ONCI-PNA-N-02. EVALUACIÓN AL CUMPLIMIENTO DEL CONTRATO SUSCRITO ENTRE LA UNAL – UNISALUD Y EL GESTOR FARMACEUTICO PARA LA DISPENSACIÓN DE MEDICAMENTOS, PRODUCTOS PARA SOPORTE NUTRICIONAL, INSUMOS Y DISPOSITIVOS MÉDICOS.

1. PRESENTACIÓN
2. OBJETIVO GENERAL
3. ALCANCE
4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y PLANES DE MEJORAMIENTO FORMULADOS
5. LIMITACIONES DURANTE LA EVALUACIÓN
6. EFECTIVDAD DE LOS CONTROLES
7. ZONA DE RIESGO GENERAL
8. TRASLADO DE RIESGOS Y NOTIFICACIÓN A OTRAS INSTANCIAS DE CONTROL
9. CONCLUSIONES

1. PRESENTACIÓN

Las Normas Globales de Auditoría Interna emitidas por el Instituto Internacional de Auditores (IIA), surtieron su última actualización en enero de 2024, la cual fue acogida por la Oficina Nacional de Control Interno (ONCI) a partir de enero de 2025 en cuanto a:

> "(…) El Marco Internacional para la Práctica Profesional (MIPP)® proporciona la estructura del órgano rector de los conocimientos, promulgado por el Instituto de Auditores Internos Global ("The IIA"), para la práctica profesional de la auditoría interna. El MIPP incluye las Normas Globales de Auditoría Interna, los Requerimientos Temáticos y las Guías Globales de Orientación Global. El MIPP aborda las prácticas actuales de auditoría interna a la vez que permite, a los profesionales y a las partes interesadas de todo el mundo, ser flexibles y receptivos a las necesidades actuales de una auditoría interna de alta calidad, en diversos entornos y organizaciones con distintos propósitos, tamaños y estructuras." (negrilla de la ONCI).

Basado en lo expuesto, en la fase de planeación la ONCI adoptó como referente teórico el Dominio IV Gestión de la Función de Auditoría Interna con sus principios: 9 Planificar Estratégicamente y 10 Gestionar los Recursos, para lo cual, la ONCI consideró pertinente solicitar a diferentes instancias de la Universidad, aspectos que en el marco de la gestión del riesgo, consideraran prioritarios ser incluidos como insumos para la elaboración de la propuesta del Plan Anual de Actividades del Sistema de Control Interno.

Lo anterior, según lo indicado por el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) en la Guía de auditoría interna basada en riesgos para entidades públicas versión 4 (julio de 2020) en cuanto a los siguientes elementos determinados como antecedentes del análisis efectuado en la Fase de Planeación por parte de la ONCI: "(…) la identificación de los aspectos evaluables para conformar el universo de auditoría que será priorizado, determinar aquellos temas de mayor relevancia asociados al cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos e identificar aquellos aspectos que presentan un alto nivel de riesgo o criticidad."

En este orden de ideas, el Sistema de Control Interno de la Universidad Nacional de Colombia (UNAL) está reglamentado por la Resolución 632 de 2025 de Rectoría, la cual en su artículo 7, establece que son funciones del Comité Nacional de Coordinación del Sistema de Control Interno (CNCSCI), entre otras, las siguientes:

> "1) Evaluar el estado del Sistema de Control Interno de acuerdo con las características propias de la Universidad Nacional de Colombia y aprobar las modificaciones, actualizaciones y acciones de fortalecimiento del sistema a partir de la normatividad vigente, los informes presentados por el jefe de la Oficina Nacional de Control Interno, organismos de control y las recomendaciones del Sistema Integrado de Gestión Académico Administrativo y Ambiental, o quien haga sus veces;
>
> 2) Aprobar el Plan Anual de Auditoría de la entidad presentado por el jefe de la Oficina Nacional de Control Interno, hacer sugerencias y seguimiento a las recomendaciones producto de la ejecución del plan de acuerdo con lo dispuesto en el manual de auditoría, basado en la priorización de los temas críticos según la gestión de riesgos de la Administración".

En el marco de los referentes normativos citados, la ONCI incluyó en el Plan Anual de Actividades - PAA del Sistema de Control Interno - SCI para la vigencia 2026, la "Evaluación al cumplimiento del contrato suscrito entre la UNAL – Unisalud y el gestor farmacéutico para la dispensación de medicamentos, productos para soporte nutricional, insumos y dispositivos médicos", aprobada en sesión del CNCSCI número 02 del día 16 de marzo de 2026.

Previo a la realización de la guía de evaluación, se verificaron los siguientes aspectos:

a. **Evaluaciones previas:** No se cuenta con evaluaciones previas desarrolladas por parte de la ONCI relacionadas con el tema a tratar.

b. **Sistema de Quejas y Reclamos de la UNAL**: En verificación de la base de datos entre noviembre de 2024 a 31 de diciembre de 2025 se identificaron **614** casos de quejas y reclamos relacionados con el tema de la evaluación.

   En la reunión de instalación de la evaluación, llevada a cabo el día 26 de marzo de 2026, la asesora jurídica de Unisalud, respecto al número de casos, precisó que existía diferencia entre "(...) las cifras de la base de datos de manifestaciones entregada por la ONCI en relación al objetivo general de la auditoría, frente a los datos que maneja Unisalud en el informe de manifestaciones". Al respecto, Unisalud entregó mediante correo electrónico del 19 de mayo de 2026, como documento anexo a la entrevista del 13 de mayo de 2026, un documento en Excel denominado "8.Reporte PQRS Unisalud Nov 2024 a Dic 2025". En la verificación del documento por parte de la ONCI, se identificaron un total de **297** casos, siendo 19 felicitaciones y 278 registros totales de quejas, reclamos, solicitudes de información, sugerencias y reclamos de riesgos.

c. **Acciones preventivas ONCI:** No se han realizado acciones preventivas relacionadas con el tema a evaluar en la vigencia 2025.

d. **Acciones de mejora:** En consulta del 05 de febrero de 2026 a la plataforma *SoftExpert®*, entre noviembre de 2024 a diciembre de 2025, no se evidenciaron Planes de Mejora (PM) asociados al Sistema de Gestión de Calidad (SGC) UNAL, relacionados con el tema objeto de evaluación.

e. **Hallazgos CGR:** Verificado el informe final de la Evaluación Financiera vigencia 2025 realizada por la Contraloría General de la República (CGR), no se formularon hallazgos relacionados con el tema a evaluar.

2. OBJETIVO GENERAL

Verificar el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el contrato suscrito por la UNAL - Unisalud con la Caja Colombiana de Subsidio Familiar – Colsubsidio (en adelante el Gestor Farmacéutico), para la dispensación de medicamentos, productos para soporte nutricional, insumos y dispositivos médicos a los afiliados cotizantes y beneficiarios de la Unidad de Servicios de Salud – Unisalud, en relación con la oportunidad y disponibilidad. Lo anterior, con el fin de identificar aspectos a mejorar en la prestación del servicio de salud en la UNAL.

3. ALCANCE

La evaluación se orientó a verificar el cumplimiento en la oportunidad, disponibilidad y los procesos logísticos de la dispensación de medicamentos, productos para soporte nutricional, insumos y dispositivos médicos, frente a la demanda de los usuarios de acuerdo con lo establecido en el Contrato N° 1 de 2024 de prestación de servicios con el Gestor Farmacéutico, en cumplimiento de las normas de contratación y las que regulan las actividades asociadas, verificando de manera transversal los mecanismos de control aplicados por la supervisión. La dependencia evaluada fue Unisalud.

En el desarrollo del proceso auditor, la ONCI no consideró necesario ampliar el alcance a otros proyectos o actividades propias del áreas evaluada.

4. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN Y PLANES DE MEJORAMIENTO FORMULADOS

Durante el proceso auditor, la ONCI realizó dos observaciones en relación con los aspectos evaluados que así lo ameritaron, sobre los cuales la Gerencia de Unisalud, determinó las acciones de mejora con la finalidad de eliminar y/o mitigar 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, y las acciones de mejoramiento formuladas para la eliminación y/o mitigación 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 la Gerencia de Unisalud:

Observación No. 1: Debilidades en el cumplimiento de las obligaciones de control y seguimiento por parte del supervisor en la ejecución del Contrato No. 1 de 2024, en relación con la oportunidad de entrega de los medicamentos, productos para soporte nutricional, insumos y dispositivos médicos.

Tipo II

Situación Evidenciada:

La Universidad Nacional de Colombia – Unisalud suscribió con la Caja Colombiana de Subsidio Familiar – Colsubsidio, (Gestor Farmacéutico), el Contrato 1 de 2024, el cual tiene como objeto la prestación servicios por parte de Colsubsidio, para desarrollar la operación general de los servicios a nivel nacional de dispensación de medicamentos, productos para soporte nutricional, insumos y dispositivos médicos. Hacen parte integral del contrato, el pliego de condiciones y la oferta presentada por el Gestor Farmacéutico.

En la verificación realizada por la ONCI a la ejecución del contrato, referente a la oportunidad en la entrega de los medicamentos, se evidenciaron frente a los 3 escenarios estipulados las siguientes debilidades:

1.Entrega en punto de dispensación: De acuerdo con la información aportada por la Gerencia de Unisalud, mediante oficio N.1.013.0134-26 del 22 de abril, se tomaron los tiempos de espera en los puntos de dispensación ubicados en la Sedes Bogotá y Medellín, mediante el mecanismo del Digiturno. Sin embargo, con esta información no se logró verificar la medición en los demás puntos de dispensación, a pesar de haberse establecido la medición, por cuanto en atención a lo establecido en el pliego de condiciones en el numeral 6.2.2., los puntos de dispensación externos deben prestar el servicio en las mismas condiciones ofrecidas en las instalaciones de la Universidad. En este sentido, el tiempo de espera máximo en todos los puntos de dispensación ofrecidos por el Gestor Farmacéutico, tanto internos como externos de las instalaciones de la Universidad, debe ser entre 20 y 30 minutos, y deben contar con la medición de los tiempos de atención.

Como resultado, se observó por la ONCI que, en el periodo evaluado (noviembre de 2024 a diciembre de 2025), el GF no logró el cumplimiento del total de las atenciones de los usuarios de Unisalud en un tiempo inferior a los 30 minutos; es así como para Bogotá el Gestor Farmacéutico atendió en total 67.254 solicitudes de medicamentos, de las cuales 19.533 las realizó por fuera de los 30 minutos de espera. En Medellín el Gestor Farmacéutico registró 32.904 peticiones de medicamentos, y atendió 13.496 casos por encima del tiempo máximo establecido en el contrato, conforme se expuso en las figuras 2 y 3 del presente informe.

En concordancia con lo expuesto, se observó que se presentaron casos de atención por fuera de los 30 minutos (como ventana máxima de espera), y por lo tanto el Gestor Farmacéutico tenía la obligación de aumentar el recurso humano para garantizar la entrega en los tiempos estipulados, (según lo establecido en el numeral 22 de la cláusula quinta del contrato). Al respecto, conforme a lo manifestado por la Gerencia de Unisalud, en entrevista del 13 de mayo de 2026, en los informes de supervisión y en las actas de seguimiento, el Gestor Farmacéutico cumplió con el

aumento de personal. Sin embargo, a pesar de las medidas tomadas por el Gestor Farmacéutico, no fue suficiente para lograr el cumplimiento de los tiempos de entrega en menos de 30 minutos.

Frente a lo anterior, se observó que la supervisión del contrato 1 de 2024, aunque realizó los requerimientos al Gestor Farmacéutico en las actas de seguimiento y escaló la problemática ante el Comité Nacional de Contratación de Unisalud, para lograr la disminución de los tiempos de entrega, no se cumplió con la ventana de tiempo contractualmente establecida, lo que genera debilidades en la supervisión, por cuanto las medidas de control adoptadas resultaron insuficientes, de tal forma que se permitiera una adecuada prestación del servicio en los términos pactados.

2. Entrega posterior por incompletitud: En la verificación realizada por la ONCI al documento Excel "9. Pendientes Consolidados Unisalud 2024 -2025" aportado por la Gerencia de Unisalud mediante oficio N.1.013.0134-26, se evidenció que a nivel nacional se presentaron 55.418 casos de medicamentos pendientes, de los cuales 2.867 (5%) fueron entregados en los dos días siguientes a la generación del pendiente, y 52.551 (95%) en un término de 3 días o más, en consecuencia, se presentó un incumplimiento por parte del Gestor Farmacéutico.

En cuanto al monitoreo realizado por parte de la supervisión, se evidenció que en las actas de seguimiento se manifestó al contratista, la preocupación por la demora en la entrega de los medicamentos pendientes, así como se identificó que el supervisor informó al Comité Nacional de Contratación de Unisalud sin embargo, a pesar de los requerimientos al contratista y de haber puesto en conocimiento ante el citado Comité la situación, no se logró el cumplimiento del término de 48 horas para la entrega de los pendientes, evidenciando que las medidas de la supervisión no alcanzaron el impacto esperado para lograr dicho cumplimiento.

3. Entrega a domicilio: en este caso, el tiempo para la entrega es de 48 horas, contadas a partir de la fecha de recepción de la fórmula en el punto de dispensación de Unisalud. En la entrevista realizada al equipo de Unisalud, el 13 de mayo de 2026, Sandra Sua (contratista) precisó:

"nosotros manejamos, no necesariamente el domicilio es cuando se genera un pendiente. Hay algunos casos en que el paciente, si se esté viviendo aquí en Bogotá, solicita el domicilio. Sí tenemos un registro de los envíos a domicilio que se han hecho, tanto en Bogotá como fuera de Bogotá."

En lo que tiene que ver con los mecanismos de control o de seguimiento por parte la supervisión, en relación con los tiempos para realizar la entrega a domicilio, la Gerencia indicó que no hubo. (entrevista 13 de mayo de 2026).

De esta manera, se constató que la supervisión del contrato no incluyó dentro de sus esquemas de seguimiento la modalidad de entrega a domicilio.

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución
Medio	CI.1672. Fortalecer los mecanismos de control y alerta temprana que permitan al supervisor exigir oportunamente al proveedor el cumplimiento de sus obligaciones contractuales en los términos pactados en el contrato.	Informes mensuales de los términos de entrega en los cuales se identifiquen las medidas a tomar por parte de la supervisión del contrato en caso de que como resultado del informe se evidencia el incumplimiento de los tiempos de entrega	Gerencia Unisalud	Inicio 08/09/2026 Fin 31/12/2026

Observación No. 2: Debilidades en el cumplimiento de las obligaciones de control y seguimiento por parte del supervisor en la ejecución del Contrato No. 1 de 2024, en relación con la disponibilidad de los medicamentos, productos para soporte nutricional, insumos y dispositivos médicos.

Tipo II

Situación Evidenciada:

En la verificación realizada por la ONCI a la información remitida por Unisalud al documento Excel "9. Pendientes Consolidados Unisalud 2024 -2025" aportado por la Gerencia de Unisalud mediante oficio N.1.013.0134-26, se evidenció que, para el periodo evaluado, se presentaron 55.418 casos de medicamentos pendientes, de los cuales 2.867 (5%) fueron entregados dentro del plazo de 48 horas, mientras que 52.551 fueron de manera extemporánea; de estos últimos casos 39.111 fueron clasificados como "Cerrado con entrega efectiva" y, 13.440 clasificados como "Cerrado sin entrega efectiva".

Por otra parte, en los documentos de Excel remitidos por la Gerencia de Unisalud, en la carpeta denominada "Reporte medicamentos desabastecidos noviembre 2024- diciembre 2025", se encontró el estado de disponibilidad de los medicamentos en los siguientes grupos: Activo, Bajo Nivel de Servicio, Desabastecido y Descontinuado.

De esta manera, la ONCI contrastó la información de los reportes referenciados, con los informes de medicamentos pendientes de entrega, a fin de identificar el estado respecto a su disponibilidad al momento de generarse el pendiente por parte del Gestor Farmacéutico. Según la verificación realizada por la ONCI, se observó lo siguiente:

i)En la clasificación de los medicamentos entregados, en tiempo igual o superior a 3 días, 20.042 casos estuvieron bajo una causal de justificación, es decir que se encontraban en estado bajo nivel de servicios, desabastecido o descontinuado. Por otra parte, 19.069 casos no contaban con una justificación, es decir que su estado era activo o el GF o no diligenció la información correspondiente.

ii)En la categoría de medicamentos sin entrega efectiva, 7.382 casos contaban con justificación para la no entrega; mientras que 6.058 casos no tuvieron justificación para no haber sido entregados.

Respecto a esta última clasificación, la ONCI observó que el 55% de los medicamentos no entregados sin justificación, se encontraban clasificados con riesgo alto de no dispensación, equivalente a 3.293 casos de pacientes.

De esta manera se evidenció por parte de la ONCI el incumplimiento del contrato por parte del Gestor Farmacéutico, conforme con las obligaciones relacionadas con la disponibilidad de los medicamentos y los tiempos de entrega de los pendientes.

Frente a esta situación, la ONCI observó que la supervisión del contrato ejerció su rol, a través de las reuniones consignadas en las actas de seguimiento, exigiendo el cumplimiento del contrato, y en las cuales se tomaron medidas para disminuir el número de medicamentos pendientes.

Ahora bien, es necesario aclarar que el Gestor Farmacéutico argumentó como causal de la generación de medicamentos pendientes de entrega, el desabastecimiento o descontinuación de algunos medicamentos, sin embargo, como quedó anteriormente mencionado, no todos los medicamentos se encontraban en estos estados, por lo que no contaba el GF con una justificación suficiente para su incumplimiento.

IMPACTO	Acción de Mejora			
	Código – Descripción (SoftExpert)	Entregable	Responsable Ejecución	Período de ejecución

Medio	CI.1673. Analizar la pertinencia de contratar una persona natural o jurídica, para que en razón a su conocimiento especializado y experiencia en el área del objeto contractual ejerza el seguimiento técnico, administrativo, jurídico, financiero y contable sobre el cumplimiento del contrato (Interventoría).	1. Análisis de pertinencia de la contratación 2. Acta de comité de contratación donde se tome la decisión	Gerencia Unisalud	Inicio 08/09/2026 Fin 15/10/2026

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

En el marco del Sistema Integrado de Gestión SIGA, el proceso de Seguridad Social en Salud, se identificó el siguiente riesgo PAMEC (RP):

RP.16.007.004 - Desabastecimiento de bienes y servicios básicos para la prestación de servicios de salud

Este riesgo, no se encuentra asociado a los objetivos planteados en la presente evaluación, los cuales tienen relación con la oportunidad y disponibilidad de los medicamentos, productos para soporte nutricional, insumos y dispositivos médicos a los usuarios de Unisalud.

Es así como se identificó por parte de la ONCI el siguiente riesgo emergente:

Afectación a la salud y satisfacción de los usuarios por el retraso en la entrega oportuna de medicamentos por parte del Gestor Farmacéutico.

En este sentido a continuación, se realizó la calificación de la efectividad de los controles de la supervisión, establecidos en la Resolución 1551 de 2014. Al respecto, en la verificación realizada por la ONCI a la ejecución del Contrato 1. de 2024, en relación con la oportunidad y disponibilidad en la entrega por parte del GF de los medicamentos, productos para soporte nutricional, insumos y dispositivos médicos a los usuarios de Unisalud, se evidenciaron debilidades en el seguimiento por la supervisión, por cuanto si bien se implementaron mecanismos de monitoreo, como las reuniones de seguimiento y los informes de supervisión, no se garantizó el cumplimiento de las obligaciones contractuales y los compromisos adquiridos por el GF. Lo anterior tal y como quedó anotado en las observaciones 1 y 2 del informe.

La efectividad de este control se ubicó en zona baja (46 %), ya que su eficiencia fue media (61 %), y la eficacia obtuvo una ponderación baja (30 %).

7. ZONA DE RIESGO GENERAL

En atención a la metodología definida por la ONCI, el tema evaluado relacionado con la ejecución del Contrato No. 1 de 2024, en cuanto a oportunidad y disponibilidad de medicamentos, se ubicó en zona de RIESGO MEDIA (50,00 %); lo anterior debido a que se identificaron 2 observaciones Tipo II.

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

Con respecto a las observaciones identificadas por la ONCI, no se realizó traslado de riesgos a ninguna instancia. En cuanto al traslado a otras instancias de control, teniendo en cuenta que no se presentaron hechos con incidencia fiscal, disciplinaria y/o penal, no se realizó traslado a instancias de control.

9. CONCLUSIONES

En el marco de la ejecución del Contrato No. 1 de 2024 de prestación de servicios celebrado entre Unisalud como prestadora del servicio de salud en la UNAL actuando como contratante, y la Caja Colombiana de Subsidio Familiar – Colsubsidio, en calidad de contratista, con el fin el de que ésta última actúe como gestor farmacéutico a nivel nacional para la dispensación de medicamentos, productos para soporte nutricional, insumos y dispositivos médicos a los usuarios de Unisalud, se evidenció por parte de la ONCI, el incumplimiento de las obligaciones contractuales a su cargo, en relación con la oportunidad de entrega y disponibilidad de los medicamentos.

En lo que tiene que ver con la oportunidad de entrega, se observó por parte de la ONCI, que en los puntos de dispensación ubicados en las sedes de Unisalud de Bogotá y Medellín, se presentaron atenciones por fuera del tiempo máximo de espera (30 minutos), así como se presentaron demoras en la entrega de medicamentos pendientes, excediendo las 48 horas fijadas para tal entrega. Respecto a la modalidad a domicilio, se constató que la supervisión del contrato no la incluyó dentro de sus esquemas de seguimiento.

En cuanto a la disponibilidad de los medicamentos, se evidenció por parte de la ONCI que se presentaron casos en que el GF no realizó su entrega total al momento de presentación de la fórmula por parte del usuario, generando pendientes de entrega, de los cuales, se identificaron 3 estados: entrega oportuna en 48 horas, entrega efectiva extemporánea y sin entrega. Al respecto, se evidenció por la ONCI, que la demora o no entrega, tuvo su origen en el desabastecimiento de los medicamentos; sin embargo, de la muestra tomada, se evidenció que el porcentaje de los medicamentos no entregados sin justificación fue superior a los justificados.

Respecto a la supervisión del contrato ejercida por la Gerencia de Unisalud, la ONCI evidenció que se ejerció mediante la realización de reuniones con el GF (14 en total) y la emisión de dos informes en el periodo evaluado, dejando constancia de las situaciones de incumplimiento presentadas y pactando compromisos con el GF para superar dichas circunstancias. Sin embargo, a pesar de las medidas tomadas, no fueron eficaces por cuanto no se lograron superar los hechos que dieron origen a tal incumplimiento. Lo anterior afectó de manera directa la entrega oportuna de medicamentos, poniendo en riesgo la salud y la continuidad del tratamiento de los usuarios, especialmente aquellos con enfermedades crónicas.

INFORME EJECUTIVO ELABORADO POR:

Carolina Ceballos Arciniegas

REVISADO POR: Sandra Liliana Cabrera Cifuentes, Jefe ONCI.