



**ONCI-19-B.USS-7 EVALUACIÓN A LOS PROCESOS CONTRACTUALES  
DE SERVICIOS DE SALUD SUSCRITOS POR LA UNIDAD DE SERVICIOS DE SALUD  
UNISALUD, SEDE BOGOTÁ**

1. PRESENTACIÓN
2. OBJETIVO GENERAL
3. ALCANCE
4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y PLANES DE MEJORAMIENTO FORMULADOS
5. LIMITACIONES DURANTE LA EVALUACIÓN
6. TRALADO DE RIESGOS Y NOTIFICACIÓN A OTRAS INSTANCIAS DE CONTROL
7. CONCLUSIONES

### 1. PRESENTACIÓN

Mediante oficio STCC-103-2018 del 16 de octubre de 2018, el Comité de Conciliación de la Universidad Nacional, solicitó a la Oficina Nacional de Control Interno (ONCI), la realización de una Auditoría a los procesos contractuales en la prestación de los servicios de salud suscritos por UNISALUD– Sede Bogotá, encaminada a verificar la situación reportada por la Oficina Jurídica de la Sede Bogotá al Comité de Conciliación mediante comunicación B.OJ MEMO-1344-18 del 20 de septiembre de 2018<sup>1</sup>.

En el documento mencionado, B.OJ MEMO-1344-18, la Oficina Jurídica indica que para los casos que se presentan pendientes de decisión para realizar el pago a los prestadores de servicios, "...las verdaderas causas del fenómeno que ha venido presentando la ejecución de los contratos de prestación de servicios de salud suscritos con Unisalud con sus prestadores tiene como fuente una debilidad en las labores de supervisión, pues con excepción de las causales de legalización tardía y casos de fuerza mayor por condiciones de urgencia, las otras dos causales obedecen al incumplimiento de las obligaciones contractuales de los prestadores, particularmente frente a las obligaciones de facturar periódica y oportunamente los servicios prestados y responder dentro de los términos de la ley las glosas que se presentan en la auditoría de cuentas".

Cabe resaltar que el presente documento corresponde a un resumen del informe final de evaluación entregado a la Rectoría mediante oficio ONCI-190-19 del 20 de marzo de 2019.

### 2. OBJETIVO GENERAL

Evaluar los contratos de formalidades plenas para la prestación de servicios de salud, suscritos por UNISALUD – Sede Bogotá, en el marco de la normatividad interna y externa, durante la vigencia 2017 y 2018. Lo anterior a fin de identificar aspectos a mejorar en la institución.

### 3. ALCANCE

La evaluación, se orientó a verificar el cumplimiento de los requisitos dentro de la normatividad interna y externa, para los contratos con formalidades plenas de servicios de salud, los cuales fueron suscritos en las vigencias 2017 y 2018. Igualmente, se verificó la supervisión ejercida, para los contratos por prestación de servicios de salud, en las mismas vigencias. El área evaluada fue la Unidad de Servicios de Salud UNISALUD –Sede Bogotá.

<sup>1</sup> Informe allegado a los miembros del Comité de Conciliación, sobre estudio jurídico realizado frente a la solicitud formulada en la sesión ordinaria No 08 del 16 de mayo de 2018 en relación con los casos en los que UNISALUD contrata los servicios de salud con prestadores y su ejecución excede el valor pactado originalmente.



**4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y PLANES DE MEJORAMIENTO FORMULADOS**

Durante el proceso auditor, la ONCI realizó observaciones para cada uno de los aspectos evaluados que así lo ameritaron, sobre las cuales La Unidad de servicios de Salud – UNISALUD Sede Bogotá determinó las acciones de mejora con la finalidad de eliminar las causas que originaron las observaciones mencionadas.

Conforme a la metodología definida por la ONCI para la identificación, categorización y tratamiento de las observaciones derivadas de las evaluaciones realizadas por esta Oficina, a continuación se presentan las observaciones categorizadas con impacto alto y las acciones de mejoramiento formuladas para la eliminación de las causas que las originaron; el seguimiento a la implementación de tales acciones será realizado por la ONCI con base en el avance de los compromisos de mejoramiento suscritos por dicha dependencia y presentados en la siguiente Tabla:

<b>Observación No 2. (CI.O669) Incumplimiento de tiempos para facturación y respuesta de glosas por parte de los proveedores de servicio de salud.</b>				
De la verificación realizada por la ONCI en el seguimiento que realizó a las cinco facturas seleccionadas de cada uno de las entidades, evidenció: i) La Clínica de Marly, presenta demora en facturar respecto al servicio prestado y en la radicación oportuna de la misma en Unisalud; ii) en relación con la respuesta a las glosas la Fundación Santa Fe está en promedio demorando 65 días (observándose casos como la factura 4572590 en donde el tiempo de respuesta fue de 188 días calendario), para la Fundación Abood Shaio se encontró soporte de fecha de respuesta a glosas para una sola factura (No. 3567903) la cual demoró 224 días calendario después de la fecha límite, en el caso de la Clínica de Marly no se encontró soporte individual de fechas de respuesta por lo tanto no fue posible determinar el promedio de tiempo de respuesta para los casos seleccionados. Los anteriores casos evidencian que no hay cumplimiento de los tiempos en relación con los establecidos en la norma ni en el contrato suscrito.				
Lo anterior se presenta por la falta de compromiso de los prestadores de servicios de salud para facturar y responder las glosas en el tiempo acordado, a la falta de un sistema que permita dar alertas oportunas sobre el incumplimiento de las IPS, así como el manejo manual y fraccionado que no permite lograr una mejor trazabilidad en la auditoría de cuentas.				
La ausencia de información oportuna, no permite una supervisión adecuada de los contratos lo cual genera acumulación de facturas por pagar y glosas pendientes de aclarar, corriendo el riesgo de sobrepasar el presupuesto aprobado en cada contrato, costos operativos adicionales y el incumplimiento de lo establecido en el contrato.				
IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Periodo de ejecución
ALTO	CI.0669			
	CI.0669.1: Remitir un oficio a todos los prestadores de la red invitando a reunión para comentar las obligaciones contenidas en el contrato y la norma Decreto 4747 (previa revisión y Vo.Bo de la asesora jurídica) y llevar a cabo la reunión con proveedores.	Copia de oficio Matriz de relación de envíos  Acta de reunión Listas de asistencia.	Jefe de Aseguramiento y Directora de sede Bogotá –UNISALUD	Del 01.04.2019 al 12.04.2019
	CI.0669.3: Generar e implementar un archivo compartido en drive, u otra solución informática propia que permita la articulación entre Auditoría de Cuentas médicas y Aseguramiento para el registro de la trazabilidad de las facturas y glosas en tiempo real	Solución informática	Jefe Administrativa y Financiera de Sede Bogotá –UNISALUD	Del 01.04.2019 al 28.06.2019



**Observación No 3. (CI.0670) Incumplimiento de tiempos en la gestión de Unisalud, para el pago de facturas, y envío de glosas.**

De la verificación realizada por la ONCI en el seguimiento que realizó a las cinco facturas seleccionadas de cada uno de las entidades, se evidenció: i) El área de Auditoría de Cuentas de Unisalud informó al área de Aseguramiento para el primer pago de las facturas, en promedio a los 10 días hábiles de recibida; y a su vez la tesorería para el caso de estas facturas seleccionadas en promedio realizó el primer pago del 60% a las IPS a los 20 días hábiles después de radicada la factura, es decir 12 días después de lo establecido en el contrato; y ii) en lo que respecta al Radicado de la factura y envío de glosas, la Sección de Auditoría de cuentas de Unisalud envió las glosas para la Fundación Santa Fe y Fundación Abood Shaio, dentro de los tiempos acordados en el contrato, sin embargo, con las glosas de para la Clínica de Marly, en la información suministrada, la ONCI evidenció tres facturas en las que se reporta una demora considerable para el envío de la glosa (factura 390084, 134 días calendario después del tiempo establecido, la factura 596249, 255 días calendario después y la factura 671971, 15 días calendario después), es decir que superan los 20 días hábiles establecidos en el contrato.

Las situaciones anteriores se presentan porque no se cuenta con una herramienta que facilite de manera ágil a todas las instancias de Unisalud la revisión de los documentos remitidos por las IPS y que suministre el envío oportuno a la siguiente etapa o área encargada de las siguientes actividades del proceso. En relación con el caso de la Clínica de Marly y de acuerdo con la información suministrada para los casos verificados no se observó un adecuado control en relación con los tiempos establecidos para el envío de las glosas.

El incumplimiento por parte de Unisalud, en los tiempos establecidos en el contrato, puede generar acciones legales en contra de la Institución, asimismo, puede conducir a desgastes operativos que conlleven a conciliaciones repetitivas, y al posible retiro de prestadores de servicios de salud que han sido bien calificados por los usuarios en la red con que cuenta actualmente Unisalud.

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
ALTO	CI. 0670  CI. 0670.1: Generar e implementar un archivo compartido en drive, u otra solución informática propia que permita la articulación entre Auditoría de Cuentas médicas y Aseguramiento para el registro de la trazabilidad de las facturas y glosas en tiempo real.	Solución informática	Jefe Administrativa y Financiera de Sede Bogotá –UNISALUD	Del 01.04.2019 al 28.06.2019

**Observación No 4. (CI.0671) Demora en la frecuencia de reuniones de conciliación de glosas con las IPS.**

De la verificación realizada por la ONCI se evidenció la siguiente frecuencia para las reuniones de conciliación de glosas adelantadas por el área de auditoría de cuentas para aclarar las glosas pendientes o sostenidas que se tiene con las IPS: i) con la Fundación Santa Fe de Bogotá de febrero a septiembre de 2018 se tuvo una frecuencia de reuniones cada 1.5 meses, de octubre a diciembre la frecuencia fue de cada 15 días, en lo corrido de la vigencia 2019 han hecho una sola reunión de conciliación de glosas; ii) con la Fundación Abood Shaio la frecuencia de sesiones de conciliación de glosas para el 2018 en promedio fue de una por mes, durante el presente año se han reunido en una sola oportunidad y iii) con la Clínica de Marly de enero a septiembre de 2018 solo hubo reuniones de conciliación de glosas en el mes de febrero (3 sesiones) y de octubre a diciembre la frecuencia de las sesiones fue de cada 13 días; durante este año no ha habido reuniones de conciliación de glosas con la Clínica de Marly

La baja frecuencia en el número de reuniones sostenidas en especial con la Clínica de Marly, debido a incumplimiento por parte de esta IPS, y el requerimiento por parte de Unisalud para el desarrollo periódico de las mismas, ha generado que no se cumpla oportunamente con la revisión definitiva de las cuentas glosadas, para poder proceder a su pago y tener un control real de la ejecución contractual.

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
ALTO	CI.0671  CI.0671.1: Establecer un cronograma de citas de conciliación con las Grandes Clínicas priorizando a la Clínica de Marly.	Cronograma	Jefe Administrativa y Financiera de la sede Bogotá	Del 01.04.2019 al 01.04.2019



	CI.0671.3: Ejecución y seguimiento del cronograma dando prioridad en la depuración de glosas a los contratos que están más próximos a vencer	Acta de conciliación	Jefe Administrativa y Financiera de la sede Bogotá	Del 02.05.2019 al 30.12.2019
<p><b>Observación No 5. (CI.0672) Incumplimiento en las fechas establecidas para la Liquidación del Contrato No. 02 de 2017.</b></p> <p>De la verificación realizada por la ONCI se evidenció, que el contrato No 02 de 2017 suscrito con la Fundación Santa Fé de Bogotá, a la fecha del presente informe aún no se ha liquidado y han transcurrido 12 meses de la fecha de finalización del mismo.</p> <p>La situación descrita, tiene como origen que a la fecha aún quedan pendientes cuentas glosadas por conciliar, así como cuentas pendientes de pago con esta IPS. Lo anterior genera riesgos contractuales por incumplimientos con la normatividad y lo establecido en el contrato firmado.</p>				
IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Periodo de ejecución
ALTO	CI.0672			
	<p>CI.0672.1: Establecer reuniones urgentes, antes de finalizar el mes de marzo, de conciliación con la IPS Fundación Santa Fe, solicitando en la invitación que se concentren en las facturas y soportes relacionadas con el contrato 2 de 2019</p> <p>CI.0672.2: Llevar a cabo la reunión y dejar constancia en acta de los saldos que se establezcan del contrato luego de hacer conciliación</p>	<p>Citación por correo electrónico</p> <p>Acta de reunión de conciliación</p>	<p>Jefe Administrativa y Financiera de la sede Bogotá</p> <p>Auditor de Cuentas Médicas</p>	<p>Del 21.03.2019 al 05.04.2019</p> <p>Del 28.03.2019 al 05.04.2019</p>
<p><b>Observación No 6. (CI.0673) Posible sobre ejecución del contrato 02 de 2017.</b></p> <p>De la verificación realizada por la ONCI, de acuerdo con la información remitida a través del archivo ESTADO EJECUCION CTO 2 2017.xls, se puede observar que la facturación con esta IPS en el marco del contrato 02 alcanzo la suma de \$2.561.429.734, es decir \$261.429.734 adicionales al valor inicial del contrato (cifra bruta sin contemplar las glosas aceptadas por la IPS). Si bien se indica por el supervisor que a la fecha este contrato "...está en proceso de liquidación porque faltan glosas por conciliar", la información reportada en el archivo, permite evidenciar que así se aclaren las glosas pendientes todas a favor de Unisalud, sumado a las ya aceptadas por la IPS (lo cual sumaría \$138.990.036), el valor superaría lo inicialmente contratado en \$122.439.698.</p> <p>La situación descrita, obedece a una inoportuna entrega de información por la IPS, inoportuna conciliación de las cuentas glosadas y un control deficiente en el seguimiento a la ejecución del contrato 02 de 2017.</p> <p>La anterior situación ocasiona riesgos a Unisalud en relación con mayores valores en la ejecución de los contratos y posibles sanciones judiciales</p>				
IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Periodo de ejecución
ALTO	CI.0673			
	<p>CI.0673.1: Establecer reuniones urgentes, antes de finalizar el mes de marzo, de conciliación con la IPS Fundación Santa Fe, solicitando en la invitación que se concentren en las facturas y soportes relacionadas con el contrato 2 de 2019</p> <p>CI.0673.2: Llevar a cabo la reunión y dejar constancia en acta de los saldos que se establezcan del contrato luego de hacer conciliación</p>	<p>Citación por correo electrónico</p> <p>Acta de reunión de conciliación</p>	<p>Jefe Administrativa y Financiera de la sede Bogotá</p> <p>Auditor de cuentas medicas</p>	<p>Del 21.03.2019 al 28.03.2019</p> <p>Del 28.03.2019 al 05.04.2019</p>



## 5. LIMITACIONES DURANTE LA EVALUACIÓN

Durante el desarrollo de la presente evaluación no se presentaron limitaciones que imposibilitaran el cumplimiento del objetivo propuesto.

## 6. EFECTIVIDAD DE LOS CONTROLES

Con base en los controles definidos en la matriz de riesgos remitida por UNISALUD – Sede Bogotá, la ONCI evaluó la efectividad de los controles. Para el riesgo valorado por UNISALUD: "Incumplir con los compromisos contractuales", esa dependencia definió 3 controles:

*Control 1.* Revisión y seguimiento financiero - seguimiento a ejecución contractual: Con una efectividad del 56%, producto de actividades que todavía no se han desarrollado, seguimiento manual para el control de riesgos y la materialización de los mismos.

*Control 2.* Revisión y seguimiento financiero - seguimiento a los informes de supervisión de los contratos: Efectividad del 51%, lo cual es el reflejo de un control documentado pero sin implementar y socializar formalmente. De otra parte se presentó la materialización del riesgo.

*Control 3.* Supervisión de los contratos de formalidades plenas: Con una efectividad del 54%, lo cual sucede por la falta de madurez en el control (aún es manual con tablas y cuadros en Excel). Además, el control tiene cierta complejidad ya que depende en buena parte de los controles y del cumplimiento de la red de prestadores de servicio, en cuanto a la materialización del riesgo, el área de Aseguramiento, indicó que hay avances, con algunos proveedores se han hecho correcciones, pero aún persiste el riesgo. Si bien desde el área de Aseguramiento se indica que la función de supervisión contribuye eficazmente en el control, se observa que el riesgo aún se materializa.

Para la ONCI, la efectividad de los tres controles definidos por Unisalud, se ubica dentro del rango de zona baja.

## 7. ZONA DE RIESGO GENERAL

De acuerdo con la metodología definida por la ONCI, la zona de riesgo general para la Evaluación a los Procesos Contractuales de Servicios de Salud suscritos por la Unidad de Servicios de Salud UNISALUD, Sede Bogotá, se ubicó en zona de riesgo alta (66.7%). Lo cual indica, que algunas de las acciones de mejoramiento propuestas por las áreas evaluadas, en relación con las observaciones presentadas, serán objeto de seguimiento por parte de la ONCI.

## 8. TRASLADO DE RIESGOS Y NOTIFICACIÓN A OTRAS INSTANCIAS DE CONTROL

Con respecto a las observaciones identificadas por la ONCI, no se realizó traslados de riesgos a otras instancias de control interno o externo.

## 9. CONCLUSIONES

En la verificación realizada por la ONCI al proceso precontractual para la modalidad de contratos de formalidades plenas, suscritos por UNISALUD –Sede Bogotá, durante las vigencias 2017 y 2018, se observa que en términos generales UNISALUD cumple con las condiciones establecidas en la normatividad, siendo analizado a través de varias instancias al interior de la Unidad, con los debidos estudios previos y de mercado, las cuales han sido evaluadas y aprobados finalmente en sesiones del Comité de Contratación Nacional de UNISALUD.





En relación con los controles y las labores de supervisión para los contratos con formalidades plenas para la prestación de servicios de salud suscritos en UNISALUD-Sede Bogotá, durante las vigencias 2017 y 2018, de la evaluación realizada se observó que durante el segundo semestre del 2018 se han adelantado acciones tendientes a mejorar el seguimiento a la ejecución y liquidación de los acuerdos contractuales, sin embargo, aún se evidencian situaciones que indican que no hay un control efectivo y oportuno a la ejecución contractual, lo cual se refleja en aspectos como: incumplimiento en los tiempos establecidos en la normatividad para la gestión de glosas, pagos a facturas, procesos de conciliación de glosas y liquidación oportuna de los contratos. Parte de las anteriores situaciones son debidas a que el proceso no se encuentra debidamente sistematizado, en general se realiza de manera manual y está fraccionado en varias instancias de UNISALUD, lo que no permite una adecuada trazabilidad de la información en las diferentes etapas.

En cuanto a las compromisos de las IPS en relación con lo establecido en los acuerdos contractuales, se evidencia en las facturas seleccionadas que por parte de ellos, en algunas actividades no se cumple con los tiempos definidos, tal es el caso de la respuesta a las glosas indicadas por UNISALUD y la participación oportuna en sesiones de conciliación de las mismas, ocasionando demora en la aclaración de los servicios facturados y por ende demora en los pagos y las liquidaciones de los contratos en los tiempos definidos. De las tres IPS seleccionadas en la muestra, llama la atención el caso de la Clínica de Marly, quien a la fecha aún tiene contratos por liquidar de la vigencia 2015, asimismo, durante el 2018 y 2019 ha tenido dos adiciones a su contrato cercanas al 37% del valor inicial, y en la selección de las facturas revisadas evidencia que los tiempos de respuesta a las glosas son los más demorados y los procesos de conciliación de glosas se realizan con menor frecuencia.

En relación con la efectividad de los controles definidos por UNISALUD en lo que respecta al riesgo "Incumplir los Compromisos Contractuales" a pesar de que se han adelantado acciones tendientes a mitigar el riesgo y se han liquidado acuerdos contractuales que estaban pendientes de 2015-2016 y 2017, ésta situación aún se sigue materializando, tal es el caso de la inoportuna liquidación de los contratos como el 02 de 2017 con la Fundación Santa Fe, lo que afecta los resultados de la eficacia y la efectividad de los controles establecidos.

**INFORME EJECUTIVO ELABORADO POR:**

Mario Robayo Higuera y Jaime Enrique Ospina Hoyos

**REVISADO POR:**

Ángel Múnera Pineda