

2024

Profundización

Incidencias de los hallazgos en la gestión contractual de las entidades del sector salud en 2022 y 2023

Autora

María Fernanda Cruz Rodríguez



Queda prohibida toda la reproducción por cualquier medio sin previa autorización escrita del editor. Esta obra fue financiada por la Secretaría Jurídica Distrital, el contenido de esta publicación no representa la opinión del Distrito Capital ni de la Secretaría Jurídica Distrital y es responsabilidad del autor.

© Secretaría Jurídica Distrital

Carrera 8° No. 10 - 65 de Bogotá - Colombia - www.secretariajuridica.gov.co

Octubre 2024

Contenido

1.	Objetivos específicos.....	3
2.	Metodología	3
3.	Fuentes de información	3
4.	Muestra	3
5.	Indicador	4
6.	Análisis cuantitativo	4
6.1.	Incidencias de los hallazgos	4
6.2.	Hallazgos por entidad	5
6.3.	Incidencias según la modalidad de contratación.....	5
6.4.	Incidencias según el tipo de contrato	6
6.5.	Incidencias de los hallazgos según la etapa contractual	7
6.6.	Cuántía de la incidencia fiscal por entidad	7
7.	Análisis cualitativo.....	8

1. Objetivos específicos

Analizar los informes de regularidad y de financiera y de gestión de la Contraloría de Bogotá D.C. para las vigencias fiscales 2022 y 2023 de las entidades distritales del sector salud, con el fin de establecer las causas que generaron incidencias administrativas, disciplinarias, fiscales y penales en los hallazgos.

Elaborar una matriz con los hallazgos identificados en materia de gestión contractual en los informes de regularidad y de financiera y de gestión de la Contraloría de Bogotá D.C. para la vigencia 2022 y 2023 de las entidades distritales del sector salud.

2. Metodología

Con el fin de ampliar la investigación relacionada con los hallazgos en la gestión contractual del Distrito capital, se analizarán las entidades distritales del sector salud, a efectos de identificar las incidencias administrativas, disciplinarias, fiscales o penales identificadas por la Contraloría de Bogotá D.C. en las etapas contractuales, modalidades de selección y los diferentes tipos de contratos en los periodos auditados 2022 y 2023.

3. Fuentes de información

Los informes de regularidad y de financiera y de gestión comunicados por la Contraloría de Bogotá D.C. en los Planes de Auditoría Distrital (PAD) para los periodos auditados 2022 y 2023 de las entidades distritales del sector salud es la fuente principal a efectos de ampliar la línea de investigación de "Incidencias de los hallazgos en la gestión contractual del Distrito Capital".

De igual forma, como fuentes secundarias para analizar los citados informes se revisarán los estudios, análisis e investigaciones realizadas en materia de contratación estatal por parte del ODCLA, y el Secop I y II para la búsqueda de contratos y convenios relacionados con los hallazgos de las entidades distritales del sector salud.

4. Muestra

Conforme con el Artículo 12 de la Resolución Reglamentaria No. 021 de 2023 (que agrupa, clasifica y asigna los sujetos de vigilancia y control fiscal a las direcciones sectoriales de la Contraloría de Bogotá D.C.), son 9 las entidades distritales del sector salud sobre los que la Dirección de ese sector ejerce la vigilancia y el control fiscal, a través de la Subdirección de Fiscalización Salud de la Contraloría de Bogotá.

Tabla 1

No.	Fondo de desarrollo local	Identificación
1.	Secretaría Distrital de Salud	SDS
2.	Fondo Financiero Distrital de Salud	FFDS
3.	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E.	Subred Sur E.S.E.
4.	Subred Integrada de Servicios de Salud Sur Occidente E.S.E.	Subred Sur Occidente E.S.E.
5.	Subred Integrada de Servicios de Salud Norte E.S.E.	Subred Norte E.S.E.
6.	Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.	Subred Centro Oriente E.S.E.
7.	Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado - Capital Salud – E.P.S. S.A.S	Capital Salud

No.	Fondo de desarrollo local	Identificación
8.	Instituto Distrital de Ciencia, Biotecnología e Innovación en Salud	IDCBIS
9.	Entidad de Gestión Administrativa y Técnica	EGAT

Fuente: Artículo 13 de la Resolución Reglamentaria No. 021 de 2023

Se analizaron los hallazgos de los periodos auditados 2022 y 2023 relacionados con la gestión contractual por cada una de las entidades distritales del sector salud, con el objeto de estudiar las incidencias administrativas, disciplinarias, fiscales o penales identificados por la Contraloría de Bogotá D.C.

5. Indicador

Cuantificar las incidencias de los hallazgos administrativos, disciplinarios, fiscales y penales de las entidades distritales del sector salud entre 2022 y 2023.

$$H = \frac{\text{Tipo de incidencia en el año}}{\text{Total de incidencias de los hallazgos por año}} \times 100$$

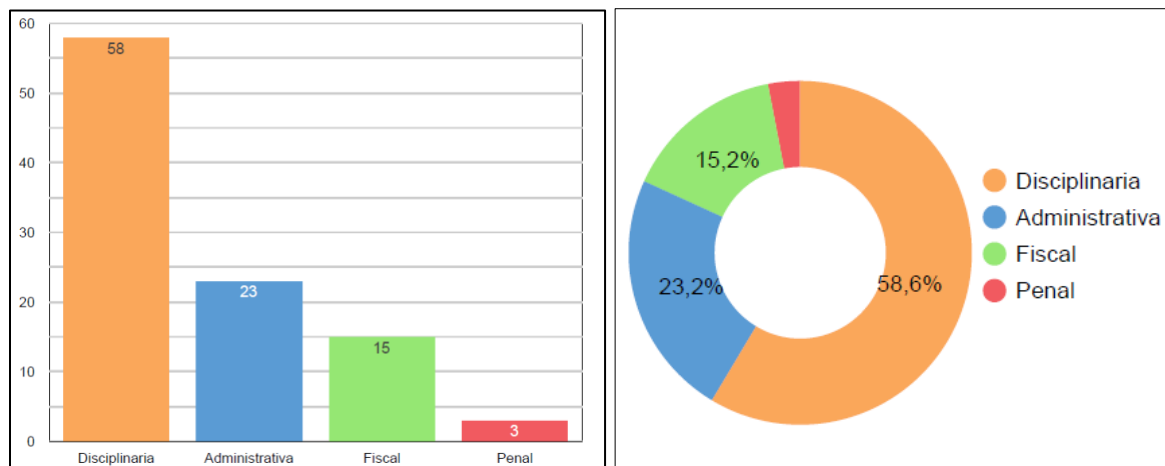
H = % de la incidencia según el año

6. Análisis cuantitativo

7.

7.1. Incidencias de los hallazgos

Gráficas 1 y 2



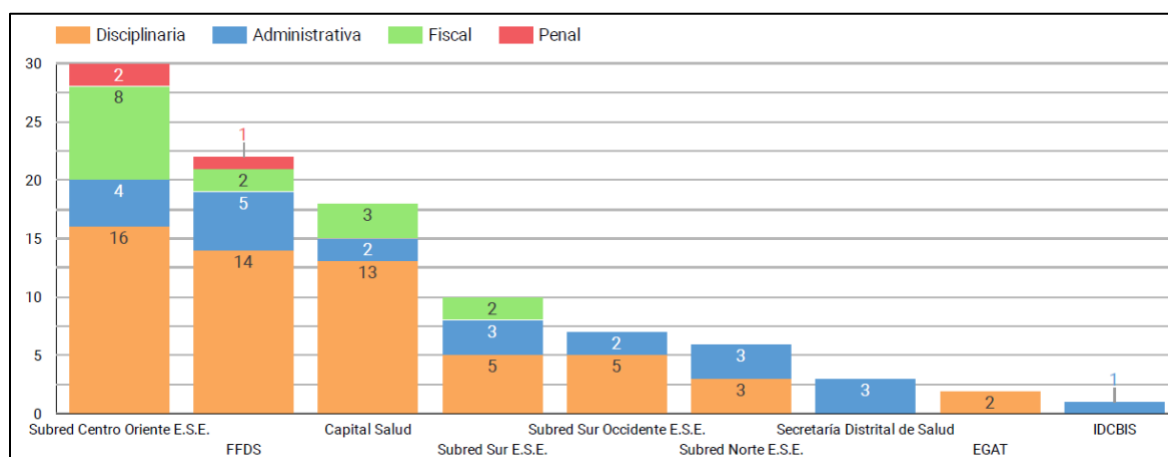
Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad o de financiera y de gestión (2022-2023)

Hasta el momento, el ODCLA analizó las incidencias de los hallazgos de 8 entidades del sector salud para la vigencia fiscal 2022 y 5 de 2023.

En los periodos analizados, las incidencias más recurrentes fueron las disciplinarias con 58 (58,58 %), seguidas de las administrativas con 23 (23,23%), las fiscales con 15 (15,15%) y las penales con 3.

7.2. Hallazgos por entidad

Gráfica 3



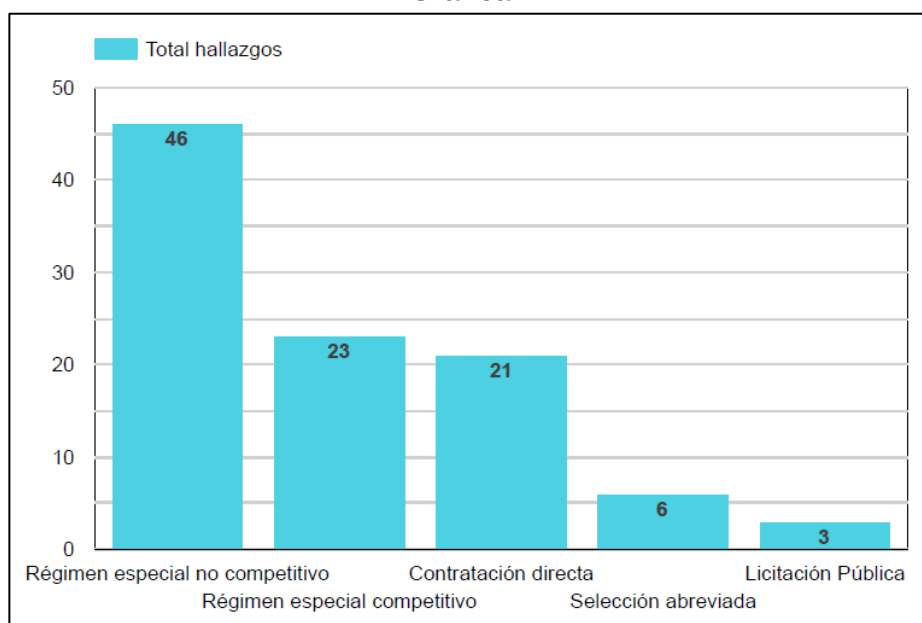
Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad o de financiera y de gestión (2022-2023)

De la muestra analizada, la entidad con más hallazgos fue la Subred Centro Oriente E.S.E. con 30, seguida del Fondo Financiero Distrital de Salud con 22, Capital Salud con 18 y la Subred Sur E.S.E. con 10.

Por el contrario, las entidades en las que menos se evidenciaron hallazgos fueron la Secretaría Distrital de Salud con 3, la Entidad de Gestión Administrativa y Técnica con 2, y el Instituto Distrital de Ciencia, Biotecnología e Innovación en Salud con 1 incidencia. En ninguna de esas 3 entidades se reportaron hallazgos con incidencia fiscal ni penal.

7.3. Incidencias según la modalidad de contratación

Gráfica 4



Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad o de financiera y de gestión (2022-2023)

En este punto, es importante aclarar que algunas de las entidades del sector salud del Distrito Capital están sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (FFDS, SDS, IDCBIS y EGAT), mientras que otras no (Subred Sur E.S.E., Subred Sur Occidente E.S.E., Subred Norte E.S.E., Subred Centro Oriente E.S.E. y Capital Salud).

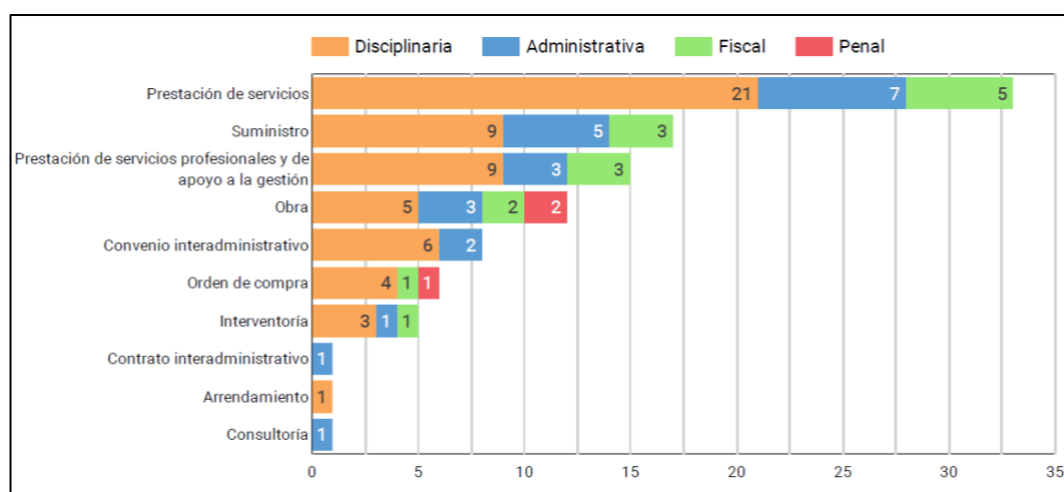
En ese sentido, los datos señalados como régimen especial son de aquellas entidades exceptuadas, mientras que la selección abreviada, contratación directa y la licitación pública corresponde a las que están sometidas al referido estatuto.

Así la cosas, la modalidad en la que se evidenció la mayor cantidad de incidencias fue la del régimen especial no competitivo, que es asimilable a la contratación directa, con un total de 46. Por su parte, la del régimen especial competitivo registró 23 incidencias. Ambas, en total, corresponden al 69,69% de la muestra.

En menor medida, se registraron las modalidades selección abreviada con 6 y licitación pública con 3, es decir, el 9,09% de la muestra.

7.4. Incidencias según el tipo de contrato

Gráfica 5



Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad o de financiera y de gestión (2022-2023)

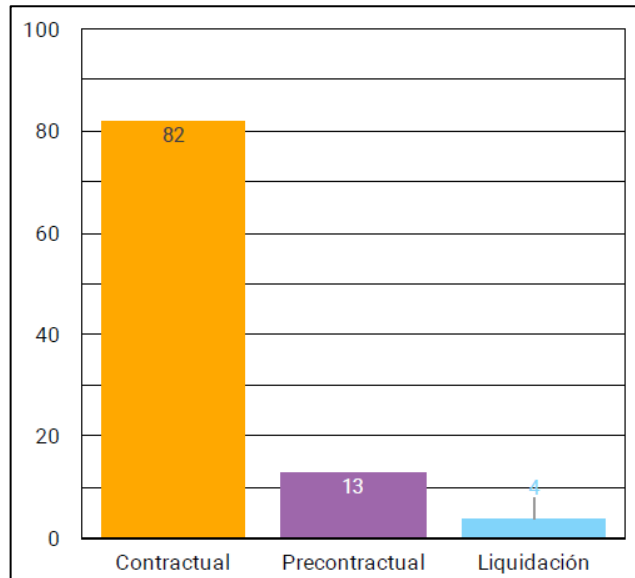
El contrato de prestación de servicios fue el que más presentó incidencias de los hallazgos con 33, de los cuales 21 fueron disciplinarias, seguido del negocio de suministro, que registró un total de 17. Los contratos que menos generaron incidencias de los hallazgos fueron el interadministrativo, el de arrendamiento y consultoría con 1, para cada uno.

En la muestra se hizo un análisis individual de los contratos de prestación de servicios y apoyo a la gestión, dado que estos están dirigidos a la contratación de personas naturales o jurídicas para cumplir actividades relacionadas directamente con el objeto social de la entidad. Estos contratos presentaron 15 incidencias, 9 disciplinarias, 3 administrativas y 3 fiscales.

Esos contratos difieren de los denominados sólo como prestación de servicios, dado que, a través de esos, se puede contratar cualquier servicio que, pese a que es necesario para cumplir los cometidos estatales a cargo de la entidad, no hacen parte de las actividades que ejecuta normalmente la entidad.

7.5. Incidencias de los hallazgos según la etapa contractual

Gráfica 6. Incidencias por etapa

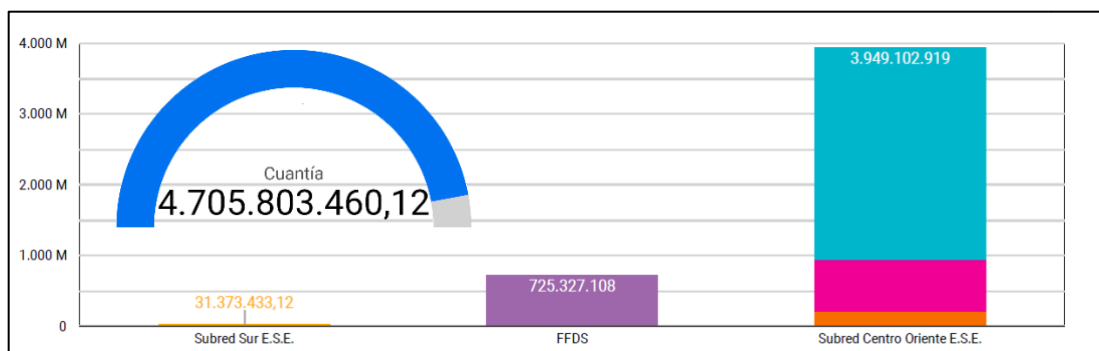


Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad o de financiera y de gestión (2022-2023)

En la etapa contractual se evidenció la mayor cantidad de incidencias con 82 (82,82%). En la etapa precontractual se identificaron 13 hallazgos, esto es, el 13,13% y en la de liquidación se registraron 4 incidencias, es decir el 4,04%, estas fueron administrativas.

7.6. Cuantía de la incidencia fiscal por entidad

Gráfica 7



Fuente: Matriz de incidencias de los hallazgos, informes de regularidad o de financiera y de gestión (2022-2023)

La Contraloría de Bogotá D.C. cuantificó los hallazgos con presunta incidencia fiscal por un valor de \$4.705'803.460,12. De ese total, \$3.949'102.919 fue ocasionado por la presunta gestión antieconómica de servidores públicos y particulares que cumplían sus

funciones y obligaciones a favor de la Subred Integrada de Servicios de Salud Centro Oriente E.S.E.

La entidad en la que menos se registró la posible pérdida de recursos públicos fue la Subred Integrada de Servicios de Salud Sur E.S.E. con \$31'373.433,12.

8. Análisis cualitativo

A partir del análisis cuantitativo de los datos recolectados a través de los informes de regularidad emitidos por la Contraloría de Bogotá D.C., se realizará un estudio cualitativo de los hallazgos para determinar las causas que los generaron para definir recomendaciones y buenas prácticas que contribuyan a prevenir irregularidades en la gestión contractual de las entidades distritales del sector salud.

Respecto de las causas que generaron las incidencias fiscales en las auditorías de regularidad efectuadas por parte del ente de control fiscal en el sector salud, se evidenciaron irregularidades por la adquisición de mayores cantidades a las requeridas en algunos contratos de compraventa.

Además, se identificó que, en algunos procedimientos precontractuales, los sujetos de control fiscal omitieron el trámite de un proceso competitivo para contratar directamente.

Para el caso de las subredes integradas de servicios de salud del Distrito Capital, exceptuadas del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, el ente de control concluyó que, en algunos procedimientos de contratación, las empresas sociales del Estado desconocieron su manual de contratación y determinaron el valor del contrato sólo a través del método histórico, pese a que debían acudir a otros mecanismos.

Esa situación, para la Contraloría de Bogotá D.C, puso en riesgo los recursos públicos, dado que existe incertidumbre respecto del valor real de los bienes y servicios adquiridos.

De los hallazgos analizados, se pudo evidenciar que las entidades del sector salud, en algunos contratos, realizaron estudios previos sin determinar: i) cantidad requerida, ii) el valor real de los bienes y servicios a contratar, iii) las condiciones mínimas de los productos, iv) el medio de selección, v) la asignación de costos, entre otros. Lo que genera un impacto fiscal de los recursos del Distrito capital y evidencia las debilidades e irregularidades en la ejecución de algunos contratos.

En las auditorías de regularidad que adelantó la Contraloría de Bogotá D.C., se pudo evidenciar que, durante la etapa de planeación, las entidades el sector salud no establecen un valor para la ejecución de obras de mantenimiento correctivo, preventivo y de emergencia de las obras públicas (costos directos), pues se limitan a establecer unos topes mínimos y máximos a reconocer por la ejecución de esas labores, contrario a la asignación de costos que están obligadas a establecer desde la etapa precontractual.

En el marco de la gestión contractual, es imprescindible la vigilancia y el control de los contratos estatales, de acuerdo con los principios de moralidad administrativa, la prevención de la corrupción y transparencia, así como los fines misionales de cada entidad.

Para ello, es necesario designar un supervisor o un interventor, según sea el caso, para que ejerza las acciones necesarias para garantizar el cumplimiento del objeto contratado.

De las incidencias en los hallazgos analizados, fue con ocasión de la supervisión e interventoría que se evidenciaron las principales debilidades, pues el órgano de control determinó faltas de control y seguimiento en las diferentes etapas.

En particular, se encontraron irregularidades en el seguimiento técnico a los bienes y servicios contratados, dado que no cumplían con las especificaciones técnicas previstas en el contrato y documentos previos.

En cuanto al control financiero, el ente de control fiscal identificó gastos administrativos no contemplados desde la etapa de planeación, así como pagos y sobrecostos que no se ajustaban a lo convenido.

Otra de las principales irregularidades se encontró en relación con las falencias ocasionadas por indebida facturación, al evidenciar sobrecostos, pagos indebidos, costos adicionales o por no cumplir con los requisitos legales del contenido de la factura. De igual forma, evidenció irregularidades en la publicación de los informes, certificados, órdenes de pago, actos administrativos y demás documentos relacionados con el desarrollo del objeto del contrato en la plataforma Secop I y II.

En la etapa de liquidación, la Contraloría de Bogotá D.C. evidenció irregularidades en los rendimientos financieros, en el saldo de cartera, presuntos sobrecostos y el reconocimiento de pagos no previstos, generados por la indebida gestión administrativa y financiera que recae en el deber de vigilancia y control de los supervisores e interventores.

Durante la etapa de liquidación de los contratos suscritos con ocasión del medio de selección de contratación directa, la Contraloría de Bogotá D.C. encontró que se presentan algunas irregularidades por el reconocimiento y pago de mayores valores a los ejecutados, lo que concluye en una incidencia fiscal para el gestor encargado de supervisar los recursos de la entidad.

De otra parte, el grupo auditor advirtió la posible pérdida de recursos públicos, en razón al no cumplimiento del término fijado en los contratos para solicitar prórrogas y adiciones, tanto por las entidades como por parte de los contratistas, lo que transgrede los principios de transparencia y economía, y evidencia la falta de planeación por adiciones contractuales sin cumplimiento de los requisitos legales.

Además, encontró que las entidades admitieron adiciones que superaron el límite permitido en la ley o los manuales de contratación, por lo que, a su juicio, se permitió la entrega de recursos públicos sin control por parte de la entidad.

Por último, la Contraloría de Bogotá D.C. advirtió la posible pérdida de recursos públicos ocasionada por la omisión de las entidades del sector salud en adelantar los procedimientos administrativos sancionatorios contractuales, que le permitieran a la entidad obtener el pago de los perjuicios ocasionados por el incumplimiento de sus contratistas.

En particular, encontró que, en algunos casos, pese a que se inició ese trámite sancionatorio, las entidades decidieron archivarlo, sin sustento, lo que implicó que convalidaran el incumplimiento de los contratistas y el deterioro de los recursos o bienes del Estado.