

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

**PQRS D 311 Y 358 DE 2022, TRASLADO DE LA CONTRALORÍA
GENERAL DE ANTIOQUIA POR VISITA REALIZADA A
METROSALUD POR PARTE DE LA SUPERINTENDENCIA
DELEGADA PARA PRESTADORES DE SERVICIOS DE SALUD.**

VIGENCIA 2021-2022

CONTRALORÍA GENERAL DE MEDELLÍN

MEDELLÍN, DICIEMBRE DE 2022



Contraloría
General de Medellín
Control fiscal moderno, técnico y oportuno

PABLO ANDRÉS GARCÉS VÁSQUEZ
Contralor General de Medellín

JUAN SEBASTIAN GÓMEZ PATIÑO
Subcontralor

CARLOS MARIO ESCOBAR FRANCO
Contralor Auxiliar
Contraloría Auxiliar de Auditoría Fiscal
Servicios de Salud y Empresas Sociales del Estado

JULIO CESAR ZULUAGA DIAZ
Profesional Especializado

MONICA MARCELA ZAPATA LOPEZ
Profesional Universitario

LUZ ADRIANA GALEANO CORTES
Profesional Universitario

CONTRALORÍA AUXILIAR DE AUDITORÍA FISCAL SERVICIOS DE SALUD Y
EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

TABLA DE CONTENIDO

	pág.
1. CARTA DE CONCLUSIONES	5
1.1 PLAN DE MEJORAMIENTO.....	6
2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....	8
3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS	36

LISTA DE CUADROS

	pág.
Cuadro 1. Incumplimientos contrato 1395-2022 COHAN.	13
Cuadro 2. Cumplimiento promedio de entrega de medicamentos y dispositivos COHAN.	13
Cuadro 3 Niveles de existencias en los Centros de Salud y Unidades Hospitalarias a mayo 31 de 2022.	14
Cuadro 4. Demanda insatisfecha en los 45 puntos de atención a mayo 31 de 2022.	14
Cuadro 5. Ingresos por recaudos de APH	17
Cuadro 6. Transferencias al Municipio abril a junio 2022	17
Cuadro 7. Resumen cuadro recaudo y transferencia al Municipio.....	17
Cuadro 8. Valores ejecutados y soportes septiembre 2021 a mayo 2022 - informes de supervisión.....	20
Cuadro 9. Valores ejecutados y soportes septiembre 2021 a mayo 2022 - informes de actividades	21
Cuadro 10. Reconocimiento económico a un mismo Líder.....	25
Cuadro 11. Gastos de Vigencia anterior, legalizados.	25
Cuadro 12. Relación de facturas objetadas en el período de agosto 2020 a septiembre 2021.	28
Cuadro 13. Relación de facturas con recuperación de recursos de enero a septiembre 2021.	28
Cuadro 14. Población que no se les cobró cuota de recuperación.....	30
Cuadro 15. Servicios que no hacen parte del primer nivel de complejidad.....	30
Cuadro 16. Población que no es objeto del contrato.	31
Cuadro 17. Consolidado de Hallazgos Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de Supersalud a la E.S.E Metrosalud.....	36

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Medellín, 7 de diciembre de 2022

Doctora
MARTHA CECILIA CASTRILLÓN SÚAREZ
Gerente E.S.E. Metrosalud
Medellín

Asunto: Informe Definitivo Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022.

La Contraloría General de Medellín, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, las Leyes 42 de 1993, 610 de 2000 y 1474 de 2011, el Decreto 403 de 2020 y la Resolución 656 de 2020 por medio de la cual se adapta y se implementa la Versión 1 de la Guía de Auditoría Territorial – GAT CGM en el Marco de las Normas Internacionales ISSAI, practicó Actuación Especial de Fiscalización a PQRSD 311 y 358 de 2022, sobre hallazgos con incidencia fiscal imputados en visita de la Supersalud a la E.S.E Metrosalud, a través de la evaluación de los principios de la vigilancia y del control fiscal de Economía, Eficiencia, Eficacia, con el fin de determinar si la E.S.E Metrosalud incurrió en detrimento patrimonial.

A la CAAF Servicios de Salud le fue asignado el análisis y respuesta de las PQRSD 311 y 358 de 2022, para ello se adelantaron diferentes pruebas de auditoría que dieron claridad frente a lo enunciado por la Supersalud; por lo que se decidió adelantar una actuación especial, en virtud de dar trámite a los presuntos hallazgos fiscales, garantizando el debido proceso al sujeto auditado, y permitiendo la estructuración de un plan de mejoramiento.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, se puede emitir un pronunciamiento acerca del cumplimiento de los principios de la vigilancia y del control fiscal de economía, eficiencia y eficacia.

Una vez realizadas los procedimientos y pruebas de auditoría se puede concluir que de los seis (6) presuntos hallazgos fiscales definidos por la Supersalud en la visita realizada al sujeto de control, se pudo determinar la existencia de un hallazgo fiscal por valor de \$1.613.217.587 generado por debilidades en el proceso de facturación de la E.S.E.

De igual manera se generaron ocho (8) hallazgos administrativos relacionadas con:

- Incumplimiento parcial de cláusula contractual con relación a las obligaciones del contratista en el contrato 3824 de 2022 celebrado con STEWARR & STEVENSON DE LAS AMERICAS COLOMBIA LTDA.
- Selección de contratista que viene incumpliendo contratos similares.
- Falta de oportunidad en la entrega de medicamentos en el contrato 4835 de 2022, celebrado con la Cooperativa de Hospitales de Antioquia - COHAN.
- Suscripción de Acuerdo de Voluntades sin certificado de Disponibilidad Presupuestal.
- Carencia de reglamento, manual o procedimiento para el manejo de cajas menores.
- Incorrecta afectación de rubro presupuestal, en el manejo de Cajas Menores.
- Reconocimiento económico a través de caja menor a un mismo líder comunitario.
- Legalización de gastos realizados en vigencia anterior (2020).

1.1 PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe **actualizar** el correspondiente Plan de Mejoramiento Único con las acciones correctivas o preventivas que adelantará, para subsanar y corregir las causas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de Medellín.

Es de anotar que las acciones para subsanar los hallazgos generados en la Evaluación de la Gestión Presupuestal, los Estados Financieros e Indicadores Financieros vigencia 2021, serán incluidas en la actualización del Plan de Mejoramiento Único posterior a la entrega del informe definitivo.

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

La E.S.E. Metrosalud, tendrá un plazo máximo de 10 días hábiles, para realizar un Plan de Mejoramiento Único, que se actualizará con ocasión de nuevos informes de auditoría, contados a partir de la recepción del informe definitivo de auditoría. Este plan actualizado debe ser subido al Módulo Anexos Adicionales del aplicativo "Gestión Transparente".

2. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Se atendió petición radicada en la Contraloría General de Medellín, internamente con el No. 202200002077 del 24 de Agosto de 2022, y matriculada en el Sistema de Información de Participación Ciudadana como SPC / PQRSD-311 de 2022, en la que la Supersalud realiza una visita de control con número 2022410020000510-7 del 23 al 27 de mayo y traslada a la Contraloría General de Antioquia seis (6) hallazgos con presunta incidencia fiscal, esta los remite a este ente de control, y así mismo para dar respuesta a la PQRSD 358. Los hallazgos en mención se detallan a continuación:

Hallazgo N° 2.

“La E.S.E. Metrosalud, pese a evidenciar incumplimiento del contrato No. 3.824 de 2022 suscrito con STEWARR & STEVENSON DE LAS AMERICAS COLOMBIA LTDA respecto al mantenimiento preventivo y correctivo de las plantas eléctricas de dos meses sin ejecución de obligaciones por deuda de contrato de vigencia anterior, no realiza las actuaciones y gestión administrativa para garantizar el funcionamiento de los equipos biomédicos, generando riesgos en la prestación de servicios, por lo que presuntamente incumple con lo establecido en el “Capítulo VI Régimen Sancionatorio en Materia Contractual”, del Manual de contratación de la E.S.E. Metrosalud, así como lo establecido en la cláusula décimo primera y décimo tercera del contrato No. 3.824 de 2022...”

Hallazgo N° 5.

“La E.S.E. Metrosalud, pese a evidenciar incumplimiento del contrato No. 4835 de 2022 suscrito con COHAN respecto de oportunidad y cantidad en la entrega de medicamentos, no realiza las actuaciones y gestión administrativa para garantizar el abastecimiento de estos, generando un riesgo en la prestación de servicios por lo que presuntamente incumple con lo establecido en el artículo 2.5.1.2.1 del Decreto 780 del año 2016, literales d), y e) del artículo 6, artículo 8 y literales a), e), i) del artículo 10 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015. Numeral 3.8 artículo 3 Ley 1438 del 2011 y el “Capítulo VI Régimen Sancionatorio en Materia Contractual”, del Manual de contratación de la E.S.E. Metrosalud.”

Hallazgo N° 12.

“La gerente de la E.S.E. Metrosalud, Dra. Martha Lucía Castrillón, al utilizar recursos derivados del convenio interadministrativo N° 4600092296 de 2021, pero que no son propiedad de la E.S.E, contraviene presuntamente lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 4 del Decreto 139 de 1996 e incumple con las obligaciones del convenio interadministrativo N° 4600092296 2021, establecidas en los numerales 15 y 16 de la cláusula octava Obligaciones de las partes, Obligaciones del Contratista”

Hallazgo N° 13.

“La gerente de la E.S.E. Metrosalud, Dra. Martha Lucía Castrillón, ordena pagos por valor de \$3.851 millones, durante la vigencia 2021 y enero a abril de 2022, al tercero Eugenio Antonio Restrepo, sin contar con un vínculo contractual formal, sin exigir los documentos suficientes que soporten los pagos realizados y que den cuenta de las actividades realizadas y justifiquen estos egresos, los cuales son realizados con recursos del Sistema General Seguridad Social en Salud, contraviniendo presuntamente lo dispuesto en los numerales 7 y 9 del artículo 4 del Decreto 139 de 1996.”

Hallazgo N° 20.

“La E.S.E. Metrosalud sufraga gastos con los recursos de la caja menor que NO ostentan el carácter de urgente y desembolsa dinero con estos recursos con destino a gastos de organizaciones y/o terceros diferentes de su propia organización, contraviniendo presuntamente lo establecido en los Artículos 5 y numeral 2, Artículo 8, del Decreto 2768 de 2012.”

Hallazgo N° 27.

La representante legal de la E.S.E. Metrosalud, Martha Lucía Castrillón Suarez, pese a conocer plenamente las falencias presentadas en el proceso de facturación, situación que impacta negativamente en las finanzas de la E.S.E., no ejerce las funciones establecidas para su cargo, incumpliendo presuntamente lo establecido en los numerales 7, 9 y 10 del artículo 4 del Decreto 139 de 1996.

En el desarrollo de esta Actuación Especial de Fiscalización, llegó a este ente de control la PQRSD 358, con fecha 14-09-2022 interpuesta por el señor Luis Alfonso Montoya Salazar, así mismo el oficio radicado 202200002694 de 4-10-2022 de ASMETROSALUD el cual le da alcance a la PQRSD 358 y el oficio 202200002077 de la señora Gloria Patricia Cadavid Molina de la Contraloría General de la República, con el cual se le da alcance la PQRSD 311. Lo anterior tiene relación con los mismos hallazgos encontrados en la visita de la Supersalud, por lo cual se determinó dar respuesta a las mismas con el presente informe, el cual será remitido a los quejosos en mención.

Al respecto, revisados los procesos de contratación, procesos de facturación y caja menor, relacionados con la PQRSD de 2022, el equipo auditor encontró lo siguiente:

Del Hallazgo 2 de la Supersalud.

Contrato No. 3.824 de 2022

Fecha Vigencia: Hasta diciembre treinta y uno (31) de 2022

Contratista: STEWARR & STEVENSON DE LAS AMERICAS COLOMBIA LTDA

Valor Inicial: \$79.163.548 M/CTE

Objeto: “(...) prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de las plantas eléctricas de las unidades hospitalarias, centros de salud y sede administrativa del edificio sacatin de la E.S.E. METROSALUD, según las características dadas en la invitación y en la propuesta presentada que hace parte integral del contrato (...)”.

Una vez revisado el contrato en mención con todos los soportes y pagos realizados al mismo, lo cual se deja en papeles de trabajo, es evidente que el contratista, no prestó los servicios de mantenimiento preventivo y correctivo, durante los meses marzo y abril, incumpliendo con ello las obligaciones del contrato durante dichos meses.

También es cierto que la supervisión del contrato remitió vía correo electrónico varias solicitudes y observaciones al contratista, entre las comunicaciones remitidas está la solicitud de ejecución de mantenimientos preventivos programados del mes y los mantenimientos correctivos requeridos, de lo cual remitió copia a la Gerencia de Metrosalud y al Área Financiera, dando cumplimiento con esto de informar a las instancias competentes con el fin de que estas determinaran la aplicación de sanción, lo cual no ocurrió.

Se observó que Metrosalud, realizó el pago que tenía pendiente de vigencia anterior con el contratista y este procedió a realizar los mantenimientos preventivos y correctivos de los meses subsiguientes. Dicho contrato sigue en ejecución hasta el 31 de diciembre de 2022. Cabe destacar que la E.S.E. Metrosalud no pagó durante los meses de marzo y abril, al contratista, toda vez que no recibió el servicio, por lo tanto no se debe calificar como un hallazgo con incidencia fiscal, como se describe en el informe de la Supersalud (cuadro resumen de hallazgos) página 239, pero si como un **hallazgo administrativo** así:

Hallazgo 1. (Corresponde a la observación 1 del Informe preliminar). Incumplimiento parcial cláusula contractual. Obligaciones del contratista. Revisada la ejecución del contrato 3824 de 2022 celebrado por la E.S.E. Metrosalud con STEWARR & STEVENSON DE LAS AMERICAS COLOMBIA LTDA, por valor de \$79.163.548 cuyo Objeto es : “(...) *prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo de las plantas eléctricas de las unidades hospitalarias, centros de salud y sede administrativa del edificio Sacatin de la E.S.E. METROSALUD, según las características dadas en la invitación y en la propuesta presentada que hace parte integral del contrato,...*” el equipo auditor evidenció en las pruebas de recorrido, y en informes de supervisión, que por debilidades en los controles administrativos de la Alta Dirección de la E.S.E. Metrosalud, el contratista incumplió parcialmente con la obligación de realizar el mantenimiento preventivo y correctivo a las plantas eléctricas de las unidades hospitalarias, centros de salud y sede administrativa del edificio Sacatín de la E.S.E. Metrosalud durante los meses de marzo y abril de 2022 y no obstante el supervisor haber advertido de estos incumplimientos a la alta dirección de la E.S.E. Metrosalud, esta no adelantó las actuaciones y gestión administrativa tendientes a aplicar las sanciones correspondientes, que trae el Manual de contratación.

La situación descrita vulnera lo establecido en el *Capítulo VI Régimen sancionatorio en Materia Contractual*”, del Manual de contratación de la E.S.E. Metrosalud, Art. 38 Sanciones por Incumplimientos contractuales, generando con ello un riesgo en la prestación de servicios de salud a los diferentes usuarios, lo que se **constituye en un hallazgo administrativo**.

Es importante destacar que este hallazgo no se constituyó como incidencia fiscal, toda vez que Metrosalud, no desembolsó ningún recurso por los dos meses que no se recibió el servicio.

Posición de la Contraloría General de Medellín. E.S.E. Metrosalud aceptó la observación administrativa del informe preliminar y se incorporará como un hallazgo administrativo en el informe definitivo.

Del Hallazgo 5 de la Supersalud.

Contrato No. 4835 de 2022

Fecha Vigencia: Hasta noviembre (30) de 2022

Contratista: Cooperativa de Hospitales de Antioquia COHAN

Valor Inicial: \$7.000.000.000 M/CTE

Objeto: “Suministro de medicamentos y material médico necesarios para la prestación de los servicios de salud”.

La Contraloría verificó la etapa precontractual en la cual se cumplen en términos generales los requisitos exigidos para dicha etapa, no obstante se pudo determinar que se celebró este contrato con COHAN a sabiendas que estaba terminando de ejecutar el contrato 1395 de 2022 con un objeto idéntico: “Suministro de medicamentos y dispositivos médicos, el cual venía registrando incumplimientos reiterativos en los meses de enero a febrero del 9% y de marzo a abril 11%, correspondientes al año 2022, por lo que este ente de control procede a generar la siguiente hallazgo:

Hallazgo 2. (Corresponde a la observación 2 del Informe preliminar) Selección de contratista que viene incumpliendo contratos similares. Es importante señalar que el contrato 4835 de 2022 celebrado con COHAN cuyo objeto es “Suministro de medicamentos y dispositivos médicos”, fue suscrito el 10 de mayo de 2022 mediante la modalidad de selección directa con una sola oferta de acuerdo a lo señalado en el estatuto contractual en el artículo 21.1 que indica: “Metrosalud podrá contratar de manera directa, sin requerirse varias ofertas y sin tener en cuenta la cuantía del contrato, cuando vaya a realizar cualquiera de los siguientes contratos:10 los de suministro de medicamentos, insumos hospitalarios e insumos generales esenciales para la prestación del servicio”, para lo cual se escogió a COHAN por los múltiples beneficios que brindaba contratar con esta cooperativa el suministro de medicamentos y dispositivos médicos al proveer el mejor costo beneficio para la E.S.E. Metrosalud. (según justificación del contrato), Pero no se tuvo en cuenta para su selección que la misma cooperativa COHAN venía ejecutando el contrato 1395 de 2022 cuyo objeto es “Suministro de medicamentos y dispositivos médicos, y que registraba un incumplimiento promedio en el suministro de medicamentos en los primeros cuatro meses del año 2022 del

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

10% así: de enero a febrero del 9% y de marzo a abril 11% respectivamente, situación que puede afectar la prestación de los servicios de salud al contratar con empresas que viene incumpliendo los productos pactados, denotando debilidades en la elaboración de los estudios previos, **constituyéndose en un hallazgo administrativo.**

Cuadro 1. Incumplimientos contrato 1395-2022 COHAN

Contrato	Periodo	% cumplimiento
1395-2022	Enero- Febrero de 2022	91%
1395-2022	Mayo-Junio de 2022	89%
Cumplimiento promedio		90%

Fuente: elaboro equipo auditor

Posición de la Contraloría General de Medellín. E.S.E. Metrosalud aceptó la observación administrativa del informe preliminar y se incorporará como un hallazgo administrativo en el informe definitivo.

Hallazgo 3. (Corresponde a la observación 3 del Informe preliminar). Falta de oportunidad en la entrega de medicamentos. Revisado el contrato 4835 de 2022, cuyo objeto es: suministro de medicamentos y dispositivos médicos”, entre los meses de mayo a agosto de 2022 el equipo auditor pudo evidenciar, que se viene incumpliendo el contrato en la entrega de medicamentos y dispositivos de manera reiterativa, en un 25%, toda vez que solo se ha recibido el 75% de los productos pactados en el contrato.

Cuadro 2. Cumplimiento promedio de entrega de medicamentos y dispositivos COHAN

Contrato	Periodo	Unidades pedidas	Unidades entregadas	Unidades pendientes	% cumplimiento
4835-2022	MAYO- JUNIO	31.124.061	26.767.604	4.356.457	86%
4835-2022	JULIO	4.073.556	1.998.164	2.075.392	49%
4835-2022	AGOSTO	8.209.148	7.287.770	921.378	89%
Cumplimiento promedio					75%

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

Esta situación generó la reducción de los niveles de los inventarios de existencia en los 45 puntos de atención que tiene Metrosalud y para los medicamentos seleccionados en la muestra: Acetaminofen 500 mg, Enalapril 20 mg, Nifedipino 30 mg, se presentó el siguiente comportamiento:

Cuadro 3. Niveles de existencias en los Centros de Salud y Unidades Hospitalarias a mayo 31 de 2022

Nivel de existencias Enalapril 20 MG a 31 de mayo de 2022			
puntos de atención	45		
sin existencias		26	58%
menos del min		36	80%
Nivel de existencias acetaminofen 500 mg a 31 de mayo de 2022			
Puntos de atención	45		
sin existencias		26	58%
menos del min		35	78%
Existencia Nifedipino 30 Mg 31 de mayo de 2022			
Puntos de atención	45		
sin existencias		26	58%
menos del min		35	78%

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Como se puede observar en los 45 puntos de atención, estos tres medicamentos registraban carencia de existencias en 26 puntos, para un 58%, como también se evidenció que el 79% de los puntos de atención registró menos del mínimo de existencias de inventarios requeridos para prestar el servicio.

De igual manera se identificó que hubo demanda insatisfecha de los usuarios de estos medicamentos donde en promedio hubo demora en suministrarlos 27 días, después de la fecha recetada por el médico tratante así:

Cuadro 4. Demanda insatisfecha en los 45 puntos de atención a mayo 31 de 2022

Numero de Usuarios Verificados	MEDICAMENTOS	Promedio de demora en la entrega (en días)	Tipo enfermedad
10	Enalapril 20 mg.	30	Hipertensión
	Nifedipino 30 mg.	25	Arterial, Migraña,
	Acetaminofen 50 mg.	25	Diabetes Mellitus,
Promedio		27%	

Fuente: Elaboró equipo auditor.

No obstante el supervisor en sus informes haber advertido dichos incumplimientos, la E.S.E. no ha realizado las actuaciones tendientes a normalizar el suministro oportuno de los productos. Vulnerando lo establecido en el numeral 1 de las obligaciones generales: **“cumplir con el objeto del contrato en la forma y oportunidad pactada”** del literal A obligaciones del contratista de la cláusula tercera, como también el parágrafo 3 del Artículo 8 de la Ley 1474 de 2011 *Facultades y deberes de los supervisores y los interventores* que reza: **“PARÁGRAFO 3. El interventor que no haya informado oportunamente a la Entidad de un posible incumplimiento del contrato vigilado o principal, parcial o total, de alguna de las obligaciones a cargo del contratista, será solidariamente responsable con este de los perjuicios que se ocasionen con el incumplimiento por los daños que le sean imputables al interventor.**

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

Situación que ha generado riesgos en la prestación de los servicios de salud a los usuarios al no suministrarles oportunamente los medicamentos necesarios para cumplir adecuadamente sus tratamientos médicos, **constituyéndose en un hallazgo administrativo.**

Posición de la Contraloría General de Medellín. Analizada la respuesta remitida por Metrosalud, el equipo auditor considera que los resultados obtenidos con la implementación del Plan de Mejoramiento suscrito entre el contratista y la entidad en junio de 2022, pueden contribuir a mitigar o evitar los riesgos de incumplimiento por parte del contratista y mejorar los niveles de oportunidad en el suministro de medicamentos y dispositivos médicos requeridos por la entidad al contratista. Así mismo, la implementación de dicho plan es el reconocimiento tácito a lo señalado por la Contraloría con respecto a los riesgos de incumpliendo e inoportunidad por parte del contratos en el suministro de los productos solicitados. Es importante destacar que se pudo establecer que la falta de algunos medicamentos y dispositivos médicos fue una circunstancia que se presentó a nivel mundial como consecuencia de la pandemia generada por el Covid-19 y que el sujeto de control cuenta con las cartas de desabastecimiento de los medicamentos y dispositivos, producto de ausencia de materias primas, envases, empaques y productos terminados a nivel global que se presentó durante la emergencia sanitaria.

Luego, reconociendo las acciones emprendidas por Metrosalud y los resultados de las mismas, se retira la incidencia disciplinaria de la observación en referencia, y se deja como un **hallazgo administrativo, el cual se incorporará al informe definitivo de la Actuación Especial de Fiscalización**. En cualquier caso, la Contraloría podrá verificar en cualquier momento el cumplimiento del Plan de Mejoramiento de Metrosalud, como parte del Plan de Vigilancia y Control Fiscal Territorial 2023.

Del Hallazgo 12 de la Supersalud.

Al respecto, el equipo auditor encontró lo siguiente: Los numerales 15 y 16 de la cláusula octava rezan:

15: *“El contratista destinará una cuenta bancaria para depositar allí los recursos recaudados por la facturación a las entidades aseguradoras, de los servicios de atención prehospitalaria y transporte primario. Estos recursos, y los intereses generados en la cuenta bancaria serán entregados cada mes al Municipio de Medellín – Secretaría de Salud, descontando los gravámenes financieros (4x1000, comisiones bancarias e IVA), que genere la cuenta exclusiva donde se depositan los dineros recaudados, después de haber descontado los rendimientos financieros que haya generado dicha cuenta....”*

16: *“Sobre la cuenta enunciada en el numeral anterior, el contratista entregará a la Secretaría de Salud e Medellín un informe financiero con corte mensual y extracto bancario con esta periodicidad de la cuenta, donde se detallen los recursos que han ingresado por concepto de los servicios prestados de APH y traslados primarios.”*

Una vez revisado el expediente del contrato interadministrativo 4600092296, y cruzado la información con los soportes y registros por parte de la Contraloría, se encontró que la E.S.E. METROSALUD tiene destinada una cuenta bancaria de Davivienda, tipo cuenta de ahorros terminada en XXX2280, donde se evidencia que son depositados los recursos recaudados por la facturación a las entidades aseguradoras de los servicios de atención prehospitalaria y transporte primario (soportes en el expediente de la auditoría).

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

Así mismo se evidencia que se han entregado los recursos y los intereses generados en dicha cuenta, así:

Cuadro 5. Ingresos por recaudos de APH

INGRESOS POR RECAUDO DE APH COMPROBANTES BANCARIOS				
BANCO	FECHA	DETALLE	VALOR	# aprobación
Davivienda	20/01/2022	Recaudo APH dic 2021	\$ 87.360.407	153429374
Davivienda	21/01/2022	Recaudo APH dic 2021	\$ 487.991.980	153581524
Davivienda	24/02/2022	Recaudo APH enero 2022	\$ 245.759.675	156302878
Davivienda	24/03/2022	Recaudo APH febrero 2022	\$ 727.998.981	158322014
Davivienda	19/04/2022	Recaudo APH marzo 2022	\$ 217.611.503	160102437
Davivienda	24/05/2022	Recaudo APH Abril 2022	\$ 477.645.790	163211240
			\$ 2.244.368.336	

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Cuadro 6. Transferencias al Municipio abril a junio 2022

CONCEPTO	CTA COBRO	FECHA	ENTIDAD	VALOR
Recaudo de Servicios de APH y Transporte Primario	245010623135	22/04/2022	ESE METROSALUD	\$ 221.379.705
	230010601464	22/04/2022	ESE METROSALUD	\$ 453.715.143
	225010674545	24/06/2022	ESE METROSALUD	\$ 130.865.113
	230010584905	24/06/2022	ESE METROSALUD	\$ 288.751.246
	240010597708	24/06/2022	ESE METROSALUD	\$ 240.398.766
	225010620983	24/06/2022	ESE METROSALUD	\$ 389.814.524
	240010651450	24/06/2022	ESE METROSALUD	\$ 206.281.017
	245010672475	24/06/2022	ESE METROSALUD	\$ 217.560.276
				\$ 2.148.765.790

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Cuadro 7. Resumen cuadro recaudo y transferencia al Municipio

FECHA ACUMULADA RECAUDO CONTRATO APH	VALOR MES RECAUDO	COMISION 3% POR RECAUDO	DEDUCCIONES 4 X MIL	VALOR PENDIENTE X REINTEGRAR AL MUNICIPIO
NOVIEMBRE 13 al 30 2021	78.539.754	2.356.193	304.734	75.878.827
DICIEMBRE 2021	575.352.387	17.260.572	2.232.367	555.859.448
ENERO 2022	245.759.675	7.372.790	953.548	237.433.337
FEBRERO 2022	272.998.981	8.189.969	1.059.236	263.749.776
MARZO 2022	217.870.303	6.536.109	845.337	210.488.857
ABRIL 2022	477.645.790	14.329.374	1.853.266	461.463.151
MAYO 2022	531.834.051	15.955.022	2.063.516	513.815.513
JUNIO 2022	377.233.429	11.317.003	1.463.666	364.452.760
TOTALES	\$ 2.777.234.370	\$ 83.317.031	\$ 10.775.669	\$ 2.683.141.670
			VALOR REINTEGRADO	\$ 2.148.765.790
			VALOR PENDIENTE POR REINTEGRO	\$ 534.375.880

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Se evidencia que la E.S.E. Metrosalud solicitó a las entidades responsables de pago, que efectuaran las consignaciones en una cuenta exclusiva para el recaudo de APH, sin embargo, las ERP siguen realizando los pagos en su totalidad a cuentas de Metrosalud, dado que la E.S.E. simultáneamente realiza la atención prehospitolaria (APH) y la atención hospitalaria, y aunque la facturación se realiza en forma separada con diferentes prefijos, estas entidades realizan el pago a las cuentas de fondos comunes de la institución.

Por lo anterior, el dinero recaudado de APH hace unidad de caja con el recaudo por prestación de servicios de salud y mientras se realiza el trámite de identificación de las facturas canceladas. Es así como, una vez que la totalidad de los recaudos del Convenio 46000092296 de 2021 son identificados, se trasladan a la cuenta bancaria de APH y estos se transfieren al Municipio de Medellín cuando este allega la respectiva cuenta de cobro para la devolución de los recursos, como se observa en los cuadros anteriores.

Con respecto a los informes que el contratista debe entregar a la Secretaría de Salud de Medellín se evidenció en el expediente del convenio que allí reposan y se detallan los recursos que han ingresado por concepto de los servicios prestados por APH y traslados primarios, de los cuales se extractó la información para elaborar los cuadros del presente informe. Por todo lo descrito anteriormente, la Contraloría no evidencia incumplimiento de los numerales 7 y 8 del artículo 4 del Decreto 139 de 1996 ni se evidencia incumplimiento de los numerales 15 y 16 (obligaciones del contratista) del convenio interadministrativo 46000092296 de 2021.

Del Hallazgo 13 de la Supersalud.

La Gerente de la E.S.E. Metrosalud, doctora Martha Cecilia Castrillón Suárez, ordena pagos por valor de \$3.851 millones, durante la vigencia 2021 y enero a abril de 2022, al tercero Eugenio Antonio Restrepo, sin contar con un vínculo contractual formal, sin exigir los documentos suficientes que soporten los pagos realizados y que den cuenta de las actividades realizadas y justifiquen estos egresos, los cuales son realizados con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Normas vulneradas: Numerales 7 y 9 del artículo 4 del Decreto 139 de 1996.
Incidencia de la Supersalud: Administrativa, Fiscal, Disciplinaria y Penal.

Datos generales del Acuerdo de Voluntades:

Suscrito entre Metrosalud y Eugenio Antonio Restrepo, con un plazo: 12 meses, por un valor inicial de \$4.800.000.000 cuyo objeto es: "Acuerdo de voluntades para la ejecución del proyecto de vacunación extramural por concentración contra el SARS-COV-2 municipio de Medellín", celebrado bajo la modalidad de contratación directa con un solo oferente, sin CDP, y con garantía que cubre un valor estimado de \$4.800.000.000.

El equipo auditor procedió a realizar las pruebas de recorrido encontrando lo siguiente:

1. El Acuerdo de voluntades contiene los siguientes elementos que lo configuran como un contrato, así: objeto, valor estimado, obligaciones entre las partes, supervisión, garantías, sanciones, forma de pago, plazo, liquidación: balance y distribución de utilidades y modalidad de selección.

De igual manera, se verificó el estatuto contractual de Metrosalud, establecido en el Acuerdo 52 de artículo 21.1 numeral 14, donde no obstante no indicar específicamente sobre la autorización de celebrar acuerdo de voluntades, si permite adelantar que se pueden realizar contrataciones directas con una sola oferta para la prestación de servicios de salud. Es importante señalar que el doctor Eugenio Antonio Restrepo cuenta con la formación profesional, capacidad técnica, capacidad jurídica y la experiencia en el cumplimiento de varios contratos con objetos similares: vacunación masiva intramural y extramural.

Por lo anterior, no se comparte lo señalado por la Supersalud en el sentido de que se realizó el acuerdo de voluntades sin mediar ningún vínculo contractual.

2. Para el pago de las acreencias a los contratistas, se pudo evidenciar que la tesorería de la E.S.E. Metrosalud, de conformidad con el procedimiento establecido para los pagos solo exige como requisito la factura del contratista, acompañada por el recibo a satisfacción del supervisor de las actividades realizadas y la certificación del pago de la seguridad social por parte del contratista. En dicho procedimiento no se exige para aprobar los pagos los soportes que den cuenta de las actividades realizadas como tampoco los informes de supervisión, situación que puede generar riesgos en la cancelación de las obligaciones que tenga la E.S.E. Metrosalud sin los debidos soportes, que den cuenta del cumplimiento del objeto contractual.

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

No obstante, el equipo auditor pudo evidenciar que el acuerdo de voluntades cuenta con los informes de actividades para cada periodo a cancelar avalados por informes de supervisión donde se puede constatar como se muestra en los cuadros 8 y 9 la existencia de los siguientes soportes: recurso humano contratado, dosis aplicadas, valor del recurso humano del periodo y facturas de cobro.

Cuadro 8. Valores ejecutados y soportes septiembre 2021 a mayo 2022 - informes de supervisión

INFORME DE SUPERVISIÓN						
Numero	Periodo	Valor	Abono	valor total	Soportes	
1	sep-21	1.058.510.339		1.058.510.339	Nomina abril	128.819.228
					Nomina mayo	557.267.425
					Facturas	372.423.686
2	oct-21	1.570.596.480		1.570.596.480	Nomina Junio	900.638.738
					Nomina Julio	600.035.982
					Facturas	70.051.760
3	dic-21	2.057.409.991	500.000.000	1.557.409.991	Nomina julio la 80 y terminal del sur	230.098.500
					Nomina Agosto	477.419.194
					Nomina Septiembre	227.071.602
					Nomina Octubre	138.628.049
					Nomina Noviembre	90.669.805
					Nomina Diciembre	83.400.909
					facturas	810.121.932
4	may-22		1.000.000.000	557.409.991		
5	may-22		557.409.991	0		
TOTAL		4.686.516.810				

Fuente: informes de supervisión Acuerdo de Voluntades Metrosalud -Eugenio Restrepo.

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

Cuadro 9. Valores ejecutados y soportes septiembre 2021 a mayo 2022 - informes de actividades

INFORME DE ACTIVIDADES						
Numero	Fecha	valor	Soportes			
1	30/06/2021	1.058.510.339	Nomina Abril	128.819.228	Recurso humano contratado clínica 80: abril 92 y mayo 150. MOVA abril 26 y mayo 59. Fraternidad ITM abril 52 y mayo 19. Coliseo de voleibol yesid santos abril 6 y mayo 109.	Dosis aplicadas abril 24.212 mayo 87.021
			Nomina Mayo	557.267.425		
			Facturas	372.423.686		
2	31/08/2021	1.570.596.480	Nomina Junio	900.638.738	Recurso humano contratado: Clínica 80: junio 130 y julio 117. MOVA junio 51 y julio 48. Unicentro 20. Coliseo de voleibol Yesid Santos junio 121 y julio 119. Fraternidad ITM abril 63 y mayo 60. Florida junio 23.	Dosis aplicadas Juniol 152.460 Julio 163.656
			Nomina Julio	600.035.982		
			Facturas	70.051.760		
3	26/01/2022	2.057.409.991	Nomina Agosto	477.419.194	Recurso humano contratado: Unicentro junio 35 y octubre 5. clínica 80: agosto 158 , septiembre 44 y octubre 21. MOVA agosto 29, septiembre 9 y octubre 17. Coliseo de voleibol yesid santos agosto 149 , septiembre 58 , octubre 25, noviembre 72 y diciembre 64. Fraternidad ITM agosto 38 , septiembre 18 y octubre 18. Florida agosto 6 , septiembre 16 y octubre 1. Gran Plaza agosto 20. Acevedo agosto 23	Dosis aplicadas agosto 140754 septiembre 98562 octubre 150407 noviembre 185994 diciembre 68609
			Nomina Septiembre	227.071.602		
			Nomina Octubre	138.628.049		
			Nomina Noviembre	90.669.805		
			Nomina Diciembre	83.400.909		
			Facturas	810.121.932		
TOTAL		4.686.516.810				

Fuente: informes de supervisión Acuerdo de Voluntades Metrosalud -Eugenio Restrepo.

Hallazgo 4. (Corresponde a la observación 4 del Informe preliminar). Suscripción de Acuerdo de Voluntades sin certificado de Disponibilidad Presupuestal. Analizado el acuerdo de voluntades suscrito con la E.S.E. Metrosalud y el médico Eugenio Antonio Restrepo, cuyo objeto es la ejecución del proyecto de vacunación extramural por concentración contra el SARS-COV-2 en el municipio de Medellín, se pudo evidenciar que el mismo no contó con Certificado de Disponibilidad Presupuestal Previo, que garantizará la apropiación suficiente de los recursos y solamente fue soportado en una certificación de cuantía y origen de recursos expedida por la oficina asesora jurídica de la E.S.E Metrosalud, donde se estableció un valor aproximado de \$4.800.000.000 solo para efectos de la constitución de pólizas, toda vez que los recursos que se invertirían en el proyecto de vacunación, no eran recursos de la E.S.E. Metrosalud sino que provenían de la Nación a través de la Unidad Nacional de Gestión de Riesgos y Desastres - Fondo Nacional Para la Gestión de Riesgo de Desastres - NGRD., situación que vulnera lo establecido en el Artículo 21 del decreto 115 de 1996 que indica: *“Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales, deberán contar con los certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.....”* Como también el Artículo 11 del Acuerdo 52 del 28 de mayo de 2014. Estatuto de Contratación de la E.S.E. Metrosalud, que indica: *“Certificados de Disponibilidad, Metrosalud no podrá inicial*

ningún trámite precontractual o contractual, sin que previamente se cuente con la Disponibilidad Correspondiente, expedida por el área de Presupuesto o quien haga sus veces". La anterior situación puede generar riesgos en la celebración de contratos sin contar con los requisitos exigidos para la etapa precontractual, **constituyéndose en un hallazgo administrativo.**

Posición de la Contraloría General de Medellín. E.S.E. Metrosalud aceptó la observación administrativa del Informe preliminar y se incorporará como un hallazgo administrativo en el informe definitivo.

Con relación al Hallazgo N° 20.

Sobre el manejo de las cajas menores en la E.S.E Metrosalud, se encontró en las pruebas de auditoría realizadas por el equipo auditor, tendientes a verificar que los gastos realizados con cargo a las cajas menores hayan sido conforme a la normatividad aplicable en dicha materia y en especial a lo establecido en las resoluciones que para tal efecto ha expedido la E.S.E. Metrosalud, encontrando las siguientes inconsistencias:

- Carencia de reglamento, manual o procedimiento para el manejo de cajas menores
- Incorrecta afectación de rubro presupuestal
- Reconocimiento económico a través de caja menor a un mismo líder comunitario.
- Legalización de gastos realizados en vigencia anterior (2020).

Las anteriores debilidades identificadas por el ente de control en el manejo de las cajas menores, generaron los siguientes hallazgos:

Hallazgo 5. (Correspondiente a la observación 5 del Informe preliminar). Carencia de reglamento, manual o procedimiento para el manejo de cajas menores. En la revisión realizada al manejo de las 5 cajas menores creadas por la E.S.E Metrosalud durante la vigencia 2021, cuatro (4) cajas menor derivadas de contratos interadministrativos y una (1) para los gastos de la Dirección Administrativa, el equipo auditor pudo constatar que no existe un reglamento general, manual o procedimiento interno para el manejo de caja menor que sea claro y detallado, que establezca los lineamientos generales y la metodología para el control de gastos y el adecuado manejo de los recursos asignados; por el

contrario solo existe una resolución que se emite cada año por la cual se constituye dichas cajas menores.

Si bien es cierto que las Empresas Sociales del Estado por su naturaleza, régimen jurídico y dentro de la autonomía que le establece el Artículo 287 de la Constitución Política para el manejo de sus recursos, son entidades directamente responsables de establecer y constituir cajas menores para el manejo de algunos recursos; también es cierto que el numeral 3.2.4. Manuales de políticas contables, procedimientos y funciones del procedimiento para la evaluación del Control Interno Contable, procedimiento transversal incorporado al Régimen de Contabilidad Pública mediante la Resolución 193 de 2016, establece que *“la entidad debe contar con un manual de políticas contables acorde con el Marco Normativo que le sea aplicable, en procura de lograr una información financiera con las características fundamentales de relevancia y representación fiel establecidas en el Régimen de Contabilidad Pública”*. Dichos manuales son elaborados por las entidades y deben describir la forma en que las entidades desarrollan las actividades contables y se asignen las responsabilidades y compromisos a quienes las ejecutan directamente. Por lo tanto, es competencia de la empresa establecer un procedimiento interno y los responsables de la elaboración de un reglamento de caja menor.

El hecho descrito demuestra la falta de controles efectivos que tiene la entidad para el manejo de los recursos de estos fondos, que a su vez impide un adecuado control interno contable. Lo que además puede generar una posible afectación de los recursos públicos al no contar con unos lineamientos claros que permitan que la E.S.E Metrosalud se ajuste a los principios de eficiencia, economía y eficacia, consagrados en la Constitución y la Ley. **Por lo que se constituye en un hallazgo administrativo.**

Posición de la Contraloría General de Medellín. E.S.E. Metrosalud aceptó la observación administrativa del Informe preliminar y se incorporará como un hallazgo administrativo en el informe definitivo.

Hallazgo 6. (Corresponde a la observación 6 del Informe preliminar). Incorrecta afectación de rubro presupuestal. En la revisión realizada a las cajas menores de la Oficina de Salud Pública, Gestión territorial, creadas mediante resoluciones 6197 del 08/03/2021 y 5882 del 14/01/2021 para la operación, manejo y control de los recursos correspondientes a los contratos interadministrativos 4600086937 de 2020 y 4600086936 de 2020 respectivamente, se pudo establecer que los pagos fueron por concepto de: “Reconocimiento económico apoyos comunitarios”, gastos

imputados al rubro: 211010400101 - comunicaciones y transporte, sin tener en cuenta que dicho gasto no guarda relación de causalidad con la destinación del rubro presupuestal, de acuerdo a lo establecido en la Resolución 5730 del 11/12/2020, por medio de la cual se liquida y se desagrega las partidas presupuestales de ingresos y gastos para la vigencia 2021 y define los conceptos del gasto para el rubro de Comunicaciones y transporte así: ***“Se cubre por este concepto los gastos de mensajería, transporte urbano, correos, telégrafos y otros medios de comunicación como internet, embalaje, acarreo y transporte de elementos o personas y pago de grúas”***, situación que incumple además con el principio del sistema presupuestal Artículo 8: ***“Especialización. Las apropiaciones deben referirse en cada empresa a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.”***, contenido en el Decreto 115 de 1996. Lo anterior evidencia falta de cuidado al momento de registrar los gastos de caja menor, ocasionando incorrecta afectación del presupuesto. Por lo tanto, se establece en un **Hallazgo administrativo**.

Posición de la Contraloría General de Medellín. E.S.E. Metrosalud aceptó la observación administrativa del Informe preliminar y se incorporará como un **hallazgo administrativo** en el informe definitivo.

Hallazgo 7. (Corresponde a la observación 7 del Informe preliminar). Reconocimiento económico a través de caja menor a un mismo líder comunitario. En la revisión realizada a las cajas menores de la Oficina de Salud Pública, Gestión territorial, creadas para la operación manejo y control de los recursos correspondientes a contratos interadministrativos, se identificaron reconocimientos económicos a un mismo líder comunitario en diferentes proyectos, a pesar que en las obligaciones de los contratos interadministrativos establece claramente que el apoyo comunitario solo puede ejercer la función en un solo proyecto, en la siguiente tabla se muestra el reconocimiento económico recibido por un mismo líder comunitario en dos proyectos en las vigencias 2021 y 2022.

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

Cuadro 10. Reconocimiento económico a un mismo Líder

Nombre y Apellidos	Concepto de Pago	Proyecto	No. Contrato	Resolución Caja Menor	Valor Factura	Fecha de pago
Maria Concepción Duque Duque	Reconocimiento económico apoyo comunitario	Promoción y prevención de salud oral con prótesis y ortodoncia	4600086936 de 2020	5882 14/01/2021	1.837.500	16/03/2021
Maria Concepción Duque Duque	Reconocimiento económico apoyo comunitario	Promoción y prevención en salud visual, evaluación optométrica, entrega de lentes y monturas	4600086937 de 2020	6197 08/03/2021	529.198	30/06/2021
Maria Concepción Duque Duque	Apoyo económico para líderes de las comunas	Promoción y Prevención en Salud Visual	4600091281 de 2021	7857 01/04/2022	1.150.000	30/05/2022
Maria Concepción Duque Duque	Apoyo económico para líderes de las comunas	Promoción, prevención y rehabilitación de salud oral	4600091687 de 2021	7841 28/03/2022	1.529.930	31/05/2022

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Lo anterior demuestra una falta de controles y de procedimientos efectivos a la hora de vincular apoyos comunitarios en las iniciativas de presupuesto participativo, cerrando la posibilidad de involucrar nuevos líderes comunitarios para realizar esas funciones de enlace y apoyo en su comunidad y recibir el reconocimiento económico. Por lo que se constituye en un **hallazgo administrativo**.

Posición de la Contraloría General de Medellín. E.S.E. Metrosalud aceptó la observación administrativa del Informe preliminar y se incorporará como un hallazgo administrativo en el informe definitivo.

Hallazgo 8. (Corresponde a la observación 8 del Informe preliminar). Legalización de gastos realizados en vigencia anterior (2020). Durante la revisión a la documentación que soporta los gastos realizados a través de la caja menor administrativa de la E.S.E. Metrosalud en el período 2021, el equipo auditor encontró que, en el mes de enero de 2021, se legalizaron gastos por valor de \$707.499 pesos, los cuales de acuerdo con los soportes y facturas fueron gastos realizados en el período 2020, como se muestra en la siguiente tabla:

Cuadro 11. Gastos de Vigencia anterior, legalizados

Documento Caja Menor	Concepto	Factura Venta	Valor
TFCD 781	Servicio de esterilización (Mes de Diciembre)	SETP 781	143.432
TFCD 12012021	Elaboración y entrega de 32 refrigerios el 30 de diciembre	Cuenta de cobro	403.200
TFCD 1451	Servicio de transporte para el programa de salud visual (Mes de Diciembre)	TAXI 1451	160.867
Total			\$ 707.499

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Con lo anterior se incumple lo establecido en el artículo 4 del Decreto 115 de 1996, que estipula:

“Artículo 4. Anualidad. El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.”

Lo que además demuestra la falta de controles efectivos en el manejo de caja menor y el incumplimiento de los principios contables de devengo que establece que “los hechos económicos se reconocen en el momento que suceden” y período contable que establece “el tiempo máximo en que la empresa mide los resultados, el periodo contable es el lapso transcurrido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre”, contenidos en el marco conceptual para la preparación y presentación de información financiera de la Contaduría General de la Nación. Por lo anterior, se **constituye en un hallazgo administrativo.**

Posición de la Contraloría General de Medellín. E.S.E. Metrosalud aceptó la observación administrativa del informe preliminar y se incorporará como un hallazgo administrativo en el informe definitivo.

En relación al Hallazgo N° 27 sobre debilidades en el proceso de facturación

La Contraloría Distrital de Medellín inició la verificación del proceso de facturación con la revisión de los procedimientos y/o políticas que tiene establecidos la entidad para este asunto, encontrando dos procedimientos para la facturación así: uno de facturación de usuarios, proceso que está a cargo de los coordinadores administrativos de cada una de las Unidades Prestadoras de Servicios de Salud y un segundo procedimiento para la facturación a entidades cuyo dueño es el subgerente administrativo y financiero de la E.S.E. Metrosalud, también se verificó el procedimiento para la respuesta a glosas derivadas de la facturación, entendiendo las glosas como esas objeciones a la facturación presentada por E.S.E., originadas por inconsistencias detectadas en la revisión de las facturas y sus respectivos soportes, determinadas por las Entidades Responsables de Pago – ERP.

Estos procedimientos forman parte del sistema integrado de gestión Almera, son de fácil acceso y pueden ser consultados fácilmente por todos los involucrados en los procesos; ahora bien, para evaluar la correcta aplicabilidad y efectividad de estos procedimientos, se tomó una selectividad de facturas con prefijo FS1 realizadas desde el nivel central durante el periodo de agosto de 2020 a septiembre 2021, correspondientes a servicios facturados al municipio de Medellín por atenciones de primer nivel de complejidad prestadas a la población pobre no asegurada – PPNA. El Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín en concordancia a la Ley 1122 de 2007 en su Artículo 20, suscribió con la E.S.E. Metrosalud cinco contratos interadministrativos durante el periodo de agosto de 2020 a septiembre 2021 con el objeto de prestar los servicios de salud de primer nivel de complejidad con destino a la población pobre no asegurada.

El alcance del objeto de los contratos interadministrativos comprende la prestación de servicios de salud para la población pobre no asegurada, reportada como tal en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios del Régimen Subsidiado y las Poblaciones Especiales registradas en los Listados Censales, que no se encuentran afiliadas a los regímenes contributivo y subsidiado y que tampoco están cubiertas por los regímenes especiales y de excepción y que no cumplen con las condiciones para estar afiliados al Régimen Contributivo.

Para el pago de las atenciones prestadas, Metrosalud debe presentar los primeros 10 días del mes, la factura por todos los eventos atendidos con los RIPS y base de datos DEFA con el detalle de la facturación.

En la revisión a este proceso de facturación el equipo auditor encontró lo siguiente:

- Todas las facturas revisadas en el período son inicialmente objetadas por la secretaria de salud como lo muestra la siguiente tabla:

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

Cuadro 12. Relación de facturas objetadas en el periodo de agosto 2020 a septiembre 2021

No. Contrato	Periodo de atenciones	No. Factura	Valor Facturación inicial	Total Objeciones iniciales	Porcentaje %
4600086909	Agost 27-31 2020	FS1 86638	122.206.783	60.296.293	49%
	sep-20	FS1 47	855.298.718	335.946.359	39%
	oct-20	FS1 113	845.517.850	342.985.804	41%
	nov-20	FS1 188	733.188.801	258.503.926	35%
	dic-20	FS1 278	703.089.025	217.635.419	31%
4600088965	Enero 27- 31 2021	FS1 334	113.634.213	10.736.912	9%
	feb-21	FS1 457	702.370.567	145.225.227	21%
	mar-21	FS1 525	757.230.208	150.728.053	20%
	abr-21	FS1 614	782.405.560	128.495.139	16%
	may-21	FS1 705	762.222.584	95.537.649	13%
	jun-21	FS1 802	664.534.331	81.092.920	12%
	jul-21	FS1 868	637.771.914	17.164.844	3%
4600091076	ago-21	FS1 938	533.386.920	14.121.632	3%
	sep-21	FS1 994	641.740.816	17.990.776	3%
Totales			8.854.598.290	1.876.460.953	21%

Fuente: PT Construcción libre – Elaboró equipo auditor.

- Los principales motivos de las objeciones fueron: población no objeto del contrato, facturas compartidas, el no cobro de cuotas de recuperación, servicios que no hacen parte del primer nivel de complejidad entre otras.
- Para las objeciones planteadas por la secretaria de Salud dentro del contrato 4600086909 de 2020 que terminó el 26/01/2021, no se evidenció recuperación de recursos.
- Para las objeciones realizadas por la Secretaría de Salud bajo los contratos 4600088965 de 2021 y 4600091076 de 2021, el equipo auditor corroboró con los informes de supervisión la recuperación de recursos así:

Cuadro 13. Relación de facturas con recuperación de recursos de enero a septiembre 2021

No. Contrato	Periodo de atenciones	No. Factura	Valor Facturación inicial	Total Objeciones	Total Recuperación	Porcentaje Recuperación %
4600088965	Enero 27- 31 2021	FS1 334	113.634.213	10.736.912	6.383.345	59%
	feb-21	FS1 457	702.370.567	145.225.227	27.438.370	19%
	mar-21	FS1 525	757.230.208	150.728.053	20.698.461	14%
	abr-21	FS1 614	782.405.560	128.495.139	15.390.460	12%
	may-21	FS1 705	762.222.584	95.537.649	1.545.110	2%
4600091076	ago-21	FS1 938	533.386.920	14.121.632	3.328.891	24%
	sep-21	FS1 994	641.740.816	17.990.776	4.144.471	23%
Totales			4.292.990.868	562.835.388	78.929.108	14%

Fuente: PT Construcción libre – Elaboró equipo auditor.

- A pesar de que la entidad tiene procedimiento establecido para el manejo de las devoluciones y glosas, para estas objeciones de facturación de PPNA no se aplica este procedimiento, pues estas objeciones que son manejadas como glosas por la entidad, no se registran en el sistema dentro del maestro de glosas, por lo tanto, no se puede llevar un control ni registro de su trazabilidad.
- Estas glosas no se tienen en cuenta en los cubos de información, plataforma y herramienta que tiene la entidad para calcular entre otras cosas los indicadores de glosa recepcionada, glosa tramitada, glosas pendientes, etc. Es decir que la entidad en este momento muestra unos indicadores que no son reales al no tomar en cuenta las objeciones por facturación a la PPNA.
- Los contratos 4600088965 y 4600091076 de 2021 ya están liquidados por lo tanto no hay lugar a más conciliaciones ni reconocimientos.
- No se evidenció gestión de refacturación y recobro de las atenciones objetadas cuya Entidad Responsable de Pago - ERP no es el ente territorial de Medellín.

La E.S.E. Metrosalud pese a los esfuerzos administrativos, financieros y tecnológicos realizados para mejorar el proceso de facturación, continúa teniendo falencias que afectan la recuperación de recursos y los ingresos de la entidad, sumado a que en su actuar omitieron adelantar gestiones tendientes a recuperar los recursos invertidos en las atenciones prestadas, los cuales generaron el siguiente hallazgo:

Hallazgo 9. (Corresponde a la observación 9 del Informe preliminar). Debilidades en la facturación de la población pobre no asegurada – PPNA. En la revisión realizada a la facturación derivada de los contratos interadministrativos suscritos por la E.S.E. Metrosalud con El Distrito Especial de Ciencia Tecnología e Innovación de Medellín para la prestación de servicios de salud de primer nivel de complejidad con destino a la Población Pobre no Asegurada - PPNA, el equipo auditor evidenció las siguientes objeciones realizadas por la secretaría de salud de Medellín, las cuales no son subsanables y/o no fueron recobradas:

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

1. Población Objeto con servicios facturados que no se les cobró cuotas de recuperación

Cuadro 14. Población que no se les cobró cuota de recuperación

Contrato	Periodo de atenciones	No. Factura	Fecha Factura	Cuotas de Recuperación no cobradas
4600086909	Agosto 27 a 31 2020	FS1 86638	31/08/2020	2.192.651
	sep-20	FS1 47	9/10/2020	18.966.569
	oct-20	FS1 113	6/11/2020	15.400.546
	nov-20	FS1 188	4/12/2020	13.158.903
	dic-20	FS1 278	7/01/2021	11.819.981
Total				\$ 61.538.650,00

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Estas objeciones por valor de **\$61.538.650** son realizadas por inobservancia del Artículo 2.4.20 del Decreto 780 de 2016, el cual establece que las cuotas de recuperación son los dineros que debe pagar el usuario directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de salud y establece los casos en que se debe cobrar, es decir que este dinero no lo cobró Metrosalud en su momento al usuario que recibió la atención, dejando de percibir recursos por este valor.

2. Servicios prestados que no hacen parte del primer nivel de complejidad

Cuadro 15. Servicios que no hacen parte del primer nivel de complejidad

Contrato	Periodo de atenciones	Factura			Servicios que no hacen parte del primer nivel de complejidad
		No.	Fecha	Valor	
4600088965	feb-21	FS1 457	6/05/2021	702.370.567	96.039.510
	mar-21	FS1 525	15/05/2021	757.230.208	125.443.041
	abr-21	FS1 614	11/05/2021	782.405.560	87.102.380
	may-21	FS1 705	18/06/2021	762.222.584	75.404.940
	jun-21	FS1 802	21/07/2021	664.534.331	68.618.427
	jul-21	FS1 868	17/08/2021	637.771.914	648.450
4600091076	ago-21	FS1 938	17/09/2021	533.386.920	496.690
	sep-21	FS1 994	21/10/2021	641.740.816	413.800
Total					\$ 454.167.238

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Las objeciones por valor de **\$ 454.167.238** corresponden a servicios prestados que se salen del objeto y del alcance del contrato y que demuestran el incumplimiento a la obligación contractual que tiene la E.S.E. Metrosalud que expresa lo siguiente: *“Prestar los servicios de salud, clasificados en el primer nivel de complejidad, a la población objeto, según, la resolución 5261 de 1994, la cual establece el Manual de Actividades, Intervenciones y Procedimientos”*.

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

3. Población no objeto del contrato

Cuadro 16. Población que no es objeto del contrato

Contrato	Periodo de atenciones	Factura			Objeciones					Total objeción por factura
		No.	Fecha	Valor	Población afiliada al Rég Contributivo	Régimen sub otros municipios	Población extranjera NO atendidos por urgencias (tipos de documento PE, CE, PA o identificada de país origen diferente de Colombia), que no están afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado	Población particular sin SISBEN de Medellín y no afiliados a Regímenes contributivo y subsidiado, no atendidos por urgencias	Población reportada por la ADRES afiliados en Régimen especial	
4600086909	Agosto 27 a 31 2020	FS1 86638	31/08/2020	122.206.783	2.487.204	5.300	32.915.144	1.583.260	89.400	37.080.308
	sep-20	FS1 47	9/10/2020	855.298.718	16.419.009	37.100	237.135.805	12.632.840	665.480	266.890.234
	oct-20	FS1 113	6/11/2020	845.517.850	14.661.599	227.200	236.239.560	13.357.934	2.226.614	266.712.907
	nov-20	FS1 188	4/12/2020	733.188.801	10.820.418	317.430	209.673.666	10.208.439	1.300.425	232.320.378
	dic-20	FS1 278	7/01/2021	703.089.025	11.415.508	102.910	189.744.982	6.655.678	424.740	208.343.818
4600088965	Enero 27 a 31 2021	FS1 334	3/03/2021	113.634.213	2.090.682		3.494.520	0	51.700	5.636.902
	feb-21	FS1 457	6/05/2021	702.370.567	12.632.283	215.300	800.550	128.070	379.740	14.155.943
	mar-21	FS1 525	15/05/2021	757.230.208	11.543.615	1.897.030	518.950	57.300	1.322.545	15.339.440
	abr-21	FS1 614	11/05/2021	782.405.560	11.884.023	328.800	301.275	43.300	692.550	13.249.948
	may-21	FS1 705	18/06/2021	762.222.584	9.628.179	373.700	389.500	7.000	472.700	10.871.079
	jun-21	FS1 802	21/07/2021	664.534.331	5.354.750	242.910	0	85.590	599.100	6.282.350
	jul-21	FS1 868	17/08/2021	637.771.914	10.037.446	189.680	0	0	272.910	10.500.036
4600091076	ago-21	FS1 938	17/09/2021	533.386.920	4.080.284	198.340	100.845	45.650	464.690	4.889.809
	sep-21	FS1 994	21/10/2021	641.740.816	4.647.327	261.900	114.650	43.300	171.370	5.238.547
Totales				8.854.598.290	127.702.327	4.397.600	911.429.447	44.848.361	9.133.964	\$ 1.097.511.699,00

Fuente: Elaboró equipo auditor.

Las anteriores objeciones por valor de **\$1.097.511.699** obedecen al incumplimiento del párrafo primero de la cláusula primera de los contratos que establece el alcance del objeto del contrato así: *“El alcance del objeto comprende la prestación de servicios de salud para la población pobre no asegurada, reportada como tal por en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios del régimen subsidiado, las poblaciones especiales registradas en los listados censales, que no se encuentran afiliadas a los regímenes contributivo y subsidiado y que tampoco están cubiertas por los regímenes especiales y de excepción y que no cumplen con las condiciones para estar afiliados al Régimen Contributivo y las poblaciones pobres y vulnerables sin capacidad de pago identificadas por el SISBEN y que requieren atención en salud. Ciudadanos extranjeros sin capacidad económica para sufragar el costo de la atención de urgencias, debidamente demostrada. Para las venezolanas en condición irregular, incluye la atención del parto, el control prenatal y las atenciones de primer nivel de complejidad de los riesgos detectados en el control prenatal.”*

El total de objeciones detalladas anteriormente ascienden a un valor de **\$1.613.217.587**.

Las objeciones descritas de atenciones que no son de primer nivel de complejidad y de atenciones prestadas a población no objeto del contrato, son atenciones que para ser refacturadas y recobradas a las correctas entidades responsables de pago ERP, requieren cumplir con el reporte obligatorio a la ERP y el proceso de atención estipulado por el Decreto 4747 de 2007 y las demás normas concordantes, trámites con los que no cuenta la E.S.E Metrosalud, ya que al momento de la atención se hizo una inadecuada verificación e identificación de los usuarios lo que conllevó a facturar a la ERP incorrecta. De igual manera, vulneran el ARTÍCULO 3. Del decreto 403 de 2020 que reza: “*Principios de la vigilancia y el control fiscal. La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios:*

a) Eficiencia: *En virtud de este principio, se debe buscar la máxima racionalidad en la relación costo-beneficio en el uso del recurso público, de manera que la gestión fiscal debe propender por maximizar los resultados, con costos iguales o menores.....*

d) Economía: *En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos Públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.....”*

Estos hechos demuestran la falta de controles efectivos en el proceso de facturación de las atenciones prestadas a la PPNA, además la falta de gestión eficiente y oportuna a la hora de contestar las objeciones y realizar los recobros del caso, lo que generó una pérdida de recursos públicos por servicios no reconocidos por valor de **\$1.613.217.587**.

Esta situación afecta la liquidez y la situación financiera de la entidad, toda vez que, al no recuperarse los costos invertidos en la prestación del servicio de salud (adquisición de medicamentos, gastos de personal médico, gastos operativos, administrativos y financieros, entre otros) en los valores antes indicados, se disminuye el flujo de efectivo para pagar los costos y gastos de funcionamiento de la empresa y no se obtiene el beneficio necesario para garantizar la sostenibilidad y viabilidad financiera del E.S.E. Metrosalud.

Por todo lo anterior se constituye en un hallazgo administrativo con presunta **incidencia fiscal por valor de \$1.613.217.587**

Posición de la Contraloría General de Medellín. La respuesta dada por el sujeto de control es analizada por el equipo auditor teniendo en cuenta los 3 hechos planteados en la observación así:

1. Población Objeto con servicios facturados que no se les cobró cuotas de recuperación \$61.538.650

La entidad en su respuesta indica que las objeciones por este motivo no fueron aceptadas porque la E.S.E. demostró que correspondían a poblaciones y servicios exentos de este cobro, para lo cual adjuntaron unos archivos en Excel, pero no se adjunta evidencia del envío de estos archivos a la secretaria de salud y lo más importante, la evidencia del reconocimiento efectivo de estos recursos por parte del ente territorial, pues como se corroboró con el último informe de supervisión del contrato 4600086909 realizado por el médico especialista Ernesto Espíndola el 23/03/2021 dentro del informe técnico hace un resumen de la ejecución del contrato finalizado el 26/01/2021 e indica dentro del resumen de "Otras objeciones", los mismos valores registrados en el cuadro 14 de la observación realizada por este ente de control, es decir que a la fecha no se tiene reconocimiento por parte de la secretaría de salud de estos recursos.

ÍTEM	AGO/20	SEPT/20	OCT/20	NOV20	DIC/20	ENE/21	TOTALES
Doble Factura	172.800	1.100.160	1.889.280	881.280	1.756.800	1.020.870	6.821.190
No cobro COPAGOS	2.192.651	18.966.569	15.400.546	13.158.903	11.819.981	3.383.690	64.922.340
Atención anterior	114.200	8.264.525	58.850	88.900	0	113.800	8.640.275
Fact. compartidas	13.340.151	24.923.106	73.358.598	0	399.900	910.140	112.931.895
Liquidación LMA	0	546.570	409.680	256.840	192.500	145.200	1.550.790
TOTALES:	15.819.802	53.800.930	91.116.954	14.385.923	14.169.181	5.573.700	194.866.490

Fuente: informe de supervisión cruce base de datos Secretaría de Salud de Medellín.

Por lo anterior se ratifica esta parte de la observación por valor de \$61.538.650 y se incorporará al informe definitivo como parte del hallazgo.

2. Servicios prestados que no hacen parte del primer nivel de complejidad \$454.167.238

Para este hecho, la E.S.E. en su respuesta justifica el valor de estas objeciones, a lo que llama “zonas grises” en las competencias en salud entre municipios y departamentos, pero además se menciona la gestión realizada en el marco de la ruta de atención materno perinatal donde la Secretaria Seccional de Salud de Antioquia, reconocerá algunas pruebas diagnósticas que hacen parte de estas objeciones, sin embargo a la fecha no se evidencia la recuperación ni siquiera de esas ayudas diagnósticas que hacen parte de la ruta de atención materno perinatal, es así que este hecho no se desvirtúa con la respuesta aportada por el ente de control y al no demostrar ni evidenciar recuperación de estos recursos, esta parte de la observación se mantiene y se incorporará al informe definitivo como parte del hallazgo por los \$454.167.238.

3. Población no objeto del contrato \$1.097.511.699

- Población afiliada al Régimen Contributivo \$127.702.327
- Población afiliada régimen subsidiado otros municipios \$4.397.600
- Población extranjera que no fueron atendidos por urgencias \$911.429.447
- Población particular sin SISBEN de Medellín y no afiliados a Regímenes contributivo y subsidiado, no atendidos por urgencias \$44.848.361
- Población reportada por la ADRES afiliados en Régimen especial \$9.133.964

Analizada la respuesta dada por la entidad para este punto de la observación en relación con la población no objeto del contrato, la entidad no desvirtúa los hechos que dieron origen a la observación, por el contrario confirma los hechos al reconocer que hay una aceptación parcial por este motivo y que tienen definida la refacturación de lo aceptado, sin embargo a la fecha luego de verificado en el sistema de información SAFIX no se evidencia refacturación o recobro de estas atenciones no reconocidas por el ente territorial municipal, ni tampoco con la respuesta se anexa soporte de recuperación de recursos, por lo tanto esta parte de la observación se

Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de la Supersalud a Metrosalud
CF AF AE 1110 D01 12 2022

sostiene y se incluirá al informe definitivo como parte del hallazgo por valor de \$1.097.511.699.

Por todo lo anterior, las explicaciones dadas por la entidad no son acogidas para la Contraloría Distrital de Medellín, pues los hechos descritos se corroboran y siguen afectando la liquidez y la situación financiera de la entidad, al no recuperarse los costos invertidos en la prestación del servicio de salud, por consiguiente, queda en firme la observación y se incorporará al informe definitivo como hallazgo administrativo con presunta incidencia fiscal por valor de **\$1.613.217.587**

3. CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

De acuerdo con los resultados obtenidos de esta Actuación Especial de Fiscalización, se obtuvieron los siguientes hallazgos:

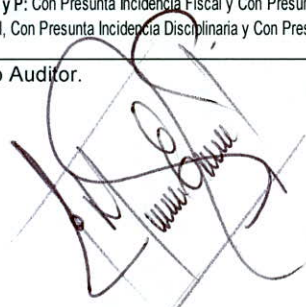
Cuadro 17. Consolidado de Hallazgos Actuación Especial de Fiscalización PQRSD 311 y 358 de 2022, visita de Supersalud a la E.S.E Metrosalud

N°	Asunto del Hallazgo	Hallazgos													Total	Valor
		F	Valor	D	P	A	F y D	Valor	F y P	Valor	D y P	F y D y P	Valor			
1	Incumplimiento parcial cláusula contractual. Obligaciones del contratista					1									1	0
2	Selección de contratista que viene incumpliendo contratos similares					1									1	0
3	Falta de oportunidad en la entrega de medicamentos					1									1	0
4	Suscripción de Acuerdo de Voluntades sin certificado de Disponibilidad Presupuestal					1									1	0
5	Carencia de reglamento, manual o procedimiento para el manejo de cajas menores.					1									1	0
6	Incorrecta afectación de rubro presupuestal					1									1	0
7	Reconocimiento económico a través de caja menor a un mismo líder comunitari					1									1	0
8	Legalización de gastos realizados en vigencia anterior (2020)					1									1	0
9	Debilidades en la facturación de la población pobre no asegurada – PPNA	1	1.613.217.587												1	1.613.217.587
Totales en Valores		1	1.613.217.587	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	9	1.613.217.587	

Convenciones: F: Con Presunta Incidencia Fiscal, D: Con Presunta Incidencia Disciplinaria, P: Con Presunta Incidencia Penal, A: Administrativo, F y D: Con Presunta Incidencia Fiscal y Con Presunta Incidencia Disciplinaria, F y P: Con Presunta Incidencia Fiscal y Con Presunta Incidencia Penal, D y P: Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Con Presunta Incidencia Penal, F y D y P: Con Presunta Incidencia Fiscal, Con Presunta Incidencia Disciplinaria y Con Presunta Incidencia Penal.

Fuente: Elaboró Equipo Auditor.

Atentamente,



CARLOS MARIO ESCOBAR FRANCO

Contralor Auxiliar

C.A.A.F. Servicios de Salud y Empresas Sociales del Estado