actividades o funciones que normativa y funcionalmente le competen. Cuando reuniones con propósitos similares tengan ocurrencia en la sede de trabajo los servicios de alimentación podrán adquirirse exclusivamente dentro de las regulaciones vigentes en materia de cajas menores...".

Así las cosas, se establece que la ESE Carmen Emilia Ospina realizó un gasto que no tiene justificación legal que va en contravía de los lineamientos señalados en las políticas de austeridad del gasto promulgadas por el gobierno nacional, por tal razón se establece un presunto detrimento patrimonial por el valor de \$7.955.749.

**HALLAZGO No. 10**

**CONDICIÓN:** La ESE Carmen Emilia Ospina suscribió el contrato de prestación de servicios No. 01683 de 2018, cuyo objeto es "Contratar el suministro de refrigerios e hidratación para el desarrollo de las actividades del convenio interadministrativo No. 987 de 2018 – PIC MUNICIPAL", por valor de \$8.000.000, al realizar la evaluación de los soportes contractuales se observó que la ESE Carmen Emilia Ospina, destino recursos públicos sin tener en cuenta los lineamientos señalados

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

en las políticas de austeridad del gasto promulgadas por el gobierno nacional, causándose una erogación de recursos públicos de la Entidad.

CRITERIO: Artículo 3 y 6 de la Ley 610 de 2000, artículo 5 del Decreto 2209 de 1998.

CAUSA: Uso inadecuado de los recursos.

EFECTO: Control inadecuado de los recursos o actividades, observación con connotación administrativa y fiscal, presunto detrimento por valor de \$7.955.749.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

*"No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

**RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO ADMINISTRATIVO FISCAL.**

*El Ministerio de Salud y Protección Social, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 6º de la Ley 1438 de 2011, expidió la Resolución 1841 de 2013, mediante la cual se adoptó el "Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021", el cual presenta diferentes perspectivas y enfoques que abordan a las personas como sujetos de derechos a lo largo del curso de vida. Que en el mencionado Plan, establece que las entidades territoriales de acuerdo con sus competencias, necesidades, condiciones y características de la población y territorio, deberán adaptar y adoptar los contenidos allí establecidos, en cada cuatrienio a través del Plan Territorial de Salud y coordinar su implementación en su área de influencia, así como la formulación y ejecución del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas, en el marco de los lineamientos que para el efecto expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*Es por tal razón que los planes, programas y proyectos que integran el plan de intervenciones colectivas que desarrolla la E.S.E. Carmen Emilia Ospina, son coherentes con los lineamientos y contenido del Plan Decenal de Salud Pública 2012- 2021, en sus 8 dimensiones básicas y 2 transversales, y se ve reflejado en las actividades programadas, previamente concertadas con la secretaria de Salud Municipal, en cada una de ellas, con base en instrumentos de planificación territorial, en donde se priorizan los programas y proyectos a fortalecer, que impacten en la salud de las familias neivanas cumpliendo así con los tres objetivos del Plan como es: Disminuir las brechas e inequidades en la salud, impactar en los determinantes sociales, y disminuir la carga de enfermedades. De acuerdo a lo anteriormente anotado, conociendo las líneas de inversión de salud, a partir de los recursos del Sistema General de participaciones para el sector en del municipio de Neiva, específicamente los recursos para la Salud Pública que financian la suscripción y ejecución del Plan de Intervenciones colectivas mediante contratos o convenios interadministrativos entre la Secretaria de Salud Municipal de Neiva y la E.S.E. Carmen Emilia Ospina, para cada vigencia se ve reflejadas las acciones para la promoción de la salud. Las diferentes actividades priorizadas y que están relacionados en los componentes de cada una de las dimensiones del plan Decenal de Salud Pública, están orientadas a las actividades de información, educación y comunicación, que generen conocimiento y sensibilización en la comunidad de la importancia en implementar hábitos y estilos de vida saludable, acciones que propicien entornos saludables y factores protectores para la salud.*

*Las actividades contempladas en los convenios PIC, están inmersas en las dimensiones básicas y transversales del Plan Decenal de Salud Pública, que a continuación se relacionan:*

1. Salud Ambiental
2. Vida Saludable y condiciones no transmisibles
3. Convivencia Social y Salud Mental
4. Seguridad Alimentaria y Nutricional.
5. Vida Saludable libre de Enfermedades Transmisibles.
6. Salud y Ámbito Laboral
7. Sexualidad y Derechos Sexuales y Reproductivos
8. Salud Pública en Emergencias y Desastres.
9. Gestión Diferencial de Poblaciones Vulnerables
10. Fortalecimiento de la Autoridad Sanitaria.

*Que en concordancia con el Plan Decenal de Salud Pública 2012- 2021, el Ministerio de Salud y Protección Social, emana la Resolución 518 de 2015, que en su artículo primero reza lo siguiente. "Artículo 1. Objeto. La presente resolución tiene por objeto establecer disposiciones en relación con la Gestión de la Salud Pública y directrices para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas, en adelante PIC. Igualmente, establecer las Intervenciones, Procedimientos, Actividades e Insumos a ser financiados con recursos del Plan de Salud Pública de Intervenciones Colectivas contenidas en el Anexo Técnico que hace parte integral de la presente resolución".*

*Que las actividades de información, educación y comunicación, tendientes a generar hábitos y estilos de vida saludable, cuyo único beneficiario es la comunidad Neivana; además de ser coherentes con el Plan Decenal de Salud Pública, parten de la obligación contenida en la Resolución*



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

518 de 2015, artículo 11. Responsabilidades. Literal 11.4 y subsiguientes. De las Instituciones Contratadas para la Ejecución del PIC., en especial lo contenido en el literal 11.4.1. "Ejecutar y responder directamente por el desarrollo de las actividades contratadas, según lo establecido en el Anexo Técnico de la presente resolución, y las condiciones técnicas, lineamientos y metas definidas por la entidad contratante".

(...)

Que el artículo 18, literal 18.4, de la citada resolución, establece lo siguiente "La entidad que ejecute las intervenciones colectivas deberá de manera permanente, disponer los diferentes recursos de carácter técnico y tecnológico que se requieran para el desarrollo y cumplimiento de las acciones contratadas, tales como: áreas de trabajo, equipos de cómputo, impresoras, insumos para el trabajo comunitario, ayudas didácticas, entre otras".

En este orden de ideas la E.S.E. Carmen Emilia Ospina, suscribió el contrato No. 1683, cuyo objeto es CONTRATAR EL SUMINISTRO DE REFRIGERIOS E HIDRATACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES DEL CONVENIO INTERADMINISTRATIVO No. 0987 de 2018 (PIC MUNICIPAL), cuya esencia no es más que brindar los insumos para el apoyo logístico de los eventos para el desarrollo de las actividades y procedimientos orientados al desarrollo de estrategias de información, educación, comunicación y algunas de movilización social, con énfasis en la generación de hábitos y estilos de vida saludables brindando una porción alimenticia saludable como ejemplo para impactar en el mejoramiento de las condiciones de salud de la población Neivana, todas estas actividades están orientadas y contenidas en el Anexo Técnico de la Resolución 518 de 2015, y para ello, pueden incluir o hacer uso de estrategias y actividades que promuevan la salud a través de las artes escénicas, las artes visuales, la música, la recreación, el deporte, entre otras.

La generación de estrategias en el entendido que muchas de las actividades que se desarrollan en el marco del cumplimiento del Plan de Intervenciones Colectivas (PIC), son de asistencia masiva, con duración aproximada entre dos o tres horas, dirigidas a diferente población, de las cuales tenemos, la formación de líderes, población en situación de discapacidad, instituciones educativas, y por lo cual como estrategia que busca incentivar la continuidad y sobre todo la asistencia de estos grupos poblacionales, es la de ofrecer un refrigerio e hidratación.

En cumplimiento del anterior acápite, se evidencia dentro del expediente contractual vista a folio 87, 159, 266 la certificación de cumplimiento, expedida por la supervisora del contrato en el cual hace constar del cumplimiento de actividades, obligaciones, facturas causadas durante el periodo y valor ejecutado por parte de contratista.

Bajo esa misma dinámica, el contratista presenta informes de ejecución de actividades realizadas en virtud del contrato 1683 del 2018 por el término de ejecución, por periodo facturado discriminado así:

### Primera cuenta

- Soportes de cumplimiento del objeto contractual de conformidad al contrato 1683 de 2018, donde se evidencia factura de venta, actas de entrega, registro fotográfico, control de asistencia en otros vistos en los folios 88 al 158

### Segunda cuenta

- Soportes de cumplimiento del objeto contractual de conformidad al contrato 1683 de 2018, donde se evidencia factura de venta, actas de entrega, registro fotográfico, control de asistencia en otros vistos en los folios 160 al 265

### Tercera cuenta

- Soportes de cumplimiento del objeto contractual de conformidad al contrato 1683 de 2018, donde se evidencia factura de venta, actas de entrega, registro fotográfico, control de asistencia en otros vistos en los folios 267 al 310

De tal suerte, y producto del cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista y debidamente certificadas por la vigilancia del contrato, se termina a entera satisfacción el contrato 1683 del 2018 y se suscribe dicha acta con liquidación por parte de la supervisión y el contratista, visto a folio 311, 312, 313 y 314.

Como se pudo ampliamente ilustrar, existen suficientes registros documentales que reposan en el expediente contractual que evidencian el cumplimiento del objeto del contrato por parte del contratista, con suma especificación de lo acordado entre las partes. Bajo tal consideración, la entidad contratante únicamente puede exigir las obligaciones pactadas en el acuerdo de voluntades por ser esta ley para las partes.

Por último, y como bien se mencionó, las piezas obrantes en el expediente fueron suministradas bajo la presunción de la buena fe que radica en cabeza del contratista referente al cumplimiento de sus obligaciones y que a su vez se constituye sobre estos la presunción de legalidad dispuesta en el código contencioso administrativo.

Disertado lo anterior, se logra demostrar el cumplimiento del objeto del contrato reprochado a título fiscal, logrando con ello generar certeza y en consecuencia alejarse de cualquier tipo de configuración que ocasione detrimento patrimonial alguno, por lo tanto, se desvirtúa la presentación observación."

### ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Analizada la respuesta remitida por el sujeto de control se observa que esta se encuentra encaminada a desvirtuar un incumplimiento del objeto y obligaciones contractuales como ya se dijo en la anterior observación, aclarando que los hechos objeto de reproche corresponden al haber suscrito el contrato de suministro No. 1683 de 2018, toda vez que, la ESE Carmen Emilia Ospina destinó recursos públicos sin una justificación legal, y sin tener en cuenta las políticas de austeridad promulgadas por el Gobierno Nacional, las cuales son actividades que no son coherentes y se catalogan como gastos suntuosos que no pueden ser atendidos con recursos públicos.

Así mismo, se evidencia que el gasto se realizó para el desarrollo de las actividades del convenio interadministrativo No. 987 de 2018 – PIC Municipal, el cual hubiera podido desarrollarse sin necesidad de que la entidad incurriera en dicho costo, toda vez que no era imposible para la entidad adelantar los diferentes programas y estrategias que hacen parte del convenio PIC, sin el suministro de los refrigerios e hidratación.



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

La destinación de recursos públicos para la adquisición de refrigerios e hidratación para el desarrollo de las actividades del convenio interadministrativo No. 987 de 2018 – PIC Municipal, no eran necesarios para el cumplimiento de los fines esenciales del estado representados en la ESE, lo que conlleva a definir, esta que actividad atenta contra la austeridad del gasto público y conlleva a un presunto menoscabo en los recursos públicos en cuantía de \$ 7.955.749.

De esta manera queda demostrado que la ESE Carmen Emilia Ospina suscribió el contrato de suministro No. 1683 de 2018, sin tener en cuenta la prohibición establecida en el Decreto 2209 de 1998 en su artículo 5, el cual establece: "... Artículo 11.- Las entidades objeto de la regulación de este decreto no podrán con recursos públicos celebrar contratos que tengan por objeto el alojamiento, alimentación, encaminadas a desarrollar, planear o revisar las actividades o funciones que normativa y funcionalmente le competen. Cuando reuniones con propósitos similares tengan ocurrencia en la sede de trabajo los servicios de alimentación podrán adquirirse exclusivamente dentro de las regulaciones vigentes en materia de cajas menores...".

Conforme a lo anterior, se mantiene la observación con connotación administrativa y fiscal, presunto detrimento por valor de \$7.955.749, conforme a los valores establecidos en el acta de liquidación de acuerdo a la ejecución del contrato.

Se procede a modificar el valor indicado en el informe preliminar correspondiente al presunto detrimento de \$8.000.000 a \$7.955.749.

### Contrato de Suministro No. 0633 de 2018

Al revisar los 650 (seiscientos cincuenta) folios que conforman el archivo físico del contrato N° 0633 de 2018 cuyo objeto es: "CONTRATAR EL SUMINISTRO DE FERRETERIA PARA LAS DIFERENTES SEDES DE LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA" se observa que el día 9 de marzo de 2018 fue notificado el señor Gustavo Andrés Vanegas Silva para supervisar el contrato anteriormente mencionado, quien firmó como supervisor, hasta el Certificado de cumplimiento de fecha 31 de mayo de 2018 (folios 320 al 321). De igual manera se observa, que de esa fecha en adelante, los siguientes documentos se encuentran firmados por supervisores diferentes al funcionario notificado al inicio de la ejecución del contrato: Estudio previo para el otro si N°001 firmado por Patricia Quintero Fierro como Supervisora (folios 457 al 460), certificado de cumplimiento de fecha 03 de Julio de 2018 firmado por Liliana Marcela Ramírez (folio 469), certificado de cumplimiento de fecha 02 de Agosto de 2018 firmado por Liliana Quintero Fierro (folio 530), certificado de cumplimiento de fecha 10 de Septiembre de 2018, firmado por Patricia Quintero Fierro (folio 607), acta de terminación de bienes y servicios de fecha 31 de Agosto de 2018 firmado por Patricia Quintero Fierro (folio 634), y acta de liquidación de bienes y servicios de fecha 15 de Noviembre de 2018 firmada por Luz Ángela Narváez Cerquera (folios 635 al 639).

### HALLAZGO No. 11

CONDICIÓN: En la revisión del contrato N°0633 de 2018 se pudo observar que durante su ejecución solo se realizó una designación formal de notificación de interventoría y/o supervisión del contrato, dirigida al señor Gustavo Andrés Vanegas Silva; para los señores Patricia Quintero Fierro, Liliana Marcela Ramírez y Luz Ángela Narváez Cerquera, quienes firman otros documentos como supervisores del contrato en mención, no existen notificaciones formales realizadas por parte de las



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

personas correspondientes señaladas según Manual de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina.

CRITERIO: Incumplimiento del artículo N° 20 del Manual de contratación de fecha 01 de Abril de 2017, formato GBS-S1-M1. Artículos 82, 83, 84 y 85 de la Ley 1474 de 2011.

CAUSA: Falta de delegación de autoridad. Deficiencia en la comunicación entre dependencias y funcionarios.

EFEECTO: Inefectividad en el trabajo. Hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO DISCIPLINARIA.**

*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

**CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA.**

*El numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, establece que las Empresas Sociales del Estado se someterán al régimen contractual de derecho privado, pero podrán, discrecionalmente, utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.*

*Dicho lo anterior, el artículo 20 de la Resolución 261 del 2014 (Manual de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina), señala: "ARTICULO 20. INTERVENTORÍA Y SUPERVISIÓN LA E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, garantiza el ejercicio de la Interventoría o supervisión en cada proyecto o contrato de obra que celebre a través del funcionario competente designado por el Gerente de la entidad o de la contratación que para el efecto lleve a cabo, como así se requiera o se decida, quienes serán los encargados de la vigilancia y ejecución del negocio jurídico. Para efectos de las responsabilidades y deberes de los interventores o supervisores se aplicarán las normas que lo regulen o complementen."*

*Lo primero que debemos precisar es que el mencionado artículo 20, hace alusión a que la administración en cabeza de la gerencia garantice el ejercicio de interventoría o supervisión en cada proyecto o contrato de obra; entiéndase está a la definición contemplada en el numeral 01 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, así: "...1. Contrato de obra. Son contratos de obra los que celebren las entidades estatales para la construcción, mantenimiento, instalación y, en general, para la realización de cualquier otro trabajo material sobre bienes inmuebles, cualquiera que sea la modalidad de ejecución y pago..."*

*Ahora bien, el contrato 633 de 2018 objeto de reproche en la presente observación, corresponde a un contrato de suministro, por lo que lo señalado en el mencionado artículo 20 del manual de contratación no le es aplicable al caso en concreto.*

*Sin embargo, 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 en cumplimiento de los artículos 83 y 84 de la Ley 1474 de 2011, bajo la discrecionalidad otorgada por el artículo 20 del manual, fue garantizada la vigilancia y ejecución del negocio jurídico a través de la designación de la supervisión ejercida por el funcionario competente.*

*De tal suerte, el mismo artículo 20 no dispuso formalidad alguna para la designación del funcionario de la labor de supervisión, solo generó el deber a la administración de realizar tal designación.*

*En cumplimiento de lo anterior, fue designado por la Gerencia como supervisores del contrato 633 de 2018, inicialmente en forma escrita el día 9 de marzo de 2018 al funcionario Gustavo Andrés Vanegas Silva, labor que desarrolló desde el inicio del contrato hasta el 31 de mayo de 2018. Posteriormente, la funcionaria Patricia Quintero Fierro quien expide certificados de cumplimientos y acta de terminación en la cual deja constancia que el contratista cumplió el objeto contractual en los términos y condiciones previstas en el contrato de suministro 633 de 2018 (ver folio 634), advirtiendo que todos los funcionarios antes mencionados ejercieron la vigilancia y ejecución del negocio jurídico emanando las certificaciones de cumplimiento y seguimiento respectivo, los cuales reposan en el expediente contractual.*

*Por lo anterior anexo los informes de ejecución, acta de terminación y liquidación debidamente, revisados, y avalados por los funcionarios designados para la vigilancia del contrato 633 de 2018.*

*Como podemos observar, la administración cumplió con su deber funcional de garantizar la supervisión permanente de la ejecución del contrato, a través de los funcionarios designados, situación que se evidencia en el expediente del contrato mediante cada uno de los informes presentados al igual que las certificaciones de cumplimiento anexadas, garantizando esta labor durante todo el término estipulado entre las*



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

partes para el desarrollo del mismo, labor de supervisión que fue conocida y consentida por cada uno de los funcionarios asignados en observancia del artículo 72 de la Ley 1437 de 2011, la cual desarrolla la notificación por conducta concluyente.

Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: **La tipicidad**, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. **La antijuridicidad o ilicitud sustancial** es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atentar contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, **la culpabilidad**, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018 y C-948 de 2002).

Por lo expuesto, la administración adecuó su comportamiento a los imperativos normativos citados y en consecuencia, la connotación disciplinaria en la presente observación no está llamada a prosperar.

Sin embargo, la administración estudiará la viabilidad de adoptar las medidas administrativas que se consideren necesarias para mitigar los posibles riesgos en la vigilancia y ejecución de la actividad contractual."

ANALISIS DE LA RESPUESTA:

Con relación a la respuesta y a sus soportes que constan de un (1) CD, allegados por la ESE Carmen Emilia Ospina, se logra evidenciar que las partes cumplieron con el objeto contractual y las obligaciones adquiridas por el contratista y el contratante en virtud del mencionado contrato; sin embargo, no es aceptado el argumento presentado para justificar la observación en mención, puesto que se considera que el cambio injustificado y sin notificación formal de supervisores en la ejecución del contrato no garantiza el permanente seguimiento. Lo anterior, hace alusión a que, durante la ejecución del contrato, cuatro (4) funcionarios firmaron diferentes documentos como supervisores y solo se evidenció la existencia de una delegación formal.

De esta manera, a pesar que se demostró con los soportes allegados en la respuesta de la controversia al informe preliminar, que el contrato se ejecutó en su totalidad, se advierte que existieron fallas en la planeación de la supervisión del mismo al no dejar evidencia o soporte en físico de las delegaciones que se llevaron a cabo lo que da lugar a que, de presentarse alguna novedad durante la ejecución, no se tendría claridad de quien sería el funcionario encargado de asumir la responsabilidad de solucionar el evento, lo que demuestra el incumplimiento del artículo N°20 del Manual de contratación de la entidad auditada. Por tal razón se ratifica la observación con connotación administrativa y la incidencia disciplinaria ha quedado desvirtuada.

Contrato de Suministro N° 0646 de 2018

Al revisar los 142 (ciento cuarenta y dos) folios que conforman el archivo físico del contrato N° 0646 de 2018 cuyo objeto es: "CONTRATAR LOS SERVICIOS DE SUMINISTRO DE DISEÑO, EDICIÓN E IMPRESIÓN INTEGRAL DE PIEZAS COMUNICATIVAS E INFORMATIVAS PARA LAS DIFERENTES CAMPAÑAS, ESTRATEGIAS Y ACTIVIDADES QUE SE ADELANTEN EN LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA" se observa que fueron emitidos tres estudios previos y tres análisis económicos y estudios de mercados para el cumplimiento de objeto contractual; los primeros fueron creados al inicio del contrato con el fin de satisfacer la necesidad planteada por la entidad, en el cual se incluyeron diecinueve tipos de productos con determinadas características técnicas, en los segundos estudios previos y análisis económicos y estudios de mercados se incluyeron cinco tipos de productos; y en los terceros, de igual manera, cinco productos más, todos con diferentes especificaciones técnicas. Durante la ejecución del contrato, se emiten tres facturas: Factura N° 0315 de fecha 28 de Mayo de 2018 por valor de \$10.081.800, factura N°0327 de fecha 14 de Septiembre de 2018 por valor de

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

\$12.469.000 y la factura N°0338 de fecha 21 de Diciembre de 2018 por valor de \$12.449.200.

HALLAZGO No. 12

**CONDICIÓN:** Se observa que en la factura N° 0338 de fecha 21 de diciembre de 2018 fueron facturadas 84 (ochenta y cuatro) acrílicos transparentes bolsillo full color de 30x24cm, con un precio unitario de \$40.000 y un valor total de \$3.360.000, producto que no fue contemplado dentro del contrato N° 0646 de 2018, ni incluido dentro de los estudios previos y análisis económicos y estudios de mercados creados por la ESE Carmen Emilia Ospina durante la ejecución del contrato.

**CRITERIO:** Incumplimiento del contrato N° 0646 de 2018 actividad del contratista N° 9 donde dice: En caso que se requiera algún insumo específico, que no se registre en las condiciones técnicas, el supervisor y/o interventor del contrato, deberá realizar un estudio de mercado para establecer el valor promedio del insumo, valor al cual deberá ajustarse el contratista. Incumplimiento del artículo 21 del manual de contratación de la ESE donde dice: Modificaciones contractuales, adiciones, anticipos y prórroga, cuando se presenten circunstancias especiales debidamente comprobadas que justifiquen la modificación de alguna de las cláusulas del mismo, las partes suscribirán un acta modificatoria, previo el visto bueno del interventor o responsable institucional del respectivo contrato, que contendrá con claridad y precisión la reforma pertinente.

**CAUSA:** Procedimientos o normas inadecuadas, inexistentes, obsoletas o poco prácticas.

**EFFECTO:** Control inadecuado de recursos o actividades. Se configura hallazgo administrativo.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

**"RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO FISCAL.**

*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

**CONNOTACIÓN FISCAL.**

*Al efectuarse la verificación en el expediente del contrato 646 de 2018, se evidencia que los 84 acrílicos transparentes bolsillo full color de 30 x 24 cm, amparada por la factura número 0338 del 21 de diciembre de 2018 emitida por Polarizados Especializados, con un precio unitario de \$40.000 y un valor total de \$3.360.000, fue entregado en debida forma por el contratista a la administración de la ESE, como se puede demostrar probatoriamente a través del comprobante de entrada número 0000000005358 de fecha del 21 de diciembre, expedido por el área de almacén de la ESE Carmen Emilia Ospina, visto a folio 124 a 125, de igual modo anexo ordenes de despacho emitidas por el área de almacén, para los funcionarios de la ESE, para su correspondiente uso.*

*Revisados los pagos efectuados al contratista, se tiene que a este le fue erogado por este concepto que se contempló por el servicio prestado en la cuenta presentada, de conformidad con los informes de supervisión, facturas allegadas, que garantizan la ejecución contractual prestada, es de anotar que el suministro reprochado por el ente auditor se encuentran acorde a la naturaleza del objeto contratado, de conformidad al*



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

*estudio previo, minuta contractual, en los cuales se contemplo que en caso que se requiriera un insumo diferente a los cotizados por el contratista, se podrá ingresar toda vez que se encuentre dentro del precio del mercado, por lo tanto no se trasgredió el artículo 21 de la Resolución 261 de 2014 (manual de contratación), toda vez que no se presentaron circunstancias especiales debidamente comprobadas que justificara la modificación del mismo.*

*De tal suerte, resulta válido afirmar que la administración de la ESE obtuvo una contraprestación del servicio por los pagos efectuados al contratista, de conformidad con el comprobante de entrada mencionado, en otras palabras, el suministro reprochado por parte del ente de control desaparece por haber sido plenamente entregado en términos de cantidad, calidad y precio.*

*El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, define el daño al patrimonio del Estado como "La lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."*

*El daño, entendido como la lesión al patrimonio público, representando en el menoscabo patrimonial, del cual se deriva la obligación de resarcirlo, se traduce en la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, una gestión que no consulta el cumplimiento de los cometidos estatales. Además, es fundamental para predicar la existencia del daño que esté debidamente estimado, que sea cierto, especial, anormal, cuantificado o al menos cuantificable conforme a su real magnitud.*

*En tal sentido, el daño se constituye en un componente esencial y determinante en la responsabilidad fiscal y se puede calificar como el elemento más importante, pues, aunque se presente la conducta gravemente culposa o dolosa y el nexo de causalidad, no surge la obligación de indemnizar si no aparece claramente demostrado y cuantificado el daño.*

*En la sentencia de la Sección Primera de 16 de febrero de 2012 mencionada, el H. Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con el daño, manifestó:*

*"...Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño (...) En armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal solo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza la existencia del daño causado al patrimonio del Estado y la cuantía del mismo, es decir, establecerlo en cifras concretas y en su real magnitud..." (Negrilla del Despacho).*

*Por lo anterior, es claro advertir que dicho contrato fue liquidado a paz y salvo por cumplimiento del objeto contractual, en consecuencia, al ser pagado el contrato de conformidad con las especificaciones técnicas y recibido el suministro por parte del contratista como consta en los diferentes informes y piezas procesales del contrato, desaparece toda duda de orden fiscal, al no existir ni menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado por tanto, la connotación de orden fiscal propuesta en la presente observación, no está llamada a prosperar."*

### ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

En análisis de la respuesta allegada por la administración de la ESE Carmen Emilia Ospina, la cual incluye un (1) CD con contenido de 22 folios referente al contrato N°0646 de 2018, se evidencia por medio de los comprobantes de entrada N°5358 de fecha 21 de Diciembre de 2018, que las 84 (ochenta y cuatro) unidades de acrílicos transparentes bolsillo full color si fueron suministrados por el contratista y a su vez ingresados al área de almacén de la ESE, así como también, se evidencia el cumplimiento del objeto contractual. Por lo anterior, se desvirtúa observación con connotación fiscal, y se configura un hallazgo administrativo por no incluir especificaciones técnicas del producto dentro de los estudios previos y análisis y estudios de mercado, tal como lo menciona la actividad N°9 del contratista según el contrato en mención: *En caso que se requiera algún insumo específico, que no se registre en las condiciones técnicas, el supervisor y/o interventor del contrato, deberá realizar un estudio de mercado para establecer el valor promedio del insumo, valor al cual deberá ajustarse el contratista.* Se consolida medida al no recibir dentro de los documentos soportes ninguna evidencia que muestre precios de cotizaciones del producto sobre el cual recae la observación realizada.

Analizada la respuesta remitida por el sujeto de control, se confirma la observación con connotación administrativa, y se desvirtúa la incidencia fiscal, se incluirá en el informe definitivo.

### Contrato de Suministro N° 0465 de 2018

Al revisar el contenido del contrato N° 0465 de 2018 y verificar que no se encuentran constancias de dispensación de medicamentos a usuarios en la ESE Carmen Emilia Ospina, se presentó la necesidad de verificar el cumplimiento de las obligaciones del contratista, por lo cual, se procedió a solicitar, por medio de oficio dirigido a la administración de la ESE Carmen Emilia Ospina, los soportes que evidencian el recibido en la dispensación de los medicamentos a usuarios, desde Marzo a

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Diciembre de 2018, así como también, la certificación de los formatos que son utilizados por el contratista y el contratante para la entrega formal de los medicamentos, a los usuarios. Como respuesta se recibieron 23 (veintitrés) CD'S y 18 folios con la información solicitada.

**HALLAZGO No. 13**

**CONDICIÓN:** En la ESE Carmen Emilia Ospina, en la revisión del contrato N°465 de 2019, cuyo objeto es "PRESTAR PARA LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, LOS SERVICIOS DE SUMINISTRO, MANEJO, CONSERVACIÓN Y DISPENSACIÓN DE LOS MEDICAMENTOS PARA LA ATENCIÓN AMBULATORIA, CON INTERNACIÓN, DE URGENCIAS Y DOMICILIARIA DE LOS USUARIOS QUE DEMANDEN LOS SERVICIOS HABILITADOS, DE ACUERDO A LA NECESIDAD DEL CONTRATANTE, CON ACCESIBILIDAD, OPORTUNIDAD, EFICIENCIA Y EFICACIA, DE MANERA AUTONOMA E INDEPENDIENTE, DE CONFORMIDAD A LA PROPUESTA PRESENTADA, LOS ESTUDIOS PREVIOS PRESENTADOS POR EL RESPONSABLE TÉCNICO DEL SERVICIO, DOCUMENTOS QUE HACEN PARTE INTEGRAL DEL PRESENTE CONTRATO, y de los 23 CD's y 18 folios se observa que algunas de las fórmulas de los medicamentos dispensados a los pacientes no cumplen con las condiciones estipuladas en el contrato en mención, por no presentar firma y N° de identificación del usuario o acudiente, como constancia de recibido de los medicamentos suministrados, ni firma y sello del auxiliar de farmacia.

**CRITERIO:** Incumplimiento de la obligación del contratista N° 6 donde dice: La entrega de estos medicamentos se podrá demostrar con la firma y documento de identidad del usuario o del acudiente al respaldo de la formula, debidamente firmada y sellada por el auxiliar de farmacia de la empresa contratista que lo dispense en señal de recibido. Incumplimiento de la obligación del contratista N° 22 donde dice: Entregar los soportes de dispensación de medicamentos en medio magnético cada mes, en el cual se evidencie la firma de recibido de los medicamentos por parte del paciente. Incumplimiento del punto H de la actividad N°2 del procedimiento de Dispensación de medicamentos ambulatorios (Formato ADT-S4-P1) creado por la ESE Carmen Emilia Ospina el 13 de marzo de 2018 que dice: Hacer firmar al usuario con nombre, cédula y huella.

**CAUSA:** Falta de conocimiento de requisitos. Falta de capacitación. Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

**EFFECTO: Control inadecuado de recursos o actividades. Se configura hallazgo administrativo con incidencia fiscal, presunto detrimento por valor de \$71.678.814.**

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO ADMINISTRATIVO FISCAL.**

*No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:*

*En aras de fortalecer los procesos de dispensación de medicamentos, la E.S.E Carmen Emilia Ospina, a través de la circular 01-GER-004649-I-2017 y circular 01-STC-006385-I-2019 se impartieron directrices al personal que interviene en la dispensación de medicamentos, sobre el cumplimiento que se le debe dar a lo dispuesto en los artículos 16 y 17 del Decreto 2200 del 2005, en concordancia con la Resolución 6408 de 2016 y la Resolución 4331 del 2012, en materia de prescripciones médicas; de igual forma sobre el cumplimiento irrestricto al procedimiento interno con codificación ADT-S4-P1 Dispensación de Medicamentos Ambulatorios, asimismo que se diera cumplimiento a lo pactado en el contrato No. 465, cuyo objeto es "Prestar Para la ESE Carmen Emilia Ospina de Neiva, los servicios de suministro, manejo, conservación y dispensación de los medicamentos para la atención ambulatoria, con internación, de urgencias y domiciliaria de los usuarios que demanden los servicios habilitados, de acuerdo a la necesidad del contratante, con accesibilidad, oportunidad, eficiencia y eficacia, de manera autónoma previos e independiente de conformidad a la propuesta presentada, los estudios presentados por el responsable técnico del servicio, documentos que hacen parte integral del presente contrato.*

*Ahora señalar una presunta incidencia de índole fiscal por ocasión de posibles fallas humanas y por posible desconocimiento del procedimiento administrativo (ADT-S4-P1), no tiene ningún fundamento, dado que la E.S.E. Carmen Emilia Ospina, en virtud de los acuerdos de voluntades, celebrados con las Empresas Administradoras de Planes de Beneficio (EAPB), realiza el cobro de los medicamentos suministrados a cada paciente de acuerdo a la modalidad contratada, garantizando un proceso de facturación previo, eficiente y responsable, para la dispensación de los medicamentos por parte del proveedor; acuerdo que conlleva a generar un margen de rentabilidad que para la vigencia fiscal 2018, fue de \$1.147.512.000 como lo certifica el área financiera y contable de la E.S.E. Carmen Emilia Ospina.*

*En el análisis de un muestreo de prescripciones sin firma o huella de usuarios se confirma el proceso de facturación previo a la dispensación lo cual garantiza el cobro a la respectiva Empresa Administradora de Planes de Beneficio (EAPB) en la modalidad de evento, y en la modalidad de capitación se demuestra la garantía de cumplimiento del servicio farmacéutico como actividad incluida en los servicios y procedimientos contratados. Se anexa igualmente relación de pagos por EAPB en la vigencia 2018 por los servicios contratados debidamente prestados.*

*Con lo anterior se demuestra que si bien estos procesos son objeto de mejoras administrativas continuas no se configura ninguna incidencia fiscal.*

*El artículo 6 de la Ley 610 de 2000, define el daño al patrimonio del Estado como "La lesión al patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del Estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías. Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público."*

*El daño, entendido como la lesión al patrimonio público, representando en el menoscabo patrimonial, del cual se deriva la obligación de resarcirlo, se traduce en la gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente, una gestión que no consulta el cumplimiento de los cometidos estatales. Además, es fundamental para predicar la existencia del daño que esté debidamente estimado, que sea cierto, especial, anormal, cuantificado o al menos cuantificable conforme a su real magnitud.*

*En tal sentido, el daño se constituye en un componente esencial y determinante en la responsabilidad fiscal y se puede calificar como el elemento más importante, pues, aunque se presente la conducta gravemente culposa o dolosa y el nexo de causalidad, no surge la obligación de indemnizar si no aparece claramente demostrado y cuantificado el daño.*

*En la sentencia de la Sección Primera de 16 de febrero de 2012 mencionada, el H. Consejo de Estado, en lo que tiene que ver con el daño, manifestó:*

*"...Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño (...) En armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal solo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza la existencia del daño causado al patrimonio del Estado y la cuantía del mismo, es decir, establecerlo en cifras concretas y en su real magnitud..." (Negrilla del Despacho).*

*Por lo anterior, al revisar la estructuración de la presente observación, no reúne los requisitos que caracterizan el daño patrimonial al Estado, toda vez que, elevan la observación a título fiscal sin determinar la cuantía del daño y en consecuencia su correspondiente existencia, por lo que, al desconocerse tal situación es claro que se vulnera el derecho fundamental al debido proceso en garantía del derecho de defensa y contradicción que le asista al ente auditado, como quiera que al no contar con esta información se imposibilita la defensa material contra el mismo.*

*Por lo expuesto, la connotación fiscal en la presente observación no está llamada a prosperar."*

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

**ANALISIS DE LA RESPUESTA:**

Con relación a la respuesta dada por la ESE Carmen Emilia Ospina, y a los soportes contenidos en un (1) CD, referente a la observación N°13, se puede evidenciar que la entidad en mención no justifica la falta de soportes legales que brinden garantía de la dispensación de algunos de los medicamentos y su recibido por parte de los usuarios a los cuales les fueron ordenados. Las razones de la presente observación toma fuerza al realizar un análisis de la respuesta dada en los oficios 01-FRM-003906-S—2019 y 01-FRM-003421-S-2019 emitidos por la ESE Carmen Emilia Ospina, donde certifican los formatos que son utilizados para la dispensación de medicamentos, y que deben ser firmados junto con número de identificación por los usuarios o acudientes al recibir los medicamentos, y que al hacer revisión de las formulas médicas, se constata la falta de evidencias de dicho suministro. Por lo anterior, se considera existe incumplimiento en las obligaciones del contratista N°6 que dice "La entrega de estos medicamentos se podrá demostrar con la firma y documento de identidad del usuario o del acudiente al respaldo de la formula, debidamente firmada y sellada por el auxiliar de farmacia de la empresa contratista que lo dispense en señal de recibido" y N° 22 que dice: "Entregar los soportes de dispensación de medicamentos en medio magnético cada mes, en el cual se evidencie la firma de recibido de los medicamentos por parte del paciente".

A su vez, se considera importante tener en cuenta que dentro de los procesos de pagos y reconocimiento de las deudas existe una etapa de verificación de la información, en la cual se comprueba que lo facturado por los contratistas si haya sido cumplido a cabalidad; no obstante, no se entiende cómo, la administración de la ESE procede a realizar pagos sin tener evidencia de la dispensación de los medicamentos cobrados. Estudiada la respuesta remitida por la entidad auditada al informe preliminar de la visita Fiscal, vigencia 2018, de acuerdo a observación N°13, se configura hallazgo administrativo y fiscal, al evidenciar el incumplimiento de las obligaciones del contratista anteriormente mencionadas, que refleja un detrimento patrimonial cuantificado en \$71.678.814 (Setenta y un millones seiscientos setenta y ocho mil ochocientos catorce pesos Mcte), al depurar todas las ordenes de medicamentos dispensados sin evidencia de entrega. Lo anterior se considera presentado por gestión ineficiente y falta de seguimiento continuo.

Razón por la cual se mantiene la observación y será incluida en el informe definitivo con alcance administrativo, fiscal y presunto detrimento por valor de \$71.678.814.

**HALLAZGO No. 14**

Al revisar el archivo físico del contrato N° 0465 de 2018 y la información suministrada durante el proceso de ejecución de la auditoría, se pudo observar que las formulas médicas y prescripciones emitidas para la dispensación de los medicamentos no cuentan con las condiciones exigidas por la normatividad vigente.

**CONDICIÓN:** En los anexos del contrato en mención se pudo observar que los formatos: Formula Médica Ambulatoria, Formula plan de manejo externo y formula de plan de manejo intrahospitalario, utilizados por la ESE Carmen Emilia Ospina y Discolmedica S.A.S para la dispensación de medicamentos no cumplen con las condiciones exigidas por la normatividad vigente en cuanto a características de la prescripción, contenido de la prescripción y obligaciones del dispensador. Algunos formatos presentados por el contratista son ilegibles, presentan tachones y enmendaduras; carecen de los datos personales del profesional de la salud que prescribe (dirección y número telefónico o dirección electrónica), no cuentan con el periodo de duración del tratamiento, ni con la vigencia de dicha prescripción.

**CRITERIO:** Incumplimiento del artículo N°16 del Decreto 2200 de 2005 donde dice: Características de la prescripción, la prescripción debe ser en letra clara y legible, con las indicaciones necesarias para su administración; No podrá contener enmendaduras o tachaduras, siglas, claves, signos secretos, abreviaturas o símbolos químicos, con la excepción de las abreviaturas aprobadas por el Comité de Farmacia y Terapéutica de la Institución. Incumplimiento del artículo N°17 del



INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

Decreto 2200 de 2005 donde dice: Contenido de la prescripción, Nombre del prestador de servicios de salud o profesional de la salud que prescribe, dirección y número telefónico o dirección electrónica; periodo de duración del tratamiento; vigencia de la prescripción. Incumplimiento del artículo N°19 del Decreto 2200 de 2005 donde dice: Obligaciones del dispensador, Verificar que la prescripción esté elaborada por el personal de salud competente y autorizado y que cumpla con las características y contenido de la prescripción, establecidas en el presente decreto. CAUSA: Falta de conocimiento de requisitos. Falta de capacitación. Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.

EFFECTO: Incumplimiento de la normatividad vigente. Control inadecuado de recursos o actividades. Se configura hallazgo administrativo con incidencia disciplinaria.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"RESPECTO A LA CONNOTACIÓN DE TIPO ADMINISTRATIVA CON INCIDENCIA DISCIPLINARIA.**

*En relación a lo expresado por la auditoría en la condición y criterio para la observación No. 14, en la cual genera la afirmación que las formulas médicas y prescripciones emitidas para la dispensación de los medicamentos no cuentan con las condiciones exigidas por la normatividad vigente, ante lo cual es necesario aclarar y precisar que en los tres formatos revisados por la auditoría (Formula médica ambulatoria, Formula de plan de manejo externo, Formula de plan de manejo Intrahospitalario) y que son utilizados por la ESE Carmen Emilia Ospina y Discolmédica S.A.S como contratista para la dispensación de los medicamentos, cuentan en su diseño con los campos y espacios para que se garantice la descripción y por ende el cumplimiento de los 14 ítem del contenido de la prescripción de conformidad al artículo 17 del decreto 2200 de 2005, siendo igualmente cierto que es responsabilidad directa del Médico que prescribe, la consignación y descripción de cada uno de los ítem, para el cumplimiento de las características y contenido de la prescripción de conformidad con los artículos 16 y 17 del decreto 2200 de 2015. A la ESE Carmen Emilia Ospina le corresponde en los procesos de direccionamiento, organización, seguimiento y monitoreo, propender por el mejoramiento continuo en el diseño de los formatos, en físico y en el software asistencial, en aras de que el Médico que prescribe, garantice el llenado de cada casilla o campo disponible para el cumplimiento de cada uno de los contenidos de la prescripción, y disminuya los riesgos de enmendaduras y otras fallas en las características de la prescripción; igualmente fortalecer los procesos de información, capacitación y generación de conocimiento, incluyendo a los responsables de la dispensación, como efectivamente lo demuestra con las circulares internas expedidas y socializadas 01-GER-004649-I-2017 Y 01-STC-006385-I-2019 las cuales se anexan.*

*Por lo anteriormente expuesto la ESE Carmen Emilia Ospina considera necesarias medidas administrativas para el mejoramiento continuo, pero se desvirtúa la presunta incidencia de tipo disciplinaria.*

*Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: La tipicidad, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. La antijuridicidad o ilicitud sustancial es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atentar contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, la culpabilidad, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018 y C-948 de 2002).*

*Por lo expuesto, la administración adecuó su comportamiento a los imperativos normativos citados y en consecuencia, la connotación disciplinaria en la presente observación no está llamada a prosperar.*

*Se anexan: Copias Circular Interna y control asistencia capacitaciones."*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

En análisis de la respuesta allegada por la administración de la ESE Carmen Emilia Ospina, la cual incluye un (1) CD con soportes según respuesta dada, se considera persiste incumplimiento en el contenido de las prescripciones médicas, las cuales no cuentan con el 100% de la información exigida por el Decreto 2200 de 2005, se puede identificar, más específicamente, en los formatos "Formula Médica", la falta de la

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

siguiente información: Dirección y número telefónico o dirección electrónica del prestador de servicios de salud o profesional de la salud que prescribe, periodo de duración del tratamiento y vigencia de la prescripción. De igual manera, se puede observar que algunas de los formatos presentados por el contratista como soporte para cobro, contiene enmendaduras sobre las cantidades de lo ordenado, creando inquietudes al momento de su revisión.

Analizada la respuesta remitida por el sujeto de control, se confirma la observación con connotación administrativa y disciplinaria, se incluirá en el informe definitivo.

Contrato prestación de Servicio N°1692 de 2018

Al revisar el contenido del contrato N° 1692 de 2018 el cual tiene como objeto el de "CONTRATAR EL DISEÑO, ELABORACIÓN Y/O DIFUSIÓN DE PIEZAS INFORMATIVAS Y PUBLICITARIAS A TRAVÉS DE DIFERENTES MEDIOS DE COMUNICACIÓN DE LA CIUDAD, PARA PROMOVER, PROMOCIONAR Y POSICIONAR LOS SERVICIOS, CAMPAÑAS, PROGRAMAS Y/O ACTIVIDADES DE LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA" se observa que algunas de las hojas se encuentran sin foliación, y en el orden que no corresponden según secuencia numérica.

OBSERVACIÓN No. 15

CONDICIÓN: La foliación del contrato en mención se encuentra organizada de manera incorrecta, no presentan un orden en sus consecutivos y algunas hojas se no presentan números de folios asignados.

CRITERIO: Incumplimiento de la ley de archivo, ley 594 de 2000.

CAUSA: Falta de capacitación.

EFFECTO: Incumplimiento de disposiciones generales. Se configura observación administrativa.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"CONNOTACIÓN ADMINISTRATIVA**

*Anexo contrato debidamente foliado teniendo en cuenta la normatividad vigente."*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Como respuesta a la observación N°15, se recibe un (1) CD que contiene un total de 230 (doscientos treinta) folios debidamente marcados, que corresponden al contrato N°1692 y sus documentos anexos. Se realiza revisión detallada de cada uno de los folios y se considera corregida falta identificada en la observación en mención.

Con la remisión de estos soportes, la entidad auditada, demostró haber tomado correctivos inmediatos, por lo tanto se desvirtúa observación administrativa, se excluye la presente observación del informe definitivo.



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Contrato de Prestación de Servicios N°0641 de 2018

Al revisar el contenido del contrato N°0641 de 2018 se observa que se incluyen las invitaciones a cotizar dirigidas a las empresas Fotograma, Fotografía Aérea James Quimbaya y Clacketa Producciones, las cuales no cuentan con constancia de recibidos por parte de los invitados; se observan inconsistencias en los datos que acompañan las firmas de los proponentes tales como un mismo número de celular para dos de los tres proponentes, los cuales no relacionan número de identificación. Se recibieron tres cotizaciones: En la propuesta de la Sra. Patricia Velásquez, representante de Cackleta Producciones, se puede observar que en el contenido del documento no incluye número de identificación del proponente, y que al pie de la firma relaciona el número de celular 3017862313, siendo éste el mismo número que relaciona el Sr. James Quimbaya Cortés, representante de Fotografía Aérea en su propuesta. No obstante, se evidencia que ese número de celular 3017862313 aparece incluido en la información que contiene la factura N° 0018 de fecha 16 de mayo de 2018 emitida por el contratista, donde factura los servicios prestados en la ejecución del contrato.

**HALLAZGO No. 16**

**CONDICIÓN:** En la revisión del contrato N°641 de 2018, cuyo objeto es "CONTRATAR EL DISEÑO Y ELABORACIÓN DE VIDEOS Y SPOTS CON TEMAS INSTITUCIONALES Y/O DIFUSIÓN DE INFORMACIÓN A TRAVÉS DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN REGIONAL REFERENTE A LA RENDICIÓN DE CUENTAS VIGENCIA 2017 DE LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA" La ESE Carmen Emilia Ospina incluye en su archivo físico documentos que muestran inconsistencias en su contenido, más específicamente, en las propuestas presentadas por los invitados a cotizar. Se evidencia un mismo número de celular al pie de la firma de dos de los proponentes, los cuales no presentan número de identificación ni documentos legales que soporten su existencia.

**CRITERIO:** Incumplimiento de los artículos 289, 409 y 410 de la Ley 599 de 2000. Incumplimiento del numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

**CAUSA:** Falta de mecanismos de seguimiento y monitoreo.

**EFFECTO:** Incumplimiento de disposiciones generales. Control inadecuado de recursos o actividades. Hallazgo administrativo con connotación disciplinaria y penal.

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**RESPECTO A LA INCIDENCIA DE TIPO DISCIPLINARIA Y PENAL.**

No le asiste la razón al ente de control fiscal, por las siguientes razones:

**CONNOTACIÓN DISCIPLINARIA Y PENAL.**

El numeral 6 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, establece que las Empresas Sociales del Estado se someterán al régimen contractual de derecho privado, pero podrán, discrecionalmente, utilizar las cláusulas excepcionales previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

Dicho lo anterior, el artículo 26 de la Resolución 261 del 2014 (Manual de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina), señala: "ARTICULO 26. CONTRATACIÓN DIRECTA. La Contratación Directa se desarrollará con base en los siguientes requisitos: Por la cuantía. Cuando se trate de contratos cuyo valor sea inferior o igual a DOSCIENTOS (200) SMLMV cualquiera que sea su naturaleza, será suficiente la presentación de único oferente."

El contrato 641 del 2018 objeto de reproche en la presente observación, tuvo el valor de \$22.400.000, por lo tanto, al ser su valor inferior a 200 SMLMV; le era aplicable el postulado del artículo 26 que consagra ser suficiente con la presentación de un único oferente. Al verificar el expediente, se cumplió con la invitación a contratar mediante la modalidad directa bajo el número 031 del 2018, visto a folio 24 al 31, cumpliendo con el precepto normativo aplicable a la escogencia del contratista.

Ahora bien, en cuanto a las invitaciones a cotizar, resulta válido afirmar que las mismas son ajenas al procedimiento establecido en el manual de contratación, toda vez que con ellas se busca establecer un estudio de mercado que permita conocer el valor real del bien o servicio posible a contratar, es de resaltar que dichas invitaciones no tienen factor evaluador, ni requisitos habilitantes ni factor de rechazo, que permitan determinar la escogencia del futuro contratista, como bien a dicho, se emplea como herramienta excepcional para fijar un parámetro económico ajustado a las condiciones de tiempo, modo y lugar del bien o servicio a adquirir.

Adicionalmente, por el contexto fáctico y normativo señalado, no se consideran estructurados la existencia de los elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, a que al tenor de lo expuesto por la Sección Segunda del Consejo de Estado donde precisó los tres elementos que componen la responsabilidad disciplinaria, esto es, aquellos que debe acreditar la autoridad disciplinaria a efectos de imponer una sanción: **La tipicidad**, que se traduce en que los destinatarios de la ley disciplinaria solo pueden ser investigados y sancionados por comportamientos descritos como falta en la ley vigente. **La antijuridicidad o ilicitud sustancial** es concebida como la afectación objetiva a los deberes funcionales, sin que sea necesario un daño material, de esta manera basta la sola infracción de los deberes contentivos en la Carta Política, las leyes, los reglamentos, los contratos de trabajo o los manuales de funciones, para que se configure el injusto disciplinario. Esto último quiere decir que para que la conducta sea considerada sustancialmente ilícita debe atentar contra el buen funcionamiento del Estado y, por ende, contra sus fines. Y, finalmente, **la culpabilidad**, concebida como la posibilidad de exigir otro comportamiento al sujeto disciplinado, la cual solo puede darse por las modalidades de culpa o dolo. (Consejo de Estado Sección Segunda, Sentencia 19001233300020130019701 (31352016), 11/26/2018 y C-0948 de 2002).

**CONNOTACIÓN PENAL**

El contrato 641 del 2018 objeto de reproche en la presente observación, tuvo el valor de \$22.400.000, por lo tanto, al ser su valor inferior a 200 SMLMV, le era aplicable el postulado del artículo 26 que consagra ser suficiente con la presentación de un único oferente. Al verificar el expediente, se cumplió con la invitación a contratar a contratar mediante la modalidad directa bajo el número 031 del 2018, visto a folio 24 al 31, cumpliendo con el precepto normativo aplicable a la escogencia del contratista.

Ahora bien, en cuanto a las invitaciones a cotizar, resulta válido afirmar que las mismas son ajenas al procedimiento establecido en el manual de contratación, toda vez que con ellas se busca establecer un estudio de mercado que permita conocer el valor real del bien o servicio posible a contratar, es de resaltar que dichas invitaciones no tienen factor evaluador, ni requisitos habilitantes ni factor de rechazo, que permitan determinar la escogencia del futuro contratista, como bien a se dijo, se emplea como herramienta excepcional para fijar un parámetro económico ajustado a las condiciones de tiempo, modo y lugar del bien o servicio a adquirir.

Por lo anteriormente descrito en el desarrollo contractual objeto de reproche por el ente auditor se puede establecer con toda certeza que NO existió violación alguna a la normatividad vigente y en caso en concreto a la resolución 261 de 2014, artículos 25 y 26 por el cual se determina el procedimiento de la contratación directa para la empresa Social del Estado Carmen Emilia Ospina de Neiva, la cual reza:

"ARTICULO 25. MODALIDADES DE SELECCIÓN. De acuerdo con lo expuesto en el presente Manual y en el Estatuto de Contratación aprobado por la Junta Directiva, en las normas del Código Civil, el Código de Comercio y las demás normas complementarias, la E.S.E. CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, para contratar utilizará una de las siguientes formas de selección:

Contratación directa.  
Contratación por solicitud privada de ofertas.  
Contratación por solicitud pública de ofertas."

Que en su artículo 26 estable la modalidad de contratación directa conforme a los siguientes requisitos:



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

Por la cuantía. Cuando se trate de contratos cuyo valor sea inferior o igual a **DOSCIENTOS (200) SMLMV** cualquiera que sea su naturaleza, será suficiente la presentación de único oferente.

2. Por razón del objeto de los contratos: Cualquiera sea su cuantía, la empresa recurrirá al procedimiento previsto en este artículo cuando se trata de celebrar los siguientes contratos:

Aunado a lo anterior la ESE Carmen Emilia Ospina, no transgredió, ningún principio rector de la contratación, ni mucho menos su procedimiento, por lo tanto por ser contratación directa regulada por el artículo 26 (manual de contratación) no se afectó el principio de selección objetiva, su legalidad y muchos menos transgredió algún delito tipificado en la legislación Colombia, igualmente dentro de la observación no se estructura la configuración de posible tipologías penales, en concordancia a los principios de legalidad tipicidad antijuridicidad de la conducta de conformidad a las siguientes consideraciones:

### CUANDO SE ESTRUCTURA EL DELITO DE CONTRATOS SIN EL CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS LEGALES

La Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia determinó que el tipo penal de contrato sin cumplimiento de requisitos legales se estructura cuando el servidor público desatiende los condicionamientos atinentes a un contrato, específicamente en estos tres eventos:

- i. Cuando lo tramita sin cumplir los requisitos de esa fase contractual.
- ii. Cuando lo celebra sin observar los presupuestos necesarios para su perfección o sin verificar el cumplimiento de los requisitos inherentes a la fase precontractual.
- iii. Cuando liquida el contrato sin sujetarse a las exigencias requeridas para el efecto.

Sumado a ello, y en relación con el punible de interés indebido en la celebración de contratos, con base en una providencia del 2010 que citó un fallo de constitucionalidad del año 2003, precisó que así no se infrinja el régimen de inhabilidades e incompatibilidades y tampoco se incumplan los requisitos legales esenciales para el tipo de contrato que se trate, ello no impide que se vulnere el bien jurídico de la administración pública.

Ello como quiera que la actuación de un servidor público llamado a intervenir en razón de su cargo o sus funciones está determinada por un interés ajeno al que corresponde de acuerdo con la Constitución, la ley y/o los reglamentos, gobernado por propósitos o inclinaciones personales.

Además, la corporación aseguró que se está ante un injusto de mera conducta y, por tanto, no requiere un perjuicio concreto al bien jurídicamente tutelado, pues lo que se sanciona es la prevalencia del interés particular del funcionario que interviene, sobre el general de la comunidad en el proceso de contratación.

#### Caso concreto

El coordinador de una comisión de reclamos presentó una denuncia contra el gerente de un hospital de Ibagué por el delito indicado, al adquirir dos lámparas para el servicio de cirugía. Previamente, culminada la fase precontractual de selección del proponente, el comité del hospital señaló cuál era la empresa que obtuvo un mayor puntaje y cuál era la que seguía, por lo que motivó la elaboración del proyecto con la primera. Sin embargo, el gerente decidió conferirle el contrato a la empresa que se encontraba en segundo lugar con base en un concepto técnico donde se indicaba que las lámparas ofrecidas por esa empresa eran las ideales para satisfacer las necesidades del servicio de cirugía.

A juicio de la Sala, aun cuando la actuación del procesado no se ajustó a cabalidad a los presupuestos de la función administrativa ni a los principios que regulan la actividad contractual estatal, no es posible predicar que la voluntad del gerente estuvo dirigida a defraudar la administración pública, pues no se avizora la intención dolosa de querer favorecer a alguno de los proponentes y desconocer las fases que componen el proceso reglado. Por ello, casó la sentencia atacada y confirmó la absolución a favor de implicado (M. P. Eyder Patiño Cabrera).

#### Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Sentencia SP-20252018 (47603), Jun. 6/18.

- **La tipicidad penal y el principio de legalidad**

1. La tipicidad tiene una innegable trascendencia constitucional y es una expresión de la irrigación de los contenidos de la Carta sobre el ordenamiento penal, pues constituye uno de los pilares del principio de legalidad, lo que genera una relación amplia y dinámica con el derecho fundamental al debido proceso.

Así, la tipicidad como principio se manifiesta en la "(...) exigencia de descripción específica y precisa por la norma creadora de las infracciones y de las sanciones, de las conductas que pueden ser sancionadas y del contenido material de las sanciones que puede imponerse por la comisión de cada conducta, así como la correlación entre unas y otras"

Este Tribunal desarrolló el contenido de dicho principio e identificó los siguientes elementos: i) la conducta sancionable debe estar descrita de manera específica y precisa, bien porque está determinada en el mismo cuerpo normativo o sea determinable a partir de la aplicación de otras normas jurídicas; ii) debe existir una sanción cuyo contenido material lo define la ley; y, iii) la obligatoria correspondencia entre la conducta y la sanción<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Sentencia C-827 de 2011 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>2</sup> Sentencia C-343 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

2. De otra parte, el artículo 29 de la Constitución establece que "Nadie podrá ser juzgado sino conforme a las leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio". Para esta Corporación, las disposiciones contenidas en la Carta le imponen al Legislador las siguientes obligaciones: i) definir de manera clara, concreta e inequívoca las conductas reprobadas; ii) señalar anticipadamente las respectivas sanciones; iii) definir las autoridades competentes; y, iv) establecer las reglas sustantivas y procesales aplicables, todo lo anterior con la finalidad de garantizar un debido proceso<sup>3</sup>.

El principio de legalidad que rige el derecho penal, es definido por JIMÉNEZ DE ASUA como: "(...) nullum crimen sine praevia lege: no puede considerarse delito el hecho que no ha sido expresa y previamente declarado como tal por la ley; nulla poena sine praevia lege: esto es, no puede aplicarse pena alguna que no esté conminada por la ley anterior e indicada en ella; nemo iudex sine lege: o sea que la ley penal sólo puede aplicarse por los órganos y jueces instituidos por la ley para esa función; nemo damnatur nisi per legale iudicium, es decir que nadie puede ser castigado sino en virtud de juicio legal."<sup>4</sup>

Conforme a lo anterior, la Corte en **sentencia C-653 de 2001**<sup>5</sup> expresó que el ejercicio legítimo del poder punitivo del Estado debe respetar en todo caso las garantías del derecho fundamental al debido proceso destinado a "(...) proteger la libertad individual, controlar la arbitrariedad judicial y asegurar la igualdad de todas las personas ante el poder punitivo del estado."

En ese orden de ideas, el principio de legalidad penal es una de las principales conquistas del Estado constitucional, al constituirse en una salvaguarda de la seguridad jurídica de los ciudadanos, pues les permite conocer previamente cuándo y por qué razón pueden ser objeto de penas ya sea privativas de la libertad o de otra índole, con lo que se pretende fijar reglas objetivas para impedir el abuso de poder de las autoridades penales del caso.

3. Este Tribunal ha identificado las diferentes dimensiones del principio de legalidad en materia penal, las cuales se resumen a continuación: i) la reserva legal, pues la definición de las conductas punibles le corresponde al Legislador y no a los jueces ni a la administración; ii) la prohibición de aplicar retroactivamente las normas penales, por lo que un hecho no puede considerarse delito ni ser objeto de sanción si no existe una ley previa que así lo establezca, salvo el principio de favorabilidad; iii) el principio de legalidad en sentido estricto denominado de tipicidad o taxatividad, exige que las conductas punibles no solo deben estar previamente establecidas por el Legislador, sino que deben estar inequívocamente definidas por la ley, por lo que la labor del juez se limita a la adecuación de la conducta reprochada en la descripción abstracta realizada por la norma. Solo de esta manera se cumple con la función garantista y democrática, que se traduce en la protección de la libertad de las personas y el aseguramiento de la igualdad ante el ejercicio del poder punitivo por parte del Estado<sup>6</sup>.

4. En conclusión, la tipicidad es un principio constitucional que hace parte del núcleo esencial del principio de legalidad en materia penal. Dicho principio se expresa en la obligación que tiene el Legislador de establecer de manera clara, específica y precisa las normas que contienen conductas punibles y sus respectivas sanciones.

Por su parte, el principio de legalidad materializa el derecho fundamental al debido proceso y garantiza la libertad individual y la igualdad de las personas ante la ley. Sus dimensiones encierran la reserva de ley, la irretroactividad de la ley penal salvo favorabilidad y la tipicidad o taxatividad, mediante las cuales evita la arbitrariedad o la intromisión indebida por parte de las autoridades penales que asumen el conocimiento y juzgamiento de las conductas típicas.

### • Antijuridicidad

Verificada la tipicidad, corresponde ahora estudiar el concepto de antijuridicidad de la conducta, para luego analizar la culpabilidad y luego la punibilidad. La antijuridicidad o injusto penal implica la contradicción jurídica del acto objeto de reproche, es decir, de una parte, el desvalor de resultado el cual es formal cuando se infringe la ley y material, cuando se lesiona o se pone en peligro un bien jurídico protegido, y de otra parte, el desvalor de la acción con fundamento en el conocimiento de los hechos típicos dolosos o de la infracción al deber de cuidado en los delitos culposos, lo que genera el "injusto típico".

En la legislación colombiana, la antijuridicidad está consagrada en el artículo 11 del Código Penal del año 2000, que establece: "Para que una conducta típica sea punible se requiere que lesione o ponga efectivamente en peligro, sin justa causa, el bien jurídico tutelado por la ley penal."

La norma trascrita permite entender que en el país se acepta una concepción dual de la antijuridicidad (formal-material), porque para que la conducta típica sea antijurídica se requiere que sea contraria a derecho, y además, lesione o ponga en peligro un bien jurídico protegido por la norma penal.

<sup>3</sup> Sentencia C-200 de 2002. M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>4</sup> Luis Jiménez de Asúa, "Tratado de Derecho Penal. Tomo II Filosofía y Ley Penal", Edit. Losada, Buenos Aires Argentina, 1950.

<sup>5</sup> M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>6</sup> Sentencia C-599 de 1999 M.P. Alejandro Martínez Caballero.



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

*La antijuridicidad no es un principio con expresa regulación constitucional, sin embargo, esta Corporación ha establecido que guarda una íntima conexión con el principio de proporcionalidad o "prohibición de exceso" el cual se deduce jurisprudencialmente de los postulados de Estado Social de Derecho, la dignidad humana, la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, los derechos inalienables de la persona, prohibición de la pena de muerte y de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el principio de igualdad y de la proporcionalidad de las medidas excepcionales<sup>7</sup>.*

*Conforme a lo anterior, la responsabilidad de los particulares por la infracción a las leyes, especialmente las penales, requiere la verificación de un daño efectivo a los bienes jurídicos protegidos y no la simple valoración de una intención que se juzga lesiva, solo esta última condición justifica la restricción de los derechos y libertades, que gozan igualmente de protección constitucional<sup>8</sup>.*

*En síntesis, aunque la antijuridicidad no tiene rango de principio constitucional, guarda una estrecha relación con el principio de proporcionalidad, puesto que solo la protección de bienes jurídicos realmente amenazados justifica la restricción de derechos fundamentales como la libertad personal.*

*Por lo expuesto, la administración adecuó su comportamiento a los imperativos normativos citados y en consecuencia, la connotación penal en la presente observación no está llamada a prosperar, toda vez no se estructuran la existencia de los elementos que componen la responsabilidad penal, a que al tenor de lo expuesto anteriormente no existe elementos que configuren posibles tipologías penales, en concordancia a los principios de legalidad tipicidad antijuridicidad de la conducta; es de anotar igualmente que el procedimiento contractual se dio y se desarrollo de conformidad al artículo 26 – CONTRATACIÓN DIRECTA de la Resolución 261 de 2014 (Manual de contratación), cumpliendo así la normatividad aplicable y los principios de la contratación.*

*De igual modo es importante anotar que el sujeto auditado, ESE Carmen Emilia Ospina, es diferente al sujeto activo de las conductas de naturaleza penal mencionadas en el informe.*

### ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

En análisis de la respuesta contenida en un (1) CD, que incluyen documentos soportes, los cuales fueron allegados por parte de la ESE Carmen Emilia Ospina, se puede observar que no cuenta la suficiente información que convenza para su defensa.

En primera instancia, haciendo referencia al artículo 26 del Manual de Contratación de la ESE, sobre el cual se apoya principalmente dicha entidad para defenderse, vale resaltar que nuestra observación es precisa al identificar que existió una presunta vulneración al principio de transparencia, durante la etapa precontractual, al evidenciar la existencia de 2 (dos) proponentes que firman sus propuestas con un mismo número de celular, el cual también aparece incluido en la información que relaciona el contratista en su factura, y de igual manera, al verificar por medio de oficio CCNE19-4754 de fecha 27 de Junio de 2019 emitido por la Cámara de Comercio, que el proponente Clacketa Producciones Soluciones Audiovisuales y Patricia Velásquez no existen en su base de datos. Así mismo, se confirmó, por medio de contacto directo con el Sr. James Quimbaya Fotografía Aérea que el número de celular anotado en su propuesta no le pertenece a él ni a su empresa representada.

Al evidenciar esta información, se identificó que no se garantizó, en su etapa precontractual el derecho a la igualdad entre los oferentes y el evitar favorecimiento indebido sin tener consideración favores o factores de afecto o de interés.

Por otra parte, se considera faltas a los artículos 289, 409 y 410 de la ley 599 del 2000, con la existencia de una presunta falsedad en documento privado, interés indebido en la celebración de contrato y contratos sin cumplimiento de requisitos legales.

Por lo anterior, una vez valorada la respuesta comunicada por la entidad al Informe preliminar, se configura el hallazgo administrativo, disciplinario y penal, toda vez que las evidencias de la presunta alteración de documentos, en la etapa precontractual, existen; y será incluido en el informe definitivo.

### Contrato de Suministro: No. 0109 de 2018

Objeto: Adquisición de ambulancias para el transporte asistencial básico (TAB) de la red pública del Municipio de Neiva, para el servicio de referencia y contra referencia de la ESE Carmen Emilia Ospina, de acuerdo a las especificaciones técnicas exigidas por la empresa.

<sup>7</sup> Sentencia C-070 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>8</sup> Ibídem. Reiterado en sentencia C-118 de 1996 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Se procede a realizar la verificación del cumplimiento de todas las etapas contractuales, sin observar ningún tipo de irregularidad. Se evidencia que las ambulancias fueron ingresadas al almacén de la ESE Carmen Emilia Ospina el día 11/04/2018, con fin el fin de verificar cada uno de los elementos que hacían parte de cada una de las ambulancias, se procede a realizar inspección a cada uno de los vehículos observando que cada uno cuenta con monitor signos vitales, succionador, camilla para ambulancia, nebulizador ultrasonido OKA 517, silla de ruedas de ambulancia y desfibrilador shiller, conforme a las especificaciones establecidas en las facturas Nos. AM 2223 y AM 2224 y comprobante de ingreso de activos Nos. 196 y 197.

De igual manera, se evidenció que al 18 de junio del presente año, fecha en que se realizó la inspección a las ambulancias identificadas con las placas OJZ 637 y OJZ 638, se entraban en el Concesionario NISSAN teniendo en cuenta que están presentando fallas, según diagnostico suministrado por el concesionario y fueron ingresadas por garantía para su reparación.

Con el fin de conocer más a fondo cuales eran las razones por las cuales las ambulancia con poco tiempo de compradas comenzaron a presentar fallas, se solicitó al concesionario NISSAN informará cual era el diagnostico de los vehículos NISSAN NEW FRONTIER D23 de placas OJZ637 – OJZ 638, respuesta que fuera remitida mediante oficio del 26 de junio de 2019, indicando que con relación al vehículo OJZ 637 se detectó un funcionamiento no adecuado del turbo cargador causado por el actuador electrónico que impedía la operación normal del vehículo, dicha situación fue corregida y se realizó la entrega del mismo a la persona encargada.

En lo que tiene que ver con el vehículo de placas OJZ 638 se determinó que dos de los inyectores no funcionaban conforme a las especificaciones dadas por el fabricante, daño que fuera reparado como se pudo comprobar en la prueba de ruta No. 64449.

Aspectos que deberán tenerse en cuenta en un mediano plazo como posibles afectaciones técnico mecánicas que podrían estar generando gastos adicionales y presuntos traumatismos en el normal desarrollo de las funciones del transporte hospitalario de la ESE.

#### 2.1.2 Factor Rendición y Revisión de la Cuenta



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Se emite una opinión EFICIENTE como consecuencia de los siguientes hechos y debido a la calificación de 86 puntos, resultante de ponderar el cumplimiento de los siguientes aspectos:

- Oportunidad en la rendición de la cuenta.
- Suficiencia (Diligenciamiento total de formatos y anexos)
- Calidad (Veracidad)

Revisada la cuenta reportada por LA ESE CARMEN EMILIA OSPINA., a través del Sistema Integrado de Auditoría – SIA, se pudo determinar que cumplió con lo establecido en la Resolución número 0171 del 10 de diciembre de 2018 “Por medio de la cual se adopta la reglamentación para la rendición de cuentas, su revisión, presentación, modificación y seguimiento del Plan de mejoramiento y se unifica la información que se presenta a la Contraloría Municipal de Neiva” y se dictan otras disposiciones”.

El grupo auditor verificó la autenticidad, suficiencia y veracidad de la información rendida, relacionadas con los componentes o factores de auditoría que formaron parte del proceso auditor a saber: En el Componente Control de Gestión, el Factor Contractual, Factor Rendición y revisión de la Cuenta, Factor Plan De Mejoramiento, Factor Control Fiscal Interno, En el Componente de Resultado con el Factor Planes, Programas y Proyectos, en el Componente Financiero, el Factor Estados Contables, y el Factor Gestión Presupuestal y Gestión Financiera.

Con respecto a los demás formatos se verificó que fueran rendidos los formatos e incluyeran toda la información requerida para cada uno de ellos.

HALLAZGO No. 17

CONDICIÓN: Verificado el formato F13ACMN Contratación, se evidenció que la ESE Carmen Emilia Ospina, rindo los contratos 637 y 1748 de 2018 como no liquidados a 31 de diciembre de 2018. Y conforme a la comunicación de fecha 10 de junio de 2019, suscrita por el Coordinador Jurídico Contratación dichos contratos fueron liquidados el 14 de diciembre de 2018.

CRITERIO: Incumplimiento del párrafo del artículo 8 de la Resolución No. 171 de 2018.

CAUSA: Fallas en la rendición de los formatos de la cuenta fiscal.

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

**EFECTO:** Falta de control y seguimiento a la información rendida. Hallazgo administrativo.

RESPUESTA DE LA ENTIDAD:

**"RESPECTO A LA OBSERVACIÓN CON CONNOTACIÓN ADMINISTRATIVA.**

*La ESE Carmen Emilia Ospina tomará las medidas necesarias para mitigar las posibles fallas administrativas."*

ANÁLISIS DE LA RESPUESTA:

Analizada la respuesta remitida por el sujeto de control, se confirma la observación con connotación administrativa y se incluirá en el informe definitivo.

### 2.1.3 Factor Tecnologías de las Comunicaciones y la Información. (TICS)

Durante el Proceso Auditor se realizó seguimiento a la publicación de la información en la página web institucional, evidenciado que de acuerdo con los lineamiento establecidos por Gobierno Digital, la Empresa Social del Estado Carmen Emilia Ospina de Neiva cumple con lo establecido en el Artículo 76 de la Ley 1474 de 2011, en la sección de "Atención al Ciudadano", ofrece un botón o un enlace de contacto para peticiones, quejas, reclamos y denuncias mediante un formulario que permite identificar el tipo de solicitud, mediante el canal de rendición de cuentas, la empresa realiza invitación a la comunidad interesada, indicando la fecha, el lugar, la hora y la dirección de la realización de los eventos de rendición.

Así mismo, se evidenció que a través de la página web institucional la empresa pone a disposición de los interesados, los formatos para obtener los certificados de retenciones, para solicitar los resultados de exámenes de laboratorio clínico, para consultar si los usuarios de los servicios médicos se encuentran registrados en la base de datos que reposa en la empresa, entre otros.

### 2.1.4 Factor Plan de Mejoramiento

Como resultado de la auditoría adelantada, se determinó que el Plan de Mejoramiento del SUJETO AUDITADO, con corte a 31 de diciembre de 2018 presenta CUMPLIMIENTO, cuyo porcentaje corresponde al 92.9%; como resultado de ponderar aspectos como el cumplimiento y la efectividad de las acciones.

Por lo anterior, se dio o no se dio cumplimiento de la Resolución No. 171 de 2018, que regula los planes de mejoramiento

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

En la evaluación y calificación a los Planes de Mejoramiento suscritos con la Empresa Social del Estado Carmen Emilia Ospina de Neiva, producto de auditorías realizadas se evaluaron los planes que tienen el periodo de ejecución vencido a 31 de diciembre de 2018, así:

Plan de Mejoramiento de la Auditoría Audibal al Balance vigencia 2017, está constituido por 5 Acciones de Mejora y como resultado del seguimiento y evaluación realizado se determinó que CUMPLIO conforme a la Resolución No.171 del 10 de diciembre de 2018, consecuencia de ponderar aspectos como el cumplimiento y la efectividad de las acciones.

De acuerdo con el porcentaje establecido por la No.171 del 10 de diciembre de 2018, cuando se logra un porcentaje superior al 80% se entiende que el Plan de Mejoramiento Cumple, verificando el porcentaje obtenido esto es 100%, se califica el Plan como CUMPLIDO.

El Plan de Mejoramiento de la Auditoría Regular Especial vigencia 2016 suscrito el 20 de febrero de 2018, constituido con 31 Acciones de mejora, como resultado del seguimiento y evaluación realizado, se determinó que de las 31 Acciones de Mejora que hacen parte del plan, a 28 se le asignó calificación de dos (2) puntos como cumplidas, equivalente a un 90%, una acción con calificación de uno (1), equivalente al 6%, que corresponde al hallazgo número 4 a) y dos acciones con calificación de cero (0), equivalente al 3%, que corresponde a los hallazgos número 3 a) y 5 a) de la Auditoría de la vigencia 2016.

De acuerdo con el porcentaje establecido por la Resolución No. 171 del 10 de diciembre de 2018, cuando se logra un porcentaje superior al 80% se entiende que el Plan de Mejoramiento Cumple, verificando el porcentaje obtenido esto es 90%, se califica el Plan como CUMPLIDO.

Como consecuencia de la presente auditoria, las acciones de mejora con calificación de uno y cero se mantienen y deberán incluirse en el Plan de Mejoramiento que se suscriba como resultado de la misma, teniendo en cuenta que corresponde a un tema de gran importancia, a fin de que los hallazgos detectados sean subsanados.

No.	Hallazgo Administrativo	Acción de Mejoramiento a Desarrollar	Fecha inicial de ejecución	Fecha final de ejecución	Metas cuantificables	Indicadores de cumplimiento	Cumplimiento			PUNTAJE OBTENIDO
							SI (2)	NO (1)	NO (0)	
3	En el contrato de suministro No.663 de 2016 se establece como interventores al	1. Actualizar el Manual de Contratación acorde a lo establecido en la Resolución 5185 de 2013	02 de Enero de 2018	30 de diciembre de 2018	100%	1. Manual de Contratación actualizado		0		0

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

	personal que posee contrato de prestación de servicios con la ESE CEO, se observa que no está claramente definido en la empresa la denominación de forma expresa de supervisor o del interventor.	expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, 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, dejando expresamente la definición y asignación de Supervisor y de interventor				(GBS-S1-M1.V1)				
4	En los contratos Números 351, 663, 693 de 2016 y 744 de 2017 en la verificación de la información del SIA OBSERVA, se encontró que no se cumplieron con el cargue total de los documentos.	1. Diseñar los documentos definidos en la plataforma SIA OBSERVA, en las etapas precontractual, contractual y pos contractual, en los casos que se requiera, y que permitan al ente control realizar los respectivos seguimientos.	02 de Enero de 2018	30 de diciembre de 2018	100%	1. Diseño de los documentos que se requieran, para dar cumplimiento con el 100% de la publicación en la plataforma del SIA OBSERVA en las etapas precontractual, contractual y pos contractual.		1		1
5	Se evidencia en el contrato No.693 de 2016, que existió un valor no ejecutado del contrato, no obstante se realizó la suscripción del OTRO SI 01, con el fin de dar ampliación del término de ejecución, no se entiende el porqué de la terminación anticipada del contrato, no existe motivación suficiente de las causas reales de ésta toma de decisión.	1. Actualizar el Manual de Contratación acorde a lo establecido en la Resolución 5185 de 2013 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, 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.	02 de Enero de 2018	30 de diciembre de 2018	100%	1. Manual de Contratación actualizado (GBS-S1-M1.V1)		0		0

**2.1.5 Factor Control Fiscal Interno**

De acuerdo a la evaluación realizada de las evidencias aportadas por la entidad durante la ejecución de la Auditoria, se emite una opinión EFICIENTE con base en la aplicación de la Matriz de Evaluación del Control Fiscal Interno a los factores Gestión Contractual, Factor Rendición y Revisión de la Cuenta, Factor Tecnologías de las Comunicaciones y la Información, Factor Evaluación del Plan de Mejoramiento, Factor Control Fiscal Interno, Controversias Judiciales, En el Componente de Resultado con el Factor Planes, Programas y Proyectos, en el Componente Financiero, en el Factor Estados Contables, y el Factor Gestión Presupuestal y Gestión Financiera, la cual obtuvo la calificación de 1.9 puntos.

**2.1.6 Controversias Judiciales**

Para la vigencia 2018 la ESE Carmen Emilia ejerció la defensa judicial en 77 procesos, clasificados así:

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Clase de proceso	Cantidad	Monto de las Pretensiones
Acción de grupo	1	\$100.000.000
Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho	27	\$2.428.235.828
Reparación Directa	49	\$20.716.997.208
<b>Total</b>	<b>77</b>	<b>\$23.245.233.036</b>

Fuente: formato\_201813\_f15\_cm

Al realizar la revisión de todos los procesos se observó que para la vigencia 2018 se profirieron fallos de primera instancia dentro de los procesos que se relacionan a continuación:

Rdo.	MEDIO DE CONTROL	DESPACHO QUE PROFIRIÓ SENTENCIA	DEMANDANTE	CUANTÍA PRETENSIÓN	FECHA DE FALLO	DECISIÓN
2017-112	Acción de Reparación Directa	Juzgado Sexto Administrativo	Albeiro Losada Perdomo	\$231.924.200	05-oct-18	Favorable
2011/329	Acción de Reparación Directa	Juzgado Cuarto Administrativo	José Vicente Barrera Claros - Ofelia Sterling	\$450.215.000	17-ago-18	Favorable
2016-483	Acción de Reparación Directa	Juzgado Sexto Administrativo	Gloria Ramírez de Arango	\$417.359.202	22-ago-18	Favorable
2009/160	Acción de Reparación Directa	Juzgado Noveno Administrativo	Luis Alberto Minas Arias y Andrés Felipe Rondón	\$386.990.000	26-abr-18	Favorable
2015-148	Acción de Reparación Directa	Juzgado Sexto Administrativo	Liliana Mahecha Buendía	\$161.087.500	23-may-18	Favorable
2012/040	Acción de Reparación Directa	Juzgado Cuarto Administrativo	María Delfi Gasca Vega	\$936.710.000	30-ene-18	Favorable
2016-049	Acción de Reparación Directa	Juzgado Sexto Administrativo	Juan Francisco Díaz Vergara	\$373.723.000	01-oct-18	Favorable
2016-299	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Juzgado Tercero Administrativo	Luz Fanny Rodríguez	\$13.000.000	09-abr-18	Favorable
2017-41	Acción de Reparación Directa	Juzgado Sexto Administrativo	Oscar Wilfredo Ortegón Calderón	\$426.877.188	25-oct-18	Desfavorable - Apelado por la E.S.E. C.E.O
2017-261	Acción de Reparación Directa	Juzgado Sexto Administrativo	Nieves Joven Celis	\$114.202.757	19-nov-18	Desfavorable - Apelado por la E.S.E. C.E.O

Así mismo, se profirió un fallo de segunda instancia, así:

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Rdo.	MEDIO DE CONTROL	DESPACHO QUE PROFIRIÓ SENTENCIA	DEMANDANTE	CUANTÍA PRETENSIÓN	FECHA DE FALLO	DECISIÓN
2011/275	Acción de Reparación Directa	Tribunal Contencioso Administrativo del Huila	Francy Collazos y otros	\$73.031.296	05-abr-18	Favorable

Para la vigencia 2018 la ESE Carmen Emilia Ospina efectuó un pago por concepto de sentencias judiciales por la suma de \$1.352.233, el cual corresponde al siguiente proceso:

Rdo.	MEDIO DE CONTROL	DESPACHO QUE PROFIRIÓ SENTENCIA	DEMANDANDO	DEMANDANTE	TRATADO EN COMITÉ	FECHA DE CONCILIACIÓN	FECHA DE APROBACIÓN DEL JUZGADO	FECHA DE PAGO	VALOR PAGADO
2017-00070	Nulidad y Restablecimiento del Derecho	Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva	ESE CEO	Mariú Ramirez	20-jun-2017 y 22-sept-2017	21-jun-17	28-sep-17	27/02/2018 - PAGO PARCIAL. Se concilió en la etapa previa a admitir el recurso de apelación. Se encuentra pendiente del pago de aportes en pensión porque Colpensiones no certificó sino hasta el pasado mes de mayo el valor a cargo de la ESE CEO, por lo que no se ha podido someter a comité de conciliación para determinar posible inicio de acción de repetición.	\$1.352.233

Del cual se puede evidenciar que el pago parcial se efectuó el 27/02/2018, dicho proceso se concilió en la etapa previa a admitir el recurso de apelación. Se encuentra pendiente del pago de aportes en pensión, debido a que Colpensiones no certificó el valor que la ESE Carmen Emilia debía cancelar, sino hasta el mes de mayo de 2019, razón por la cual no ha sido sometida a Comité de Conciliación, con el fin de establecer si existió dolo para dar inicio de acción de repetición.

**VERIFICACION DEL EJERCICIO DE LA ACCION DE REPETICIÓN**

Con relación a la verificación del ejercicio de la acción de repetición se evidenció que para la vigencia 2018, se adelantó una acción de repetición:

**CASO EMILCE EVETH SILVA PEÑA**

a. Datos del proceso que originó la acción de repetición:

RADICACIÓN: 2010-434

DEMANDANTE: EMILCE EVETH SILVA PEÑA

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

DEMANDADO: ESE CARMEN EMILIA OSPINA – COMFAMILIAR DEL HUILA.  
MEDIO DE CONTROL: Reparación Directa  
LLAMAMIENTO EN GARANTÍA: N/A  
FECHA RESOLUCIÓN DE PAGO: Resolución No. 167 de 8 de junio de 2017.  
VALOR PAGADO: \$110.312.640  
DESPACHO JUDICIAL 1ª INSTANCIA: JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DE  
DESCONGESTIÓN DE NEIVA  
FECHA DEL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA: 27 de marzo de 2015.  
DESPACHO JUDICIAL 2ª INSTANCIA: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE  
DESCONGESTIÓN DE CUNDINAMARCA  
SERVIDOR PÚBLICO PRESUNTAMENTE RESPONSABLE: SUSAN YISELLY  
CABRERA DIAZ y GORETTY KARINA SOTO ORTIZ.  
APODERADO: ANDRES CAMILO MORENO.

b. Datos de la demanda de repetición

RADICADO: 2018-005  
DEMANDANTE: ESE CARMEN EMILIA OSPINA  
DEMANDADOS: SUSAN YISELLY CABRERA DIAZ y GORETTY KARINA SOTO  
ORTIZ.  
DESPACHO: JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO  
FECHA DE RADICACIÓN DEL PROCESO: 19 de diciembre de 2017.  
FECHA DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA: 17 de enero de 2018.  
FECHA DE NOTIFICACIÓN DE LA DEMANDA: 13 de abril y 9 de julio de 2018.  
ESTADO ACTUAL DEL PROCESO: Expediente en el Tribunal Contencioso  
Administrativo en apelación de sentencia de primera instancia.

Dicho pago se sometió en comité de conciliación y defensa judicial del día 24 de octubre de 2017, donde los miembros del comité recomiendan repetir en contra de los galenos que atendieron el caso, teniendo en cuenta que existe un fallo condenatorio en contra de la ESE, además de los conceptos emitidos por los médicos donde manifiesta que las médicas que atendieron el caso se apartaron de las guías.

**2.2. COMPONENTE CONTROL DE RESULTADOS**

**2.2.1 Factor Planes, Programas y Proyectos**

**2.2.1.1 Plan de Desarrollo 2017 – 2020**

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Como resultado de la auditoría adelantada al cumplimiento del Plan de Desarrollo 2017– 2020 de la ESE Carmen Emilia Ospina vigencia 2018, así como del plan anticorrupción y mapa de riesgos el concepto sobre el Control de Resultados es FAVORABLE, debido a la calificación de 84.4 puntos, como consecuencia de la evaluación de los siguientes aspectos: eficacia, eficiencia, efectividad y coherencia.

Mediante el Acuerdo No. 14 del 19 de diciembre de 2016, la ESE Carmen Emilia Ospina, aprobó el plan de desarrollo institucional 2017 – 2020, el cual se encuentra compuesto por 4 objetivos estratégicos, los cuales son *1. Implementar el modelo integral de atención en salud (MIAS) en las sedes de la ESE Carmen Emilia Ospina, prestando servicios de salud humanizados con accesibilidad, oportunidad, pertinencia, seguridad y continuidad, 2. Garantizar la atención preferente y diferencial a todos los usuarios con énfasis en la población materno infantil, vulnerable y víctimas de la violencia, 3. Garantizar la efectividad gerencial de la ESE Carmen Emilia Ospina en su rentabilidad social y financiera, mediante el fortalecimiento de la capacidad organizacional y empresarial con un enfoque de competitividad, 4. Promover las prácticas adecuadas en la prestación de los servicios de salud que contribuyan a la preservación y cuidado del medio ambiente en el municipio de Neiva.*

La evaluación efectuada incluyó la verificación para determinar si las actividades desarrolladas por la ESE Carmen Emilia Ospina, corresponden a las funciones misionales, estratégicas, de soporte y evaluaciones definidas en la normatividad de la entidad. El análisis se centró en la ejecución y seguimiento de las metas establecidas en el plan operativo 2017 - 2020 y los planes de acción ejecutados por cada dependencia, en la vigencia 2018.

Al realizar la respectiva evaluación correspondiente al cumplimiento de cada una de las acciones establecidas dentro del plan operativo para el año 2018, se evidenció que de las 43 metas se aplazaron 4 para el año 2019, y no se cumplieron en su totalidad 4 metas, estableciendo que la entidad cumplió su plan en un 90%. *(Documento fuente informe gestión 2018).*

#### 2.2.1.2 Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano

Revisado el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano elaborado por La ESE CARMEN EMILIA OSPINA DE NEIVA, se pudo determinar que cumplió con lo establecido en el Artículo 73 de la Ley 1474, el cual establece que el Plan debe elaborarse por todas las Entidades de orden nacional, departamental y municipal. Así mismo se verificó la elaboración del mapa de riesgos de corrupción, en el cual



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

identifican, califican y cuantifican cada riesgo de corrupción, además se revisó la publicación del plan y su estructura contiene los 5 componentes los cuales acogen la estructura establecida en el artículo 73 de la Ley 1474 de 2011.

El profesional auditor verificó los tres seguimientos cuatrimestrales realizados por la Oficina de Control Interno al cumplimiento del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano, para la vigencia 2018, los riesgos identificados y plasmados en el mapa de riesgos de corrupción, el cumplimiento de las actividades propuestas en la vigencia auditada, la metodología aplicada para dar el tratamiento a los riesgos, procurando que no se materialicen, la búsqueda de estrategias para brindar adecuada atención al ciudadano, observando la ley de transparencia a través de la publicación de sus principales actuaciones administrativas con las cuales desarrollan su objeto social, cumpliendo con el deber de informar a la ciudadanía los resultados de la gestión desarrollada.

Según examen practicado al Plan Anticorrupción para la vigencia 2018 permitió establecer que contiene 5 componentes denominados en el Plan como Estrategias para:

- Seguimiento de riesgos de corrupción y acciones para su manejo; asignado según el plan bajo la responsabilidad de la Oficina de Control Interno.
- Estrategia Anti trámites, subdividido en tres subtemas así: gestión de datos de operación, asignado como responsable a la Oficina de Planeación, Análisis de los trámites y servicios, que permitan su racionalización, asignado a las Oficinas de Planeación y de las Tics y Racionalización de los tramites analizados y definidos, asignado a la Oficina de Planeación.
- Rendición de Cuentas; que enfatiza el trabajo en la Rendición de Cuentas de gestión de la vigencia 2017, asignado a las Oficinas de Subgerente, Comunicaciones, Gerencia, SIAU (Sistema de Información de Atención al Usuario) y a la Oficina de Planeación.
- Mecanismos para mejorar la atención al ciudadano, subdividido en tres subtemas: Aplicación encuestas satisfacción al usuario, Recepción y tramites de quejas; tareas asignadas al Coordinador del Mecanismos para la Transparencia y Acceso a la Información. SIAU (Sistema de Información de Atención al Usuario), y Capacitación a los usuarios, asignado al Coordinador del y a los coordinadores de los procesos.

Publicación y seguimiento a los reportes definidos para publicar para cumplir con la ley de transparencia; asignado a las Oficinas de Coordinadores de área responsables de publicación, TIC (Tecnologías de la información y comunicaciones).

INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

A los cuatro ítems finales, según el plan se le asignó como seguimiento a cada estrategia bajo la responsabilidad de la Oficina de Control Interno.

Conforme a lo examinado y verificado el mencionado Plan Anticorrupción a la entidad auditada, durante la vigencia 2018, cotejado con la metodología de la Función Pública, se pudo establecer que éste contiene 5 componentes de los 6 que hacen parte de la estructura recomendada por la autoridad nacional en este tema (Función Pública).

**OBSERVACION No. 18**

**CONDICION:** EL Plan anticorrupción y Atención al Ciudadano elaborado por la ESE Carmen Emilia Ospina, para la vigencia 2018, no contiene uno de los 6 componentes que hacen parte de la estructura de dicho Plan contemplada en el documento "Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano" versión 2 de 2015, de la Presidencia de la Republica, cual dice: "Iniciativas adicionales que permitan fortalecer su estrategia de lucha contra la corrupción."

**CRITERIO:** Numeral IV del Componentes del Documento Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano versión 2 de 2015, de la Presidencia de la Republica.

**CAUSA:** Debilidades en la metodología y planificación para elaborar el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano de la ESE Carmen Emilia Ospina de Neiva, para la gestión Fiscal de la vigencia 2018.

**EFECTO:** Incumplimiento a Instructivo presidencial. Observación con alcance administrativo.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

*"El Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano elaborado para la vigencia de 2018 se elaboró con los líderes el 12 de Enero de 2018, donde se trabajó bajo el marco general y teórico (Ver anexo acta de reunión). El Plan no contiene el sexto (6th) componente referente a "Iniciativas adicionales que permitan fortalecer su estrategia de lucha contra la corrupción", quizá causado por debilidades en el conocimiento de la elaboración y formulación de la misma guía que define la estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y Atención al ciudadano.*

*Como medida de mejora, para el año 2019 se formuló el Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano conforme a las exigencias que plantea el Departamento de la Función Pública.*

*Se anexan acta de aprobación de Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano y Plan."*

**ANALISIS DE LA RESPUESTA:**

En atención a las evidencias como el Plan Anticorrupción para la presente vigencia 2019, incluyendo en él todos los componentes que plantea la guía de la Función Pública para la construcción del documento y el Acta de comité de Planeación en la cual la administración ha adoptado el plan para la presente vigencia, tomado los correctivos en el Plan Anticorrupción actual incorporando el componente no incluido en la vigencia



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

auditada, esta Territorial considera desvirtuar la connotación administrativa y en consecuencia eliminar la presente observación del informe final.

Es pertinente que la alta gerencia esté alerta en la identificación de nuevos riesgos o en mejorar el tratamiento a los existentes de posibles fraudes, toda vez que en el trabajo de campo se pudo establecer observaciones que aunque estaban identificadas en el mapa de riesgos permitieron que se presentaran situaciones con presuntos detrimentos patrimoniales, especialmente en el factor contractual.

Como caso particular en el Plan Anticorrupción se plasmó el riesgo: "Deficiencias en la Idoneidad y experiencia de interventores", no obstante, durante el monitoreo y seguimiento realizado a este riesgo, a cargo de la Oficina de Contratación de la ESE Carmen Emilia Ospina, se confirmó que se realizaron actividades de: "Verificación que exista la delegación y notificación". Y en la revisión de contratos realizado por la Contraloría Municipal, se estableció que existe delegación y notificación oficial inicial al supervisor de un contrato, solo que reemplazan los interventores en la ejecución, sin poder evidenciar la notificación de delegación al nuevo supervisor, presentándose incumplimientos en algunos objetos contractuales.

En el componente rendición de Cuentas, se estableció que la alta Gerencia, planeó y realizó la rendición de cuentas de la vigencia 2017, el 26 de abril de 2018, en el auditorio de la empresa Coomotor Ltda., con asistencia según listados de más de 150 personas, realizando encuestas sobre la satisfacción de los concurrentes en cuanto a la claridad de los temas tratados entre otras variables.

De lo anterior se obtuvo la respectiva tabulación y obtención de resultados que permiten establecer que el evento obtuvo aceptable impacto en la comunidad respecto a la gestión que realiza la entidad y los servicios que presta a la comunidad, reflejando el cumplimiento de la administración a las directrices de orden legal.

Por lo anterior, la opinión respecto del resultado de la evaluación del factor Plan Anticorrupción y Atención al Ciudadano de la vigencia 2018, para la ESE Carmen Emilia Ospina es EFICIENTE, resultante de ponderar el cumplimiento de los aspectos: elaboración del Plan Anticorrupción, cumplimiento de las actividades propuestas, publicación en la página web de la entidad, Rendición de Cuentas durante la vigencia a la Comunidad por parte de la Gerencia, entre los más relevantes.

Se emite una opinión de cumplimiento de la obligación del sujeto vigilado en la implementación y puesta en práctica de las estrategias de lucha contra la corrupción y la búsqueda de mecanismos eficientes de atención al ciudadano,

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

disminución de los trámites en los servicios que ofrece, excepto por la omisión en el diseño del Plan Anticorrupción en la implementación de un componente de los establecidos en las estrategias del documento presidencial, hecho que fue observado buscando con ello se suscriba un compromiso por parte de la administración de la entidad en subsanar la falencia descrita en dicho plan.

### 2.3. COMPONENTE CONTROL FINANCIERO

Como resultado de la auditoría adelantada, El concepto sobre el Control Financiero y Presupuestal es FAVORABLE con una calificación de 80 puntos, como consecuencia de la evaluación de las siguientes variables:

Atendiendo a nuestras competencias constitucionales, durante los meses de abril y mayo de 2018, se realizó seguimiento a la información Presupuestal de la ESE Carmen Emilia Ospina, gestión Fiscal 2018, con el objetivo de reportar a la Contraloría General de la República la Opinión de Razonabilidad o no sobre los Estados Financieros, las principales subestimaciones, sobreestimaciones e incertidumbres que fueran detectadas en las cuentas que integran dichos estados, la revisión al manejo del presupuesto, los principales indicadores financieros, información que se comunica a través del Aplicativo “Auditoria al Balance” (AUDIBAL), dispuesto para tal fin.

Como resultado de dicho trabajo, el cual fue comunicado en su oportunidad a la administración de la ESE Carmen Emilia Ospina y que en la presente Auditoria Gubernamental Modalidad Regular de la gestión fiscal 2018, se incluye, sin que sea necesaria ninguna controversia por cuanto los temas financieros y presupuestales ya surtieron este proceso, sólo que por razones de fenecimiento de la Cuenta, calificación que emite la Contraloría Municipal de Neiva, cuando realiza la modalidad de Auditoria Regular al sujeto vigilado, como es el caso que nos ocupa.

Así las cosas, y de manera informativa se incluyen aspectos relevantes del resultado financiero de la ESE Carmen Emilia Ospina en la gestión fiscal de la vigencia 2018 conforme al siguiente detalle:

#### 2.3.1. Gestión Presupuestal

Se emite una opinión eficiente, con base en el siguiente resultado:

Examinado el Proceso Presupuestal de la Entidad, se pudo establecer un adecuado manejo en cuanto a las etapas de planeación y presentación oportuna a las

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

instancias encargadas de su aprobación su posterior liquidación y ejecución. Se realizó verificación a los Actos administrativos de Modificaciones al presupuesto en lo corrido de la vigencia, encontrándolo acorde con la normatividad vigente y con lo reportado en la Cuenta Fiscal a la Contraloría Municipal con corte a 31 de diciembre de 2018.

2.3.1.1 Situación Presupuestal

A diciembre 31 de 2018 las Empresas Social del Estado Carmen Emilia Ospina de Neiva presenta Superávit Presupuestal por \$5.851.119, según saldos registrados en la Ejecución Presupuestal de Ingresos por concepto de recaudos consolidados y comparado con el total de compromisos suscritos por la entidad a diciembre 31 de 2018, situación que se relaciona a continuación:

<b>Empresa Social del Estado Carmen Emilia Ospina</b> <b>Situación Presupuestal a 31 de diciembre de 2018</b>		
Cifras en miles de Pesos		
<b>-Concepto</b>	<b>Saldos de la Ejecución Presupuestal.</b>	<b>Diferencias Detectadas</b>
Ingresos Recibidos Incluida la Disponibilidad Inicial	43.797.531	0
Menos: Gastos Comprometidos	37.946.413	0
<b>Superávit / Déficit de la vigencia 2018</b>	<b>5.851.119</b>	<b>0</b>
Transferencias y Aportes por Cobrar	0	0

La situación de Superávit Presupuestal presentada, de principio podría calificarse como favorable, porque presupuestalmente ese es el mejor escenario para la entidad toda vez que es un indicador de un adecuado manejo de los recursos obtenidos en la vigencia auditada, frente a los compromisos suscritos en la misma bajo la presunción de un cumplimiento normal de la ESE frente a sus responsabilidades misionales con la comunidad, solo que para definir si la situación presupuestal de superávit en una entidad es favorable se requiere un análisis detallado de su plan de acción, entre otros factores, porque puede presentarse que la no ejecución oportuna de los recursos disponibles haya causado un perjuicio para la satisfacción y cumplimiento de las metas planteadas en beneficio de las necesidades de la sociedad, temas que no son materia de calificación en el presente proceso auditor.

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Respecto a la revisión efectuada en la ejecución de la Auditoria Gubernamental Modalidad Regular a la Ese Carmen Emilia Ospina a la vigencia 2018, se evaluó el fondo fijo de caja menor, arrojando como resultado una observación la cual si deberá ser controvertida por el sujeto de control:

2.3.1.2 Estados Contables

La opinión fue SIN SALVEDADES, debido a la evaluación de las siguientes variables:

La opinión de los Estados Contables Básicos a 31 de diciembre de 2018 la emite el Contador Público y líder de la auditoria y los Cambios en el Patrimonio por el año que terminó en esa fecha, de conformidad con los principios y normas de Contabilidad Generalmente Aceptadas en Colombia y demás normas emitidas por la Contaduría General de la Nación, después de realizada la auditoria se concluyó la *razonabilidad* de las cifras en ellos contenidas.

El Estado de Situación Financiera a diciembre 31 de 2018, comparado con la vigencia anterior, presenta un comportamiento de las principales cuentas conforme al siguiente comentario:

Incremento en los Activos del 4%, pasando de \$46.926.789 miles de pesos, en el 2017 a \$48.989.684 miles de pesos en el 2018; los Pasivos aumentaron el 18%, es decir \$699.222 miles de pesos, pasando de \$3.965.751 miles de pesos en el 2017 a \$4.664.973 miles de pesos en el 2018, y el patrimonio se incrementó en \$1.363.674, es decir el 3% en relación con la vigencia anterior.

<b>Estado de Situación Financiera a diciembre 31 de 2018 y 2017 ( cifras en miles de pesos)</b>				
<b>Descripción Cuenta</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>	<b>Variación</b>	
			<b>Absoluta</b>	<b>Relativa</b>
Activo	48.989.684	46.926.789	2.062.895)	4%
Pasivo	4.664.973	3.965.751	699.222	18%
Patrimonio	44.324.711	42.961.037	1.363.674	3%.

Fuente: Cuenta fiscal vigencia 2018-2017- Balance General Consolidado vigencias 2018-2017

El Estado de Resultado Integral a 31 de diciembre de 2018, registró un comportamiento en las principales cuentas comparado con el año 2017 así:



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Los ingresos se incrementaron en \$1.775.123, el 4.89%; los Costos de Prestación de Servicios crecieron en \$1.789.573, el 6.92%; La Utilidad Bruta disminuyó en \$14.450 miles de pesos, el 0.14%; Los gastos de administración y operación se aumentaron en \$954.540 en miles, el 13.01%; La utilidad Operacional disminuyó en \$1.787.845 en miles, el 112.43%; Los Ingresos Financieros se incrementaron en \$148.667 en miles, el 61.32%; Los gastos Financieros se incrementaron en \$5.176 en miles, el 610.90%; los Otros ingresos no Operacionales disminuyeron en \$1.787.845 en miles, el 65.45% y el Resultado del Periodo Antes de Impuestos se incrementó en \$681.656 en miles, el 75.38%.

Estado de Resultados Integral Comparativo 2018 y 2017				
(cifras en miles de pesos)				
Descripción Cuenta	2018	2017	Variación	
			Absoluta	Porcentual
Ingresos	38.102.658	36.327.535	1.775.123	4.89
Costo Prestación de Servicios	27.648.331	25.858.758	1.789.573	6.92
Utilidad Bruta	10.454.327	10.468.777	-14.450	-0.14
<b>Gastos de Administración y</b>	<b>8.263.455</b>	<b>7.311.915</b>	<b>954.540</b>	<b>13.01</b>
Utilidad Operacional	257.115	(2.068.895)	2.326.009	-112.43
Ingresos Financieros	391.127	242.459	148.667	61.32
Gastos Financieros	6.024	847	5.176	610.90
Otros Ingresos no Operacionales	943.698	2.731.543	-1.787.845	65.45
Resultado del Periodo Antes Imptos.	1.585.915	904.260	681.656	75.38

Fuente: Cuentas Fiscales Vigencias 2018-2017- Estados Financieros 2018-2017

2.3.1.3 Situación de Tesorería

A diciembre 31 de 2018 la Empresa Social del Estado Carmen Emilia Ospina de Neiva presenta Superávit de Tesorería por \$11.896.602, según saldos registrados en el balance a diciembre 31 de 2018, situación que se relaciona a continuación:

Empresa Social del Estado Carmen Emilia Ospina Situación de Tesorería a 31 de diciembre de 2018		
Cifras en miles de Pesos		
Concepto	Saldos Contabilidad- Balance	Diferencias Detectadas
Depósitos en Instituciones financieras y Caja	9.450.130	0

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Mas Deudores Corrientes	7.111.445	0
Total Disponibilidad	16.561.575	0
Cuentas por Pagar Corrientes	1.334.501	0
Beneficios a Empleaos	820.025	0
Provisiones	2.504.986	0
Otros Pasivos	5.461	0
<b>Superávit de Tesorería</b>	<b>11.896.602</b>	

Fuente: Cuenta fiscal vigencia 2018- Estados Contables 2018

NOTA 1: Al confrontar los saldos de efectivo según contabilidad (balance), con los saldos según libros de tesorería y con los extractos bancarios, se evidencia que se encuentran conciliadas e iguales.

NOTA 2: La entidad no registra Deuda Pública, que deba ser reportada a la Contraloría Municipal de Neiva, para incluir en el informe trimestral a la Contraloría General de la República.

#### 2.3.1.4 Evaluación Control Interno Contable

En el contexto de la Ley 87 de 1993, Circular Externa 048 de 2001 y Resolución No. 357 de 2008, expedidas por la Contaduría General de la Nación, mediante las cuales se adopta el procedimiento de Control Interno Contable, se pudo establecer que los procedimientos y prácticas de control interno contable implantados por la administración, permiten el cumplimiento oportuno de la normatividad vigente en relación con las responsabilidades inherentes a las funciones de tipo Contable, Presupuestal y financiero en los aspectos relevantes generando un adecuado manejo de los recursos puestos a disposición de la administración en la vigencia auditada.

Con relación a las políticas contables establecidas, y por lo observado en la información financiera examinada; se puede establecer que las están aplicando en el desarrollo del proceso contable, de acuerdo a los requerimientos generados en el procesamiento de la información de la entidad, de conformidad con el nuevo marco normativo.

La información financiera presenta la suficiente ilustración para su adecuada comprensión por parte de los usuarios, no obstante, debido a los cambios implementados por los nuevos marcos normativos para lograr interpretar la información contable de manera suficiente, se debe tener un conocimiento básico concerniente al tema contable y a dicha normatividad.

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

Requiriéndose por lo anterior en lo posible que se generen jornadas de capacitación para los diferentes usuarios para buscar que se igualen las capacidades mínimas para lograr interpretar suficientemente la información financiera, buscando con ello el mayor conocimiento en las actividades que desarrolla el área contable.

2.3.1.5 Caja Menor

En la ESE CEO, mediante la Resolución No. 07 de enero 5 de 2018, “por medio de la cual se constituye y se reglamenta el fondo de caja menor”. Por valor de Tres millones Quinientos Mil Pesos Mcte. \$3.500.000; en el artículo tercero establece los rubros y valores para la adquisición de bienes y servicios, respaldadas mediante el CDP No. 589 expedido el 5 de enero de 2018.

RUBRO	DESCRIPCION	VALOR
2010101	Compra de equipos	150.000
2010102	Materiales y Suministros	500.000
2020101	Mantenimiento	500.000
2020102	Compra de equipos	350.000
2020103	Materiales y Suministros	500.000
2020201	mantenimiento	500.000
2020205	Comunicación y Transporte	800.000
2010202	Servicios Públicos	200.000
<b>TOTAL</b>		<b>3.500.000</b>

Que el Decreto No. 2768 de diciembre 28 de 2012 emanado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “por el cual se regula la constitución y funcionamiento de las Cajas Menores”, en su contenido, en especial establece, en su artículo 5º Destinación: “El dinero que se entregue para la constitución de cajas menores debe ser utilizado para sufragar gastos identificados y definidos en los conceptos del presupuesto general de la nación que tengan el carácter de urgente”.

Que, al revisar los diferentes reintegros efectuados durante la vigencia fiscal de 2018, se puede observar que se efectuaron pagos por conceptos de fotocopias, sin tener en cuenta que existen contratos suscritos para el servicio de impresoras, en cuyas obligaciones del contratista esta incluidos todos y cada uno de los servicios que brinda una impresora de alto rendimiento, y que son equipos denominados multiusos, por valor de \$656.680. De igual manera el pago de servicios públicos, siendo esta una acción que se debe tener en cuenta dentro de los gastos generales de la entidad como lo es el pago de los servicios públicos, razón por la cual se debe



**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

planificar su pago, dentro del normal desarrollo de las actividades propias de la entidad para su funcionamiento, cabe aclarar que aunque este rubro está contemplado dentro de los posibles gastos a sufragar por caja menor según la resolución No. 07 de enero 05 de 2018 “por medio de la cual se constituye y reglamenta el fondo de caja menor”; esta erogación de recursos por caja menor a su vez se encuentra inmersa dentro de las prohibiciones y del espíritu del manejo de las cajas menores (Decreto 2768 de diciembre 28 de 2012 Ministerio de Hacienda y Crédito Público), por valor de \$385.711. Adicionalmente también se observan dentro de los reintegros efectuados por el sistema de caja menor, el pago de peajes, en donde se observa una presunta vulneración a uno de los principios fundamentales dentro del manejo de las cajas menores como lo es la legalización de los gastos de la caja menor que deberán efectuarse durante los cinco (05) días siguientes a su realización y aquí en cuanto al pago de los peajes se realizan los pagos desde el comienzo de mes y se legalizan al final del mes, pudiéndose tipificar como una posible legalización de hechos cumplidos, como lo es el pago de peajes por valor de \$4.292.000, situación que se puede prever con la adquisición de valeras y/o talonarios con la entidad competente; con base a las razones antes expuestas, se pueden tipificar los pagos mencionados por la caja menor de la entidad, como una presunta gestión antieconómica, por falta de planeación administrativa, observándose que dichos gastos por ser atendidos de forma repetitiva y constante, por ende dejan de tener la connotación de carácter urgente, que conlleva a un presunto detrimento patrimonial, por los valores cancelados a diciembre de 2018, en la suma de \$5.334.391.

**HALLAZGO No. 19**

**CONDICIÓN:** Con base a la información allegada por la ESE Carmen Emilia Ospina, en cuanto a la constitución, manejo y legalización de la caja menor, se pudo observar que en la vigencia fiscal de 2018, al revisar los diferentes reintegros efectuados durante la citada vigencia fiscal, se realizaron pagos por conceptos de fotocopias, sin tener en cuenta que existen contratos suscritos para el servicio de impresoras, en cuyas obligaciones del contratista esta incluidos todos y cada uno de los servicios que brinda una impresora de alto rendimiento, y que son equipos denominados multiusos, por valor de \$89.440; pago de servicios públicos, siendo esta una acción que se debe tener en cuenta dentro de los gastos generales de la entidad como lo es el pago de los servicios públicos, razón por la cual se debe planificar su pago, dentro del normal desarrollo de las actividades propias de la entidad para su funcionamiento por valor de \$385.711; el pago de peajes por valor de \$4.292.000. Por ende, con base a las razones expuestas, se pueden tipificar los

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

pagos mencionados a través de la caja menor de la entidad, como una presunta gestión antieconómica, por falta de planeación administrativa, observándose que dichos gastos por ser atendidos de forma repetitiva y constante, dejan de tener la connotación de carácter urgente, que conlleva a un presunto detrimento patrimonial, por los valores cancelados a través de la misma a diciembre 31 de 2018, en la suma de \$5.334.391.

**CRITERIO:** Posible vulneración al Decreto No. 2768 de diciembre 28 de 2012 emanado del Ministerio de hacienda y Crédito público, “por el cual se regula la constitución y funcionamiento de las Cajas Menores”, en su contenido, en especial establece, en su artículo 5º Destinación: “El dinero que se entregue para la constitución de cajas menores debe ser utilizado para sufragar gastos identificados y definidos en los conceptos del presupuesto general de la nación que tengan el carácter de urgente”, Resolución No. 07 de enero 05 de 2018 “por medio de la cual se constituye y reglamenta el fondo de caja menor”. En concordancia con la demás normatividad vigente.

**CAUSA:** Falta de conocimiento de la normatividad vigente.

**EFEECTO:** Incumplimiento de la normatividad vigente. Se configura hallazgo administrativo con connotación fiscal, presunto detrimento por valor de \$ 4.767.151.

**RESPUESTA DE LA ENTIDAD:**

*\*CONDICION: presunto detrimento patrimonial por valores cancelados a través de la caja menor en la suma de \$5.334.391.*

*Al respecto, nos permitimos manifestar que si bien es cierto la ESE Carmen Emilia Ospina tiene institucionalizada la caja menor para el cumplimiento en el ejercicio de las funciones públicas catalogadas como necesidades urgentes, imprevistas, inaplazables e imprescindibles, que por su urgencia y cuantía no pueden ser atendidas por los canales normales de contratación, por lo que es preciso disponer de mecanismos ágiles y oportunos que respondan a esas necesidades concretas y prioritarias; este tipo de mecanismos legales deben ser interpretados a la luz de los principios y fines detallados en la norma superior como esencialidad de los Servicios Hospitalarios, que precisamente busca evitar que la interrupción de esos servicios afecten o vulnere derechos fundamentales de las personas y que se cumplan los cometidos constitucionales y legales.*

*Con base en los fundamentos fácticos, jurídicos y las pruebas allegadas, no le asiste razón al Ente Auditor al argumentar un presunto detrimento patrimonial, toda vez que no existe pérdida, desviación o apropiación de los valores cancelados a través del sistema de pago por caja menor a diciembre 31 de 2018 por la suma de \$5.334.391, pues con los soportes y relación de pagos que se detallará en la presente, se demostrará que dichas sumas se pagaron para sufragar gastos propios del funcionamiento de la entidad, lo cual se encuentran debidamente documentado con las respectivas facturas y su causación contable; no obstante, estos pagos se realizaron por caja menor en vista de la urgencia y necesidad que le asistía al cumplimiento de su pago so pena de incurrir en una posible falla en la prestación de un servicio que es esencial y fundamental para la comunidad como lo es la Salud, trayendo consigo consecuencias graves para la población que diariamente atiende la ESE CARMEN EMILIA OSPINA.*

A continuación se detallan los servicios cancelados Así:

**FOTOCOPIAS**

FECHA	VALOR	CONCEPTO	JUSTIFICACIÓN
11-01-2018	94.600	Fotocopia del proceso 2018-005 para iniciar acción de repetición (1182 fotocopias)	Los juzgados no permiten retirar en calidad de préstamo los procesos, razón por la que hay que cancelar el valor de las fotocopias al mismo juzgado
01-02-2018	80.000	Depósito Judicial para gastos del proceso:	Existe una cuenta específica de cada juzgado para cancelar los gastos del proceso en el Banco Agrario

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

21-03-2018	138.390	Fotocopias en cuadernos anillados del Plan de Gestión 2017 para presentación a miembros de la Junta Directiva (797 y 7 anillados)	Debido a la necesidad de realizar 7 cuadernos anillados de fotocopias ya que en la ESE las multifuncionales existentes son de alto rendimiento únicamente para impresiones
21-03-2018	135.890	Fotocopias y anillado del proyecto Dotación CAIMI para presentar en la Secretaría de Salud Dptal para Viabilidad Técnica. (1427 y 3 anillado)	Debido a la necesidad de tomar 1427 copias en 3 cuadernos anillados ya que en la ESE las multifuncionales existentes son de alto rendimiento únicamente para imprimir (más análisis de costos en dinero tóner, papel, mantenimiento, tiempo, personal, energía eléctrica copia/impresión).
27-03-2018	15.800	Fotocopias proceso MARIA DIOFENIS ZULETA (79)	Los juzgados no permiten retirar en calidad de préstamo los procesos, razón por la que hay que cancelar el valor de las fotocopias al mismo juzgado
11-04-2018	18.650	Fotocopias proceso judicial con radicado 2017-112 (233)	Los juzgados no permiten retirar en calidad de préstamo los procesos, razón por la que hay que cancelar el valor de las fotocopias al mismo juzgado
25-04-2018	40.910	Fotocopias y folder Proyecto Dotación CAIMI para remitirlo al Ministerio de salud para cofinanciación. (413)	Debido a la necesidad de realizar 1 cuaderno anillado de fotocopias ya que en la ESE las multifuncionales existentes son de alto rendimiento únicamente para impresiones
03-08-2018	16.000	Fotocopias procesos judiciales con radicado 2017-299 (160)	Los juzgados no permiten retirar en calidad de préstamo los procesos, razón por la que hay que cancelar el valor de las fotocopias al mismo juzgado
13-08-2018	14.000	Fotocopias procesos judiciales con radicado 2017-252 (200)	Los juzgados no permiten retirar en calidad de préstamo los procesos, razón por la que hay que cancelar el valor de las fotocopias al mismo juzgado
17-10-2018	13.000	Fotocopias para caracterización de población estudiantil para trabajo de proyección social. Programa Servicios Amigables para Adolescentes. (260)	Por la cantidad de fotocopias y la calidad del papel en que se debe sacar dicha fotocopia.

La impresión de fotocopias no es posible por cuanto las maquinas existentes en la ESE no son de alto rendimiento, lo que implica alto costo en tiempo de personal que debe tomarlas una a una, suministro de tóner, papel para impresión y energía eléctrica con la que funcionan los equipos, además después de 50 fotocopias tomadas de forma continua las maquinas se bloquean lo que para la institución genera costos extras en mantenimiento y paraliza la entidad por cuanto una maquina es usada por varias áreas. Adicionalmente es de resaltar que el alto rendimiento corresponde a la impresión.

**SERVICIOS PUBLICOS**

FECHA	VALOR	CONCEPTO
22-01-2018	45.450	CIUDAD LIMPIA - SERVICIO PUBLICO DE ASEO DEL CAGUAN
01-02-2018	12.000	JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DE LA VEREDA EL TRIUNFO
25-02-2018	48.810	CIUDAD LIMPIA - SERVICIO PUBLICO DE ASEO DE FORTALECILLAS
27-02-2018	32.758	JUNTA ADMINISTRADORA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE GUACIRCO
27-02-2018	12.000	JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DE LA VEREDA EL TRIUNFO
22-03-2018	22.690	CIUDAD LIMPIA- SERVICIO PUBLICO DE ASEO VEREDA EL TRIUNFO
25-04-2018	24.000	JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DE LA VEREDA EL TRIUNFO
25-04-2018	19.532	JUNTA ADMINISTRADORA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE GUACIRCO
30-05-2018	12.000	JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DE LA VEREDA EL TRIUNFO
22-06-2018	12.000	JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DE LA VEREDA EL TRIUNFO
27-07-2018	71.456	JUNTA ADMINISTRADORA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE GUACIRCO
27-07-2018	12.000	JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DE LA VEREDA EL TRIUNFO
05-09-2018	12.000	JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DE LA VEREDA EL TRIUNFO
28-09-2018	26.587	JUNTA ADMINISTRADORA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE GUACIRCO
28-09-2018	12.000	JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DE LA VEREDA EL TRIUNFO
28-11-2018	24.000	JUNTA ADMINISTRADORA DEL ACUEDUCTO DE LA VEREDA EL TRIUNFO
28-12-2018	29.910	JUNTA ADMINISTRADORA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE GUACIRCO

Estos servicios Públicos pertenecen a las diferentes sedes de la zona rural de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, algunos de estos pagos se deben cancelar en la misma vereda generalmente a las Juntas de Acción Comunal y por cheques de gerencia y estos tienen unos costos más altos que lo que vale el servicio público y por tratarse de valores de menor cuantía no ameritan pagos por cheque o transferencias electrónicas, ya que los costos aumentarían al ser pagos por estos medios pues aumenta el costo del cheque y/o transferencia, aumenta el costo de la papelería que en relación con el valor a pagar superan en ocasiones dicha cifra. Adicionalmente al acudir a estas formas de pago no estaríamos siendo amigables con el medio ambiente, infringiendo las normas de carácter ambiental.

**PEAJES**

Se tiene programado un cronograma de brigadas a las zonas rurales en donde la ESE CEO tiene puestos de salud, para cumplir con el objetivo misional de la institución que es prestar servicios de salud por lo tanto la ESE cuenta con unos equipos interdisciplinarios (Médico, Enfermera Jefe, Aux. Enfermería, Odontólogo, Aux. Odontología) encargados de cubrir y/o atender las necesidades en salud de la población de la zona



## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

rural para lo cual en cada una de las veredas se cuenta solo con puestos de salud, la prestación de servicios ambulatorios en estas zonas están habilitados mediante brigadas, de no hacerse dichas brigadas urgentes, incumpliendo la misión para la cual fuimos creados, además, de colocar en alto riesgo la salud de miles de personas del área rural. Obsérvese reiteramos que en la legalización del costo de dichos peajes hemos con pleno conocimiento utilizado el procedimiento reglado interno y el general del Decreto 2768 de 2012 mencionado por el equipo auditor.

Por lo anterior, se debe transportar al personal con los equipos médicos en los vehículos de la gerencia o subgerencia, para algunas zonas (Guacirco, San Francisco, Peñas Blancas, San Jorge, Busiraco, entre otras) y hay que pagar peaje, para lo cual el conductor que va a realizar el viaje con el personal para la brigada de salud, se dirige a tesorería el día anterior al viaje y solicita plata para los peajes y el día siguiente hacia la tarde trae los tickets para la legalización sin ser cierto que estos son hechos cumplidos, porque al final de mes lo que se hace es solicitar la legalización de reintegro de los dineros gastados para el reembolso de caja menor.

Debido a que la Resolución interna que reglamenta la caja menor, estos se legalizan en la fecha establecida a la necesidad con sus respectivos soportes, sin afectar la normatividad vigente y sin generar presuntos hechos cumplidos como lo manifiesta el equipo auditor del organismo de control; y al finalizar el mes se reintegran los recursos a la caja menor institucionalizada en empresa mediante la legalización del reintegro de los dineros gastados para el reembolso de caja menor.

Para este efecto, la creación y el adecuado uso de la caja menor apunta al cumplimiento de esa meta con miras a no paralizar las operaciones ordinarias de las dependencias de la ESE Carmen Emilia Ospina; hay que tener claro que el acto administrativo de procedimiento de Caja Menor entregado al equipo auditor define el manejo, tratamiento y procedimientos generales para la creación, operación, control y cancelación estructurando la normatividad con el objetivo de salvaguardar los intereses económicos de la administración pública, tal como ha sucedido con aquellos revisados por el equipo auditor.

CRITERIO: "posible vulneración al Decreto No. 2768 de 2012".

Teniendo en cuenta los argumentos expuestos, y concretamente en lo relativo a la aplicación propuesta por el Ente Auditor según lo establecido en el Artículo 5 del Decreto 2768 de 2012, para el caso de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, es preciso tener en cuenta la Misión de la Entidad, la cual está enfocada fundamentalmente a la prestación de servicios de salud, por lo que es necesario atender el espíritu por el cual el derecho a la salud se elevó a derecho fundamental según lo establecido en la Ley Estatutaria de Salud No. 1751 de 2015, en consecuencia, el concepto de "carácter de urgente" determinado en el Artículo 5 del Decreto 2768 de 2012, le asiste a todos las actuaciones administrativas que emprenda la entidad, pues no se puede ver avocada a que por la falta de pago oportuno de un servicio público o que por falta de la disponibilidad y oportunidad para sufragar los gastos administrativos y/o el traslado de los vehículos que atienden las brigadas de salud, incurra en fallas en la prestación del servicio fundamental de salud, por lo que es necesario asegurarse y garantizar la prestación del mismo a toda la población que así lo requiera.

CAUSA – EFECTO: "falta de conocimiento de la norma" "incumplimiento de la normatividad vigente"

En principio es importante resaltar que la ESE CARMEN EMILIA OSPINA da cumplimiento a toda la normatividad que rige para el sistema y que se aplica a nivel nacional, sin embargo, atendiendo el enfoque aplicado por el Ente Auditor, y teniendo en cuenta la interpretación de las normas citadas, nuevamente reiteramos el espíritu y la misión para la cual están constituidas las Empresas Sociales Del Estado, la cual es fundamentalmente la Prestación de Servicios de Salud amparados Constitucionalmente, en consecuencia debe primar la garantía del mismo, por lo que no es preciso indicar falta de conocimientos de la normatividad vigente ni incumplimiento de la misma.

Sin embargo tendremos en cuenta la sugerencia dada por el equipo auditor para realizar la compra de valeras y/o talonarios en adelante.

En la sentencia de la sección primera de 16 de febrero de 2012 mencionada, el H. Consejo de estado, en lo que tiene que ver con el daño, manifestó:

"...Para el caso que ocupa la atención de la Sala, es importante destacar que el elemento más importante es el daño, pues si el mismo no se presentare, no puede de ninguna manera configurarse una responsabilidad fiscal, ya que de conformidad con el artículo 40 de la citada Ley 610, procede la apertura del proceso de responsabilidad fiscal cuando exista la certeza sobre el daño (...). En armonía con lo anterior, debe decirse que el carácter resarcitorio de la responsabilidad fiscal solo tiene sentido en el evento en que sea posible establecer con certeza la existencia del daño causado al patrimonio del Estado y la cuantía del mismo, es decir, establecerlo en cifras concretas y en su real magnitud..." (Negrilla del Despacho).

Por lo anterior, desaparece toda duda de orden fiscal, al no existir ni menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida, o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del Estado.

Anexamos cronograma mensual con sus respectivos pagos de los peajes a las diferentes zonas donde se requiere el pago de peajes.

### ANALISIS DE LA RESPUESTA:

Al revisar la respuesta presentada por la ESE Carmen Emilia Ospina, dentro del derecho que les asiste en la controversia a las observaciones encontradas por el equipo auditor en cuanto al manejo de la caja menor, se pueden deducir aspectos como se detalla a continuación:

**FOTOCOPIAS:** En cuanto a la observación planteada por el equipo auditor, se efectuaron pagos por conceptos de fotocopias, sin tener en cuenta que existen contratos suscritos para el servicio de impresoras, en cuyas obligaciones del contratista esta incluidos todos y cada uno de los servicios que brinda una impresora de alto rendimiento, y que son equipos denominados multiusos, por valor de **SEISCIENTOS CINCUENTA Y SEIS MIL SEISCIENTOS OCHENTA PESOS MCTE (\$656.680)**; para esta observación la entidad auditada, da a conocer que parte de aquellos pagos por concepto de fotocopias, son por ejemplo "Fotocopia del proceso 2018-005 para iniciar acción de repetición (1182 fotocopias), Los juzgados no permiten retirar en calidad de préstamo los procesos, razón por la que hay que cancelar el valor de las fotocopias

## INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR

al mismo juzgado. Existe una cuenta específica de cada juzgado para cancelar los gastos del proceso en el Banco Agrario. Cuya relación de pagos asciende a la suma de \$ 567.240. (Subrayado fuera de texto). Valor que será restado a la observación fiscal inicialmente planteada y se da por aceptada la aclaración y explicación presentada de la ESE Carmen Emilia Ospina; en forma parcial, de la observación inicialmente planteada por el equipo auditor, quedando un saldo pendiente por demostrar su respectivo pago por caja menor, como un presunto gasto antieconómico, en la suma de OCHENTA Y NUEVE MIL CUATRICIENTOS CUARENTA PESOS MCTE (\$ 89.440); Adicionalmente a la respuesta presentada por la ESE, el Ente de Control Fiscal, no da por aceptada parte de ella en cuanto a que "La impresión de fotocopias no es posible por cuanto las maquinas existentes en la ESE no son de alto rendimiento, lo que implica alto costo en tiempo de personal que debe tomarlas una a una, suministro de tóner, papel para impresión y energía eléctrica con la que funcionan los equipos, además después de 50 fotocopias tomadas de forma continua las maquinas se bloquean lo que para la institución genera costos extras en mantenimiento y paraliza la entidad por cuanto una maquina es usada por varias áreas. Adicionalmente es de resaltar que el alto rendimiento corresponde a la impresión". (subrayado fuera de texto); Aspectos que al analizar dicha respuesta, da a entender al equipo auditor que presuntamente para la contratación de estos equipos tecnológicos (impresoras), no se están teniendo en cuenta todas y cada una de las diferentes necesidades de la ESE en la etapa de planeación por lo que se estaría incurriendo en posibles gastos que estarían lesionando las finanzas y/o recursos de la ESE, por presuntas gestiones antieconómicas al incurrir en gastos de mantenimientos y suministros de tóner entre otros, ya que se tiene conocimiento que los contratos de arrendamientos de impresoras están a todo costo, aspectos que podrían ser temas de revisión en futuras auditorias que se realicen a dicha entidad.

### SERVICIOS PUBLICOS:

En la respuesta presentada por la ESE Carmen Emilia Ospina, en cuanto al pago de servicios públicos con recursos de la caja menor, presenta una relación de los diferentes pagos por concepto de servicios públicos de las diferentes sedes de la zona rural de la ESE y adicionalmente manifiestan aspectos tales como: "Estos servicios Públicos pertenecen a las diferentes sedes de la zona rural de la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, algunos de estos pagos se deben cancelar en la misma vereda generalmente a las Juntas de Acción Comunal y por cheques de gerencia y estos tienen unos costos más altos que lo que vale el servicio público y por tratarse de valores de menor cuantía no ameritan pagos por cheque o transferencias electrónicas, ya que los costos aumentarían al ser pagos por estos medios pues aumenta el costo del cheque y/o transferencia, aumenta el costo de la papelería que en relación con el valor a pagar superan en ocasiones dicha cifra. Adicionalmente al acudir a estas formas de pago no estaríamos siendo amigables con el medio ambiente, infringiendo las normas de carácter ambiental". (Subrayado fuera de texto). Aspectos que no son de aceptación para el Ente de Control Fiscal, una vez que esto demuestra nuevamente una presunta falta de planeación y organización administrativa, ya que dichos pagos que son de público conocimiento se efectúan para el normal funcionamiento administrativo y los mismos se requieren para brindar un buen servicio de salud en cada uno de los diferentes centros de salud rural, por ende, dichos pago se deben contemplar en los gastos administrativos denominados pagos de servicios públicos y no por los rubros de la caja menor, porque se estaría incurriendo en una destinación indebida de los recursos, como tampoco es de aceptación que se deba de incurrir en pagos de tan bajas cuantías en cheques de gerencia a las juntas de acción comunal, una vez que estas ya dentro de sus organizaciones internas para el manejo de recursos públicos deben de tener cuentas en entidad bancaria para el recaudo y manejo de los mismos, por ende a estos pagos internamente por parte de la ESE, se le debe dar otro manejo interno contemplándolos dentro del presupuesto aprobado, sin que esto afecte el normal desarrollo de tipo administrativo a la Entidad, ni se vulnere la prestación del servicio vital de salud a la comunidad en general.

### PEAJES:

La ESE, dentro de su respuesta al respecto del pago de peajes a través del manejo de la caja menor manifiesta que "Se tiene programado un cronograma de brigadas a las zonas rurales en donde la ESE CEO tiene puestos de salud, para cumplir con el objetivo misional de la institución que es prestar servicios de salud por lo tanto la ESE cuenta con unos equipos interdisciplinarios (Médico, Enfermera Jefe, Aux. Enfermería, Odontólogo, Aux. Odontología) encargados de cubrir y/o atender las necesidades en salud de la población de la zona rural para lo cual en cada una de las veredas se cuenta solo con puestos de salud, la prestación de servicios ambulatorios en estas zonas están habilitados mediante brigadas, de no hacerse dichas brigadas urgentes, incumpliendo la misión para la cual fuimos creados, además, de colocar en alto riesgo la salud de miles de personas del área rural". (Subrayado fuera de texto). Una vez más demuestra una Presunta falta de planeación y organización administrativa para sufragar gastos inherentes que se deben tener dentro de la Entidad para una buena prestación de servicios misionales, como lo es para la ESE, la prestación de los servicios de salud en todas y cada una de las diferentes sedes que en el caso que nos atañe que es el cubrimiento de dichos servicios a la población en las sedes rurales, por ende no es de aceptación la respuesta dada por la Entidad para el Ente de Control Fiscal, por lo que se mantiene en la observación inicialmente planteada al respecto. Adicionalmente es bueno precisar que la observación presentada por el equipo auditor, no va encaminada a que no se presten los servicios misionales de salud para los cuales fue creada la ESE, y menos a la población rural y población en general que tanto necesitan del servicio vital de salud y a la cual tienen derecho; El equipo auditor enfoca su observación en el sentido de indicar que la ESE no está cumpliendo con los parámetros establecidos en la ley y no cumple los principios de planeación, economía y responsabilidad al utilizar un tratamiento inadecuado de conformidad a las disposiciones legales y constitucionales, debido a que como ustedes mismos manifiestan "(...) Se tiene programado un cronograma de brigadas a las zonas rurales en donde la ESE CEO tiene puestos de salud". Por ende este tipo de gastos se deben sufragar dentro de los gastos generales que se tengan apropiados dentro del presupuesto aprobado, para dar aplicabilidad a los preceptos de orden legal y que sean cancelados por los gastos que se tienen aprobados dentro del uso y manejo de la caja menor, evitando de esta manera una destinación indebida de los recursos que desfiguran la razón de ser de las "cajas menores", teniendo en cuenta que si la Entidad tiene "programados" deja de ser "URGENTE", y se configura una vulneración flagrante al Decreto No. 2768 de diciembre 28 de 2012 emanado del Ministerio de Hacienda y Crédito público, "por el cual se regula la constitución y funcionamiento de las Cajas Menores", en su contenido, en especial establece, en su artículo 5º Destinación: "El dinero que se entregue para la constitución de cajas menores debe ser utilizado para sufragar gastos identificados y definidos en los conceptos del presupuesto general de la nación que tengan el carácter de urgente", Resolución No. 07 de enero 05 de 2018 "por medio de la cual se constituye y reglamenta el fondo de caja menor". En concordancia con la demás normatividad vigente.

Que, por los anteriores análisis a las respuestas presentadas por la ESE Carmen Emilia Ospina, debido al presunto inadecuado uso y manejo de la Caja Menor, el equipo auditor del Ente de Control Fiscal, ratifica la observación y se configura con un hallazgo de tipo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de CUATRO MILLONES SETECIENTOS SESENTA Y SIETE MIL CIENTO CINCUENTA Y UN PESOS MCTE (\$ 4.767.151), y se procederá a modificar la condición en cuanto a los valores indicados.

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

2.3.2 Factor Gestión Financiera

Se emite una opinión eficiente, con base en el siguiente resultado:

El siguiente análisis a la gestión financiera se efectúa con base en los Estados Financieros elaborados y suministrados por la ESE Carmen Emilia Ospina vigencia 2018, los cuales fueron dictaminados como razonables en la Auditoría practicada al Balance, AUDIBAL, realizada en la presente Auditoría.

<b>ESE CARMEN EMILIA OSPINA - INDICADORES FINANCIEROS</b>			
<b>COMPARATIVOS A DICIEMBRE 31 DE 2018 - 2017</b>			
<b>INDICE</b>	<b>SIGNIFICADO</b>	<b>E.S.E. C.E.O.</b>	
		<b>2018</b>	<b>2017</b>
<b>Capital de Trabajo:</b>	Mide el margen de seguridad para cumplir	13.174.692	13.871.800
Activo Corriente - Pasivo Corriente	Con las obligaciones a corto plazo.		
<b>Liquidez :</b>	Mide la capacidad de pago de las	3,8	4,5
Activo Corriente / Pasivo Corriente	Deudas a corto plazo.		
<b>Endeudamiento : *</b>	Porcentaje de la empresa que	9,5%	8,5%
Pasivo Total / Activo Total	Corresponde a los acreedores.		
<b>Propiedad : *</b>	Porcentaje de la empresa que	90,5%	91,5%
Patrimonio / Activo total	Pertenece al municipio.		
<b>Activo fijo al activo total : *</b>	Porcentaje de propiedades, planta y equipo	57,3%	58,1%
Propiedades, Planta, Equipo / Activo Total	Con respecto al total de activos.		
<b>Rentabilidad del activo operacional: *</b>	Mide el rendimiento del activo en operación.	0,91%	-7,6%
Resultado bruto operacional / Propiedades, Planta y Equipo	Es la eficiencia en la operación.		
<b>Rentabilidad del Patrimonio</b>	Muestra la recompensa por asumir el	0,57%	-4,8%
Excedente Operacional del ejercicio / Patrimonio	Riesgo de la propiedad de la empresa.		
<b>Rentabilidad del Patrimonio: *</b>	Muestra la recompensa por asumir el	3,58%	2,1%
Excedente del ejercicio / Patrimonio	Riesgo de la propiedad de la empresa.		
<b>Gastos Operativos a Ingresos de Operación :</b>	Parte de ingresos de operación destinada	72,5%	71,2%

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

<i>costos de operación / Ingresos de Operación</i>	<i>a cubrir los gastos de operación.</i>		
<b>Aumento Patrimonio a ingresos de Operación :</b>	<i>Mide la eficiencia de acuerdo con</i>	3,5%	-2,5%
<i>Aumento Patrimonial / Ingresos de operación</i>	<i>el nivel de ingresos.</i>		
<b>Resultado bruto operacional a Ingresos de operación:</b>	<i>Contribución de los ingresos de operación en el</i>	27,4%	28,8%
<i>Resultado bruto operacional / Ingreso de operación</i>	<i>Resultado bruto operacional.</i>		
<b>solidez o solvencia</b>	<i>Mide la capacidad de pago por cada peso que se adeuda</i>	10,50	11,8
<i>Activo Total / Pasivo Total</i>			

Analizando los anteriores indicadores encontramos:

1. Podemos observar que para la vigencia 2018 la ESE Carmen Emilia Ospina de Neiva presenta una ligera disminución del capital de trabajo; para el año 2017 el capital de trabajo estaba representado en \$ 13.871.800 y para el 2018 disminuyó a \$ 13.174.692, sin embargo, la capacidad continúa indicando que la entidad cuenta con los recursos necesarios para pagar sus obligaciones a corto plazo.
2. Este indicador de liquidez nos muestra la capacidad de pago de las obligaciones a corto plazo, por cada peso que la empresa debe en el corto plazo en la vigencia 2018 cuenta con \$3,8 para pagar cada peso de las obligaciones que registra a corto plazo, la cual presenta disminución con respecto a la vigencia anterior.
3. Endeudamiento: el 9,5% de los activos de la empresa pertenece a los acreedores para la vigencia 2018, aumentó con respecto a la vigencia anterior.
4. El porcentaje de la empresa que pertenece al Municipio de Neiva es el 90,5%, disminuyó con respecto a la vigencia 2017.
5. Del total del activo equivalente al 57,3% está representado en propiedad planta y equipo, disminuyó con relación a la vigencia anterior.
6. El indicador de rentabilidad del activo operacional nos muestra que para el año 2018 tuvo un resultado de 0,91%, aumentó con respecto al año 2017 que había registrado negativo de -7,6% lo que muestra que el activo operacional presenta un leve crecimiento.
7. Para la Vigencia fiscal de 2018 el indicador de rentabilidad del patrimonio presentó una pequeña acción de mejora en comparación con la vigencia fiscal de 2017 ya que pasó de -4,8% al 0,57% en la vigencia fiscal de 2018.

**INFORME DE AUDITORIA MODALIDAD REGULAR**

8. El patrimonio de la empresa durante la vigencia obtuvo una rentabilidad del 3,58%, tuvo una leve acción de mejora comparado con el año 2017 que fue de -2,1%.
9. Durante la vigencia fiscal de 2018, se observa que el 72,25% de los ingresos operacionales está destinado a cubrir los gastos operacionales de la entidad.
10. El indicador de aumento de patrimonio frente al indicador de aumento de Ingresos de operación, se puede establecer que con este indicador analizamos el incremento o disminución patrimonial frente a los ingresos de operación, lo que nos permite identificar que en la ESE CEO existió eficiencia en la gestión de ingresos operacionales ya que el patrimonio creció, pasando de un indicador de -2,5% en la vigencia fiscal de 2017 a 3,5% en la vigencia fiscal de 2018.
11. El resultado bruto operacional de los ingresos operacionales disminuyó con respecto a la vigencia anterior. Para la vigencia fiscal de 2017 estaba representado en el 28.8% y para la vigencia fiscal de 2018 fue del 27,4%.
12. Con base a la información presentada y analizada, se puede determinar que por cada peso que adeuda la ESE CEO, por los diferentes conceptos propios a su naturaleza, cuenta con \$10,50 de respaldo.

En términos generales, los indicadores financieros nos dan una visión de que la ESE CARMEN EMILIA OSPINA, registró en la vigencia fiscal de 2018 un comportamiento aceptable en cuanto a las variaciones que en su gran mayoría son de mejoría para sus condiciones económicas, lo cual la posiciona como una empresa en marcha en el contexto Municipal y Regional.

Como resultado de la auditoria al Componente Contable, Presupuestal y Financiero de la ESE Carme Emilia Ospina de Neiva, de la vigencia 2018, no se detectaron situaciones, como sobreestimaciones, subestimaciones o incertidumbres en los saldos de la cuentas que afectaran su razonabilidad o que ameriten comunicarles observaciones para la suscripción de plan de mejoramiento en el presente informe definitivo.

**3. CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS**

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR
1. ADMINISTRATIVOS	15	
2. DISCIPLINARIOS	7	
3. PENALES	1	
4. FISCALES	7	\$423,303,690
<b>TOTALES</b>	<b>30</b>	<b>\$423,303,690</b>

