



INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL -MSPS-
VIGENCIA 2013

CGR-CDSS No **008**
Fecha: Mayo de 2014



**INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL –MSPS-
VIGENCIA 2013**

Contralora General de la República

Sandra Morelli Rico

Vice-contralora

Ligia Helena Borrero Restrepo

Contralor Delegado para el Sector Social

Carlos Eduardo Umaña Lizarazo

Directora de Vigilancia Fiscal

Alba Lucia Londoño Suárez

Supervisor

Javier Alex Hurtado Malagón

Responsable de Auditoría

José Francisco Lora Oviedo

Equipo Auditor

Daniel Orlando Hurtado Cabrera
Germán Campos Díaz
Zoila Mercedes Rojas Celeita
Guillermo Moreno Páez



INFORME DE AUDITORÍA FINANCIERA MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL –MSPS- VIGENCIA 2013

Contenido

1.	HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO	4
2.	DICTAMEN INTEGRAL	5
3.	RESULTADOS DE LA AUDITORÍA FINANCIERA	13
3.1	BALANCE CONSOLIDADO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL .14	
3.1.1	Del Balance Agregado de la Gestión General del MSPS.....	15
3.2	ESTADOS CONTABLES DE LAS UNIDADES EJECUTORAS MSPS	17
3.2.1	Estados Contables Gestión General MSPS (Unidad Ejecutora 1901 01).....	18
3.2.2	Estados Contables Dirección Administración de Fondos de la Protección Social, FOSYGA – ENCARGO FIDUCIARIO SAYP 2011 (Unidad Ejecutora 1901 14).	21
3.2.3	Estados Contables de la U.A.E Fondo Nacional de Estupefacientes (Unidad Ejecutora 1901 06)	30
3.2.4	Proceso Presupuestal Ministerio de Salud y Protección Social.....	32
3.2.5	Defensa Judicial en el Ministerio de Salud y Protección Social.....	35
3.3	SISTEMA DE CONTROL INTERNO	36
4.	ANEXOS	43
	RELACIÓN DE HALLAZGOS	45



1. HECHOS RELEVANTES EN EL PERIODO AUDITADO

En cuanto a la gestión, durante 2013, el Ministerio de Salud y Protección Social, se destaca la expedición de la Ley 1608 de 2013, por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de los recursos del sector salud, cuyo objeto abarcó diferentes fuentes y usos, entre los cuales se puede mencionar:

Uso de los recursos de saldos de las cuentas maestras en el régimen subsidiado mediante giro directo a las IPS para asumir esfuerzo propio de los municipios y distritos desde el 2011, 2012 y 2013 en su cofinanciación, incluyendo población pobre no asegurada y servicios NO POS, programas de saneamiento de la UPC, además, de forma de uso de los recursos de aportes patronales del SGP.

Uso de los recursos de excedentes de rentas cedidas a departamentos y distritos en las vigencias 2012 y 2013 para fortalecer infraestructura, renovación tecnológica, saneamiento fiscal y financiero de las ESE y deudas del Régimen Subsidiado.

Saneamiento de deuda del Régimen Subsidiado reconocidas en virtud del artículo 275 de la Ley 1450 de 2011 con alternativas de pago que incluye la disposición de \$150 mil millones del FOSYGA por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, disposición de crédito de FINDETER, además, de una adición del artículo 150 de la Ley 1530 de 2012 para entidades territoriales que tienen recursos de regalías.

Creación del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social para asegurar el pago de las obligaciones de las ESE que se encuentren en riesgo alto o medio conforme al artículo 80 de la Ley 1438 de 2011.

Programa de Saneamiento y Fortalecimiento de ESE, a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ante el cual dichas empresas deben firmar los acuerdos de reestructuración de pasivos.

Recursos de la Subcuenta de garantía para la Salud del FOSYGA, acorde con el artículo 41 del Decreto Ley 4107 de 2011.



Contraloría
General de la República
Transparencia
por sus derechos
humanos

2. DICTAMEN INTEGRAL



81111-

Bogotá

Doctor

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE

Ministro de Salud y Protección Social

Bogotá D. C.

Respetado doctor Gaviria:

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, practicó Auditoría Financiera al Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS- a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales con que administró los recursos puestos a su disposición y los resultados de su gestión en las áreas, actividades o procesos seleccionados en el examen del Balance General Consolidado a 31 de Diciembre de 2013 y el Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental por el año terminado en esa fecha.

La auditoría incluyó la comprobación de que las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, estatutarias y de procedimientos aplicables. Asimismo, evaluó el Sistema de Control Interno, de manera especial su sistema de control interno contable.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría General de la República. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la razonabilidad de la información financiera entregada con fundamento en los principios establecidos por la Contaduría General de la Nación en el Plan General de Contabilidad Pública, los procedimientos, los principios de la Gestión fiscal, Legalidad y Control Interno adoptado por la administración para la emisión y presentación de los informes sobre sus operaciones.

El representante legal del Ministerio de Salud y Protección Social rindió la cuenta o informe anual consolidado por la vigencia fiscal del año 2013, cumpliendo parcialmente con lo establecido en la Resolución Orgánica No 6289 del 8 de marzo de 2011.



La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NIA´s) y con políticas y procedimientos prescritos por la Contraloría General de la República. Tales normas requieren que se planifique y efectúe la auditoría para obtener una seguridad razonable acerca de si los estados financieros están libres de errores e inconsistencias significativas. La auditoría incluye examinar, sobre una base selectiva, la evidencia que soporta las cifras, las revelaciones en los estados financieros, los documentos que soportan la gestión y los resultados de la entidad y el cumplimiento de las disposiciones legales, así como la adecuada implementación y funcionamiento del sistema de control interno.

Los procedimientos de auditoría seleccionados dependen del criterio profesional del auditor, incluyendo su evaluación de los riesgos de errores significativos en los estados financieros y de la gestión y resultados de la entidad. En la evaluación del riesgo, el auditor considera el control interno del ente como relevante para todos sus propósitos, con el fin de diseñar procedimientos de auditoría que sean apropiados en las circunstancias. Una auditoría también incluye evaluar los principios de contabilidad utilizados y las estimaciones contables significativas hechas por la administración, así como evaluar la presentación general de los estados financieros.

El proceso auditor se enfocó a la revisión de la información financiera y presupuestal partiendo del Balance General y Estado de Actividad Económica Consolidada a 31 de diciembre de 2013, resultado de sus operaciones incluyendo las unidades ejecutoras que conforman la estructura orgánica del Ministerio de Salud y Protección Social según el Decreto 4107 de 2011, más un Balance Agregado como reporte de la CGN, proceso presupuestal de las unidades ejecutoras, su Sistema de Control Interno, Defensa Judicial y Rendición de la cuenta a la CGR. Los informes allegados por la administración se analizaron de acuerdo con el Plan general de Contabilidad Pública

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente a la entidad durante el desarrollo de la auditoría, las respuestas de la administración fueron analizadas e incorporadas cuando se consideró pertinente y se sintetizan a continuación así:

Balance y Estado de Actividad Económica Consolidado

El Ministerio de Salud y Protección Social no presentó a la Contraloría General de la República Estados Contables Consolidados de sus operaciones por la vigencia 2013, allegó información sobre tres (3) Unidades Ejecutoras y Estados Contables independientes: la Unidad Ejecutora Gestión General (1901 01), la Unidad Ejecutora Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social (1901



14) y la Unidad Ejecutora U.A.E Fondo Nacional de Estupeficientes (1901 06). Adicionalmente, suministró un Balance Agregado, que corresponde a un reporte generado por la Contaduría General de la Nación, con base en los códigos Institucionales 923272421, 923272429 y 67800000 de las unidades de gestión que conforman el Ministerio de Salud y Protección Social. Dicho documento con las firmas del Ministro y los Contadores de las tres (3) Unidades Ejecutoras. Con base en lo anterior, se emite abstención de opinión.

Abstención de Opinión. Teniendo en cuenta los objetivos determinados en la Asignación de Trabajo N° 17 del 03/02/2014 sobre los estados consolidados del Ministerio de Salud y Protección Social, de sus operaciones realizadas por la vigencia 2013, y debido a que la entidad no entregó la información como lo señala la Resolución Orgánica N° 6289 de 2011 de la CGR y los artículos 6° y 15° de la Ley 42 de 1993, no es posible emitir una opinión sobre la razonabilidad de las cifras de dichos estados.

No obstante, sobre la información entregada por el Ministerio de Salud y Protección Social se realizó el ejercicio de control fiscal competencia de la CGR, que concluye con el contenido del presente informe y se sintetiza así:

En la Ecuación Contable y las Cuentas en el Balance Agregado

La verificación de la Ecuación Contable en los saldos revelados de las cuentas principales del reporte o Balance Agregado de la Gestión General del Ministerio de Salud y Protección Social, se evidencian las siguientes inconsistencias: una diferencia en el patrimonio por \$2.8 billones, frente a las Unidades Ejecutoras, que denota deficiencias de la información entregada al ente de control e incumple los principios y normas establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública, generando más bien, dificultad en el cumplimiento de la labor de control.

Las pruebas y análisis de cuantificación de la agregación de algunas Cuentas de las Unidades Ejecutoras con lo reportado en el Balance Agregado evidenciaron igualmente, una diferencia acumulada de \$2.5 billones, entre las Cuentas Deudores, Inventarios, Cuentas por Pagar y los Pasivos Estimados que ratifican las inconsistencias de las operaciones allí incluidas por la vigencia 2013.

En Estados Contables Gestión General MSPS (Unidad Ejecutora 1901 01)

Las Cuentas del Activo - Cuenta Deudores, registra desde enero de 2009 Sentencias Condenatorias en Procesos Penales a favor del Ministerio de Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social contra ex directores de FONCOLPUERTOS, por \$422.991, millones, sin que a la fecha de cierre del



proceso auditoria, presenten movimientos, gestión de cobro o depuración, ni cálculo de rendimientos ni actualización acorde a las normas legales pertinentes. Lo descrito falta de aplicación de lo establecido por la Contaduría General de la Nación y de los principios que rigen la gestión fiscal para los servidores públicos que manejan bienes y fondos de la Nación, por lo que se considera hallazgo con presunta incidencia fiscal.

En los Estados Contables Dirección Administración de Fondos de la Protección Social, FOSYGA – ENCARGO FIDUCIARIO SAYP 2011 (Unidad Ejecutora 1901 14).

La Cuenta Deudores del consolidado de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social-DAFPS-FOSYGA con saldo por \$3.4 billones, presenta incertidumbre debido a la presencia de registros por \$505.157 millones, (14,7%) que incumplen las normas que lo regulan, afectando su razonabilidad como derechos ciertos.

Las Cuentas por Pagar del consolidado de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social-DAFPS-FOSYGA con saldo por \$1.663.035,1 millones, presenta por un lado, incertidumbre por \$23.758,6 millones debido a la presencia de registros que incumplen las normas que lo regulan para mostrar cifras reales sobre obligaciones ciertas y por otro lado, una sobreestimación por \$637.983,5 millones por presencia de Ingresos del Sistema que no han sido compensados o en su defecto glosados en el Proceso de Compensación, mecanismo administrativo que se debe surtir para reconocimiento de recursos a los actores del SGSSS. La afectación total equivale a \$661.742,1 millones, (40%) de la totalidad del saldo consolidado.

En los Estados Contables de la U.A.E Fondo Nacional de Estupefacientes (Unidad Ejecutora 1901 06)

En las Cuentas de Orden Acreedoras a 31 de diciembre de 2013, el FNE registra un valor por \$165.5 millones, que corresponde según las notas a los Estados *“el valor de futuras obligaciones...por los bienes recibidos en custodia por decomiso de sustancias Difenoxilato CHL 1 Klgm y Clozapina 10 Klgm. Estos hacen parte de un proceso que tiene a su cargo la Fiscalía General de la Nación; las normas técnicas relativas a las cuentas de orden del Régimen de Contabilidad señalan “Los hechos que puedan afectar la situación financiera, económica, social y ambiental de la entidad contable pública deben reconocerse por el valor estimado, determinado mediante metodologías de reconocido valor técnico, el cual es susceptible de actualizarse periódicamente.” Dicho valor no se ha actualizado desde el año 2002, por ende existe incertidumbre sobre su valor actual.*



Concepto sobre el Proceso Presupuestal de las Unidades Ejecutoras

El proceso presupuestal de cada una de las unidades ejecutoras que conforman el Ministerio fue adecuado, excepto por lo siguiente:

En la Unidad Gestión General del Ministerio

Del presupuesto apropiado por \$1.304.300.8 millones, se dejaron de ejecutar \$85.103.9 millones, equivalentes al 6.5% de los recursos asignados, afectando la inversión social en los proyectos: Remodelación, adecuación y dotación de instalaciones, fortalecimiento institucional y comunitario para la atención psicosocial y salud integral a víctimas del conflicto armado, desarrollo e implementación del sistema de gestión en el Ministerio de Salud y Protección Social a nivel nacional, apoyo para el diseño, implementación y seguimiento de estrategias de atención en salud centrada en el usuario a nivel nacional, y apoyo a IPS públicas para formar residentes en áreas prioritarias de salud a nivel nacional.

En la Unidad Ejecutora Dirección de Administración de Fondos de la protección Social:

Del presupuesto apropiado por \$9.462.473.3 millones, se dejaron de ejecutar \$154.028.0 millones, el 1.6% de los recursos asignados, afectando rubros importantes, en funcionamiento al Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud – FONSAET y en el rubro de inversión los proyectos: Mejoramiento de la Red de Urgencias y Atención de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito- Subcuenta ECAT FOSYGA, Prevención y Promoción de la Salud - Subcuenta de promoción FOSYGA.

Sobre Constitución de Reservas Presupuestales

En la Unidad Ejecutora Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social:

Se constituyeron reservas en el rubro de funcionamiento por \$256.9 millones, que corresponden a transferencias corrientes del Sistema General de Participaciones para Salud a los departamentos y distritos capitales, que teniendo en cuenta el manejo obligado que tienen estos recursos, se considera que el mecanismo de "reserva" utilizado por la dirección no fue el adecuado.



El Sistema de Control Interno

Luego de la revisión y análisis de las cuentas y procesos relacionados con la información financiera y presupuestal en la fase de ejecución de la auditoría al Ministerio de Salud y Protección Social, acorde con los hallazgos reseñados se concluye por parte del Equipo Auditor, que el Sistema de Control Interno fue *Con Deficiencias*, no mitiga los riesgos identificados, se le asigna una calificación total de 1.526.

Control Interno Contable en Unidades ejecutoras

Gestión General

La Evaluación del Sistema de Control Interno Contable, su calificación es de **INADECUADO**, debido a que los controles específicos de las líneas o áreas examinadas mitigan parcialmente los riesgos para los cuales fueron establecidos, este control interno fue calificado con 1.99.

Dirección de Administración de Fondos

La Evaluación del Sistema de Control Interno Contable, su calificación es de **INADECUADO**, debido a que los controles específicos de las líneas o áreas examinadas mitigan parcialmente los riesgos para los cuales fueron establecidos, este control interno fue calificado con 1.61.

Fondo Nacional de Estupefacientes

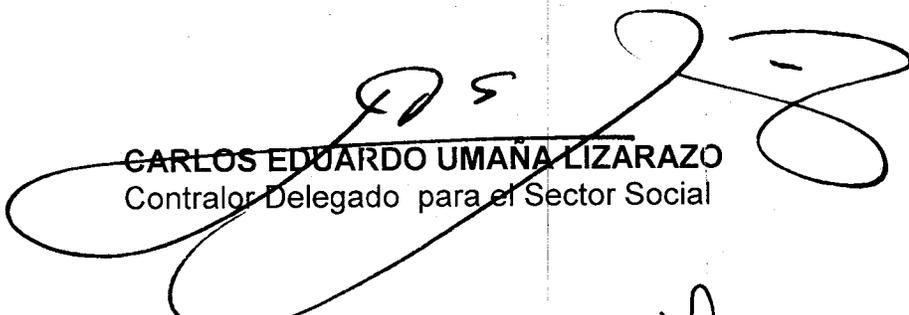
La Evaluación del Sistema de Control Interno Contable, su calificación es **ADECUADO**, debido a que los controles específicos de las líneas o áreas examinadas mitigan los riesgos para los cuales fueron establecidos, lo cual fue calificado con 4.20.



RELACIÓN DE HALLAZGOS

En desarrollo de la presente auditoría financiera, se establecieron dieciocho (18) hallazgos administrativos, de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) presunta incidencia fiscal y se solicitará apertura de proceso administrativo sancionatorio en lo referente a la no entrega de los Estados Contables Consolidados.

Bogotá, D. C., 11 JUN. 2019


CARLOS EDUARDO UMAÑA LIZARAZO
Contralor Delegado para el Sector Social

Proyectó: Equipo Auditor

Revisó: Javier Alex Hurtado Malagón / Supervisor 

Aprobó: Alba Lucia Londoño Suarez /DVF



3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA FINANCIERA

A continuación, se presentan los resultados del proceso auditor practicado al Ministerio de Salud y Protección Social por la vigencia 2013, sobre la información Financiera y Presupuestal suministrada para emitir opinión sobre la razonabilidad de sus Estados Contables Consolidados y concepto del proceso presupuestal, se evaluó el cumplimiento de la Resolución 357 de 2008, por la cual se adopta el procedimiento de control interno contable y de reporte del informe anual de evaluación a la Contaduría General de la Nación y conceptuar sobre el nivel de riesgo de aquel, en el proceso de preparación y consolidación de los Estados Contables, así como, de la programación y ejecución del presupuesto con la normatividad aplicable y aspectos de la Defensa Judicial de la entidad.

La información financiera, presupuestal y estados contables del Ministerio de Salud y Protección Social se recibió sobre tres (3) Unidades Ejecutoras: la Unidad Ejecutora Gestión General (1901 01), la Dirección General de Administración de Fondos de la Protección Social (1901 14), que incluye la información financiera del Consorcio SAYP 2011, administrador del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, y la Unidad Ejecutora Fondo Nacional de Estupefacientes (1901 06) como Unidad Administrativa Especial (U.A.E); Adicionalmente, suministró un Balance Agregado de la Gestión General del Ministerio de Salud y Protección Social, allegado a la Comisión con Radicado N° 201415000298031 del 6-03-2014, cuyo encabezado inicia con la identificación de la Contaduría General de la Nación C01 – HOJA DE TRABAJO Consolidación Unidades Ministerio de Salud y Protección Social a Dic 31 de 2013, firmado por el representante legal y tres (3) Contadores Públicos. El Ministerio de Salud y Protección Social, no presentó a la Contraloría General de la República Estados Contables Consolidados de sus operaciones por la Vigencia 2013.

Dado lo anterior, en ejercicio del Control Fiscal que corresponde a la CGR para opinar y conceptuar sobre la información financiera y presupuestal, se llevó a cabo la revisión y análisis de la información contable y financiera presentada en el contenido independiente del Balance Agregado de la Gestión General del Ministerio de Salud y Protección Social y de los estados contables de cada una de las Unidades Ejecutoras suministradas, de acuerdo con los principios de la Contabilidad Pública establecidos por la Contaduría General de la Nación, sin emitir opinión del Balance Consolidado, por su no presentación y reseñando los siguientes hallazgos:



3.1 BALANCE CONSOLIDADO DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

El Ministerio de Salud y Protección Social, no suministró a la Comisión de la CGR, la información financiera de forma consolidada, incumpliendo lo prescrito en la Resolución Orgánica 6289 de 2011 – en sus artículos 4º (modificado por el artículo 2º de la Resolución 6445 de 2012) y 8º.

La información financiera, presupuestal y de estados contables del Ministerio de Salud y Protección Social se recibió sobre tres (3) Unidades Ejecutoras: la Unidad Ejecutora Gestión General (1901 01), la Unidad Ejecutora Especial con sus Estados financieros consolidados como Dirección General de Administración de Fondos de la Protección Social y el Consorcio SAYP 2011 (1901 14), y por último, la Unidad Ejecutora Unidad Administrativa Especial del Fondo Nacional de Estupefacientes (1901 06).

Adicionalmente, suministró un Balance Agregado de la Gestión General del Ministerio de Salud y Protección Social, así denominado, según Memorando Interno del Subdirector Financiero a la Jefe de Control Interno del Ministerio y allegado a la Comisión con Radicado N° 201415000298031 del 6-03-2014, cuya presentación en su encabezado inicia con la identificación de la Contaduría General de la Nación C01 – HOJA DE TRABAJO Consolidación Unidades Ministerio de Salud y Protección Social a Dic 31 de 2013, y con una NOTA: "El presente reporte corresponde al generado por la Contaduría General de la Nación, con base en el reporte realizado a dicha entidad por los códigos Institucionales 923272421, 923272429 y 67800000 correspondientes a las unidades de gestión que conforman el Ministerio de Salud y Protección Social". Finalizando dicho documento con las firmas del Ministro y los Contadores de las tres (3) Unidades Ejecutoras.

En ejercicio del Control Fiscal competencia de la CGR sobre la información financiera consolidada, no se hizo revisión, análisis, ni se emite opinión sobre los Estados Contables Consolidados de las operaciones del Ministerio de Salud y Protección Social a diciembre 31 de 2013, porque no fueron presentados a la Comisión destacada ante la Entidad y en su defecto, se llevó a cabo la revisión y análisis a la información contable y financiera presentada en el reporte independiente del Balance Agregado de la Gestión General del Ministerio de Salud y Protección Social, según denominación del Subdirector Financiero y de los estados contables de cada una de las Unidades Ejecutoras, de acuerdo con los principios de la Contabilidad Pública establecidos por la Contaduría General de la Nación, encontrando las siguientes situaciones que se anotan a continuación:



3.1.1 Del Balance Agregado de la Gestión General del MSPS

Hallazgo 1. Presentación del Balance Agregado (A)

El reporte generado y denominado Balance Agregado de la Gestión General del Ministerio de Salud y Protección Social emitido por la Contaduría General de la Nación y no por un contador público responsable de su preparación, y que se firmó por el Ministro de Salud y Protección Social como representante legal y cada uno de los Contadores responsables de la información financiera de cada Unidad Ejecutora ante la CGN, incumplió lo expuesto por la misma Contaduría General de la Nación en el Plan General de Contabilidad Pública en donde se señala: *9.3 Normas técnicas relativas a los estados, informes y reportes contables, "361 Los estados, informes y reportes contables al representar la situación financiera, económica, social y ambiental, la actividad, el potencial de servicio y la capacidad para generar recursos de las entidades contables públicas, deben certificarse, mediante firma, por parte del representante legal de la entidad, así como por el contador público responsable de su preparación"*.

El Ministerio de Salud y Protección Social, puede estar incurriendo en una elusión de responsabilidad en los estados, informes y reportes contables sobre la situación financiera, económica, social y ambiental que debe presentar a la CGR sobre su gestión fiscal, acorde con lo preceptuado en los artículos 9, 15 y 16 de la Ley 42 de 1993 y lo estipulado en Resolución N° 6289 de 2011 de la CGR.

De igual forma, el Balance Agregado no se acompañó con las NOTAS generales y específicas, que permitan evidenciar las políticas contables de su preparación, las reglas de consolidación o agregación utilizadas y del control interno contable que se tuvo en cuenta para su elaboración.

Con lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social presuntamente incurre en la falta de formalidades sobre la rendición de la cuenta a la CGR, incumpliendo lo prescrito en la Resolución Orgánica 6289 de 2011 – en su artículo 4° *"INFORME CONSOLIDADO. Artículo modificado por el artículo 2 de la Resolución 6445 de 2012. Información que se debe presentar a la Contraloría General de la República sobre las actuaciones legales, técnicas, contables, financieras y de gestión, como resultado de la administración, manejo y rendimiento de fondos, bienes o recursos públicos. Y por otro lado, el artículo 8°. "RESPONSABLES DE RENDICIÓN DE LA CUENTA E INFORME ANUAL CONSOLIDADO. Los jefes de entidad o los representantes legales, o quien haga sus veces en los sujetos de vigilancia y control fiscal de la Contraloría General de la República, son responsables de rendir la cuenta anual consolidada por entidad sobre su gestión financiera, operativa, ambiental y de resultados."*



Sobre la observación anotada, el Ministerio informa sobre su apego a las normas y aplicativos establecidos por la CGN, las cuales no desconoce la CGR y le recuerda la necesidad de seguir igualmente, lo preceptuado por los entes de control destacando de su respuesta allegada lo siguiente: *“De esta forma realizamos gestión para obtener un insumo por parte de la entidad rectora del Sistema Contable Público que nos permitiera atender lo requerido por la CGR., que si bien implica un avance significativo en el propósito y un gran esfuerzo institucional, entendemos que no es suficiente, según sus observaciones y requerimientos que hoy atendemos y porque la experiencia vivida nos indica que el insumo obtenido debe ser objeto de mejora en cuanto a lo oportuno, expedito y claro para su utilización. En este propósito se encuentra trabajando el Ministerio para definir, reglamentar y adoptar el procedimiento que permita atender de forma satisfactoria los requerimientos de la CGR y de otros usuarios de la información contable del Ministerio de Salud y Protección Social.*

Hallazgo 2. Ecuación Contable y las Cuentas en el Balance Agregado (A)

Realizada la verificación de la Ecuación Contable sobre la revelación de las cuentas principales en el reporte o Balance Agregado de la Gestión General del Ministerio de Salud y Protección Social, se evidencian las siguientes inconsistencias:

Cuadro 1. Consolidación Agregada de las Unidades Ministerio de Salud y Protección Social a Diciembre 31 de 2013 - Reporte CGN
(Millones de pesos)

Cuenta	Saldo Agregado
Activo	8.774.673,0
Pasivo	1.106.753,0
Patrimonio	4.244.160,9
Ingresos	33.796.749,7
Gastos	33.234.337,0
Costos	9.624,2

El Agregado presenta una diferencia en el patrimonio por \$2.8 billones, frente a las Unidades Ejecutoras que se muestra más adelante y denota deficiencias de la información entregada al ente de control que incumple con los principios y normas establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública, generando más bien, dificultad en el cumplimiento de la labor de control, tal como se anotó antes, sobre la Ley 42 de 1993 y las Resoluciones de la CGR.



Hallazgo 3. Inconsistencias en Saldos de Cuentas del Balance Agregado (A)

Al realizar pruebas y análisis de cuantificación de la agregación de algunas Cuentas de las Unidades Ejecutoras con lo reportado en el Balance Agregado se evidenciaron las siguientes diferencias:

Cuadro 2. Diferencias en saldos Unidades Ejecutoras y saldos Balance Agregado - Reporte CGN
(Cifras en millones de pesos)

CUENTA	SALDO POR UNIDAD EJECUTORA			TOTAL	SALDO AGREGADO	DIFERENCIA
	GESTION GENERAL	DAFPS	FNE			
14 Deudores	465.159,6	4.168.646,6	0	4.633.806,2	4.476.418,7	157.387,5
15 Inventarios	125.169,1	0	4.304.680	129.473,7	0	129.473,7
24 Cuentas por pagar	55.807,8	847.228,6	1.507.327	904.543,8	0	904.543,8
27 Pasivos estimados	1.647.709,2	93.455,9	47.262	1.741.212,4	384.402,5	1.356.809,9
TOTAL						2.548.215,0

Fuente: Estados contables por Unidad y reporte Balance Agregado allegado por el MSPS

Las cuentas reflejadas en el cuadro 2 entre lo reportado en el Balance Agregado y las Unidades Ejecutoras que conforman el Ministerio de Salud y Protección Social, arroja una diferencia de \$2.5 billones, que nos ratifican las inconsistencias de las cifras expuestas y la no razonabilidad de las cifras y operaciones allí incluidas por la vigencia 2013.

Sobre las anteriores diferencias, el Ministerio en su respuesta explica la ocurrencia de las mismas y deja entrever su acatamiento a lo establecido por la CGN, lo cual no se desconoce por parte de la CGR, pues, de lo que se trata es acoger los métodos prescritos por el ente de control para cumplir su labor fiscalizadora, mediante la adopción de mecanismos de control interno debidamente adoptados por el Ministerio, por lo cual denotamos renuencia a este aspecto, porque igualmente ocurrió en 2012, y en la respuesta allegada se anota: *“No obstante lo anterior, debemos reiterar que la información oficial que refleja la situación financiera, económica, social y ambiental fue reportada formalmente con los procedimientos, los formatos y los medios legalmente establecidos y está disponible para su consulta a través de los canales establecidos por las entidades que tienen la competencia y contienen la información suficiente, clara y organizada para emitir conceptos sobre ella”*.

3.2 ESTADOS CONTABLES DE LAS UNIDADES EJECUTORAS MSPS

Dadas las evidencias sobre inconsistencias observadas en el Balance Agregado, mediante pruebas de auditoría a la Ecuación Contable y de las Cuentas que reporta el Balance Agregado de la Gestión General del Ministerio de Salud y



Protección Social, reporte así denominado por el Subdirector Financiero de esta entidad y con el propósito complementar evidencias en la opinión sobre razonabilidad de Estados Contables y concepto del presupuesto, se hizo revisión y análisis a la presentación y revelación de los registros contables de las Unidades Ejecutoras Gestión General (1901 01), Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social (1901 14) y la UAE Fondo Nacional de Estupefacientes (1901 06), para el pronunciamiento global y por Unidades, incluyendo el Control Interno Contable. Las observaciones y/o inconsistencias a la luz de los principios y normas establecidas por la Contaduría General de la Nación se reseñan a continuación por cada Unidad Ejecutora.

3.2.1 Estados Contables Gestión General MSPS (Unidad Ejecutora 1901 01)

Hallazgo 4. Activo – Cuenta Deudores (D - F)

Las Cuentas del Activo - Cuenta Deudores, registra desde enero de 2009 Sentencias Condenatorias en Procesos Penales a favor del Ministerio de Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social contra Ex directores de FONCOLPUERTOS, un valor de \$422.991 millones, sin que a la fecha, presenten movimientos, gestión de cobro o depuración, ni calculo de rendimientos ni actualización acorde con las normas legales pertinentes. Lo anterior, denota falta de aplicación de lo establecido por la Contaduría General de la Nación y de los principios que rigen la gestión fiscal para los servidores públicos que manejan bienes y fondos de la Nación.

Los valores, citados en el párrafo precedente, fueron objeto de observación en el informe de la vigencia 2012, no obstante, ni ordenador del gasto ni de los encargados del análisis de la gestión financiera del Ministerio, incluyendo al Comité de Sostenibilidad Contable y la Oficina de Control Interno que calificó el Control Interno Contable de esta Unidad Ejecutora como Adecuado (4.8), se evidencia recomendación sobre los registros y saldos anotados, como derechos representados en esta contabilización, generando incertidumbre, ya que no se cuenta con dictamen jurídico que indique al Ministerio, la recuperación real, parcial o total, de estos valores, lo que deja ver ineficiencia en los derechos fiscales de la entidad.

El Ministerio remitió comunicación de fecha 27/03/2014, en la cual el Coordinador del Grupo de Contabilidad solicita al Director de la Oficina Jurídica información al respecto y éste hace referencia al desconocimiento del hecho, al concluir que, *"Esta información se está recolectando con el fin de entregarla a la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la*



Protección Social , quien según el artículo 63 del Decreto 4107 de 2011, tendría la competencia para adelantar las acciones de cobro de la mencionada sentencia”

De otra parte, a la fecha, se corre el riesgo de que el derecho prescriba, conforme al artículo 8° de la Ley 791 de 2002, cuyo término es de cinco (5) años, salvo que existan causales de interrupción, aspecto que no se evidencia en lo informado por el Ministerio. Así las cosas, se configura un presunto daño patrimonial por la falta de gestión sobre derechos reconocidos en Sentencias judiciales y en acatamiento a las normas sobre competencia de dichos procesos por los gestores fiscales y lo determinado en el Código Disciplinario y las reglas establecidas por la CGN, por lo que se configura hallazgo con presunta incidencia fiscal.

En cuanto a la Contaduría General de la Nación, en el Plan General de Contabilidad Pública del Régimen de Contabilidad Pública, define el principio de la Prudencia y lo referente a las provisiones y su tratamiento en los siguientes términos: En el párrafo 120 “(...) *Con referencia a los gastos deben contabilizarse no sólo en los que se incurre durante el período contable, sino también los potenciales, desde cuando se tenga conocimiento, es decir, los que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales, cuyo origen se presente en el período actual o en períodos anteriores. (...)*”. El párrafo 154 en lo relacionado con la provisión de deudores, indica “*Como resultado del grado de incobrabilidad originado en factores tales como antigüedad e incumplimiento, debe provisionarse el valor de los derechos que se estimen incobrables y ajustarse permanentemente de acuerdo con su evolución. El cálculo de la provisión debe corresponder a una evaluación técnica que permita determinar la contingencia de pérdida o riesgo por la eventual insolvencia del deudor, además de los aspectos legales que originan el derecho, y deberá efectuarse por lo menos al cierre del período contable*”. Y el párrafo 155, señala: “*Son métodos y criterios aceptados para establecer el valor de la provisión: el individual y el general. El método individual se basa en el análisis de la antigüedad y revisión de las condiciones de cada uno de los deudores. Tomando como base la experiencia y las condiciones económicas existentes, hará la estimación de los porcentajes y valores que no tienen probabilidad de recuperarse, teniendo en cuenta que a mayor tiempo vencido es mayor esta probabilidad. A partir de estos valores calculados se hará el ajuste correspondiente a la provisión. El método general o alternativo se basa en la estimación de un porcentaje sobre el total de los deudores que se consideran incobrables, con independencia de la situación particular de cada una de ellas. Este método toma en cuenta el comportamiento o experiencia en materia de recaudo de los deudores y establece rangos por edades de vencimiento. Para el efecto debe determinarse el porcentaje a aplicar como provisión en cada uno de los rangos definidos, sin exceder del valor del deudor. El párrafo 156, define “El reconocimiento de la provisión de deudores afecta el gasto. (...)*”.



Así mismo, el párrafo 157 del Plan General de Contabilidad Pública del Régimen de Contabilidad Pública en lo referente a la revelación de los Deudores, prescribe: *“Los Deudores se revelan de acuerdo con su origen en: (...); y en Deudores de difícil recaudo, de acuerdo con el riesgo de insolvencia del deudor. El valor de las provisiones constituidas se presenta como un menor valor de los deudores, debiendo revelarse los métodos y criterios utilizados para su estimación en notas a los estados, informes y reportes contables.”*

En síntesis, en cuanto a razonabilidad, la Cuenta del Activo Deudores, Sentencias Condenatorias en Procesos Penales de la Unidad Ejecutora Gestión General Ministerio de Protección Social, hoy Ministerio de Salud y Protección Social, presenta incertidumbre en su saldo por valor de \$422.991 millones.

Hallazgo 5. Cuentas de Orden Cesión de Derechos Fiduciarios de ESE Liquidadas (A)

Evaluada la información correspondiente a las Empresas Sociales del Estado en liquidación, pertenecientes al Instituto de Seguros Sociales (Antonio Nariño, José Prudencio Padilla, Policarpa Salavarrieta, Rita Arango, Francisco de Paula Santander, Luis Carlos Galán Y Rafael Uribe) se evidenció la cesión de dichos contratos de fiducia mercantil constitutivos de los patrimonios autónomo de remanentes de dichas Empresas Sociales del Estado a favor del Ministerio de Salud y Protección Social, produciendo efectos a partir del 30 de septiembre de 2011. Dichos fideicomisos no deben registrarse en los estados contables del Ministerio de Salud y Protección Social, acorde con la respuesta allegada, sin embargo, los derechos cedidos y recibidos jurídicamente por la Entidad, implican contingencias que recaen en cuanto a Supervisión en una dependencia del Ministerio, hasta que se concluya la liquidación, por lo cual, deben registrarse en Cuentas de Orden, por las posibles incidencias y como control de lo realizado en cumplimiento de la misión dentro del estado social de derecho.

Hallazgo 6. La Presentación del Balance General y Estado de Actividad Económica y Financiera de la Unidad Ejecutora Gestión General (A)

El Balance General y el Estado de Actividad Económica Financiera de la Unidad Ejecutora Gestión General del Ministerio presentado por la Subdirección Financiera ante la Comisión de la CGR, incumple aspectos señalados en el Régimen de Contabilidad Pública -Manual de Procedimientos- Capítulo II.- *Procedimiento para la estructuración y presentación de los Estados Contables Básicos*- del Título III. -*Procedimientos relativos a los Estados, Informes y reportes contables*.- a saber:



Cuadro 3. Aspectos de incumplimiento en la Presentación del Balance General y Estado de Actividad Financiera de la Unidad Gestión General

Numeral	Concepto	Observación
5	Certificación	No se evidenció
9	Balance General	(1) No se clasifican de esta forma Activos y Pasivos Corrientes y No corrientes, acorde con las precesiones realizadas en los procedimientos contables. (2) No se sigue el modelo de Balance General de ilustración sugerido.
10	Estado de actividad financiera, económica, social y ambiental.	(1) No se realiza comparativo con el año 2012. (2) No se muestran en el orden sugerido "En primer lugar, de las actividades ordinarias, se muestran los ingresos, costos y gastos operacionales, con el fin de calcular el excedente o déficit operacional" (3) No se sigue el modelo de de ilustración sugerido. (4) No se muestra excedente (déficit) operacional, no operacional y del ejercicio.
19	Políticas y prácticas contables	No se evidencian

Al respecto el Ministerio, en su respuesta sobre esta observación insiste en su acatamiento de presentación a los formatos establecidos por la CGN, se aclara nuevamente, que se trata de las normas técnicas relativas a los estados, informes y reportes de la CGN son las que se deben acatar para conocimiento de entes de control y usuarios de las misma, por lo cual se espera que dicha recomendación se acate, dado que lo que se incluye en la respuesta dice: *"La información reportada a la Contaduría corresponde a los formatos establecidos por la misma entidad para el reporte de la información a través del chip y ella contiene el Balance General, el comparativo entre los años 2012 y 2013 muestra el estado de resultados, y el resultado del ejercicio, las notas generales y específicas a los estados financieros tal como se puede comprobar en la copia del CD que contiene la información reportada al grupo auditor. Igualmente anexamos el CD que corresponde a la información cargada en el SIRECI y en el cual se incluye la certificación suscrita por el Contador y el Ministro"*.

3.2.2 Estados Contables Dirección Administración de Fondos de la Protección Social, FOSYGA – ENCARGO FIDUCIARIO SAYP 2011 (Unidad Ejecutora 1901 14).

La información financiera para la vigencia 2013, registrada en los estados contables del Ministerio de Salud y Protección Social – Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, recoge la contabilidad del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA, preparada por el Encargo Fiduciario Consorcio SAYP 2011, en desarrollo del contrato N° 467 de 2011, firmado por este Consorcio y el Ministerio de salud y Protección Social, de tal forma, que las



observaciones referidas se entenderán dentro de la cadena establecida desde el Ministerio hasta el Encargo.

Las observaciones sobre inconsistencias, se hacen sobre las operaciones del FOSYGA, en su Balance General y Estado de Actividad Económica, Financiera y Social, originados desde la ejecución presupuestal en las Cuentas principales, como revelación de la gestión fiscal que viene realizando la Dirección de Administración de Fondos, acorde con las normas jurídicas y contables públicas aplicables y se sintetizan a continuación así:

Hallazgo 7. Cuenta Deudores (A)

El consolidado de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social-DAFPS-FOSYGA registra saldo por \$3.4 billones, con las siguientes situaciones que generan incertidumbre y afectan su razonabilidad en cada una de las Subcuentas así:

El saldo parcial en la **Subcuenta de Compensación**, por \$2.8 billones, constituido por \$2.4 billones, (86%) que corresponden a causación recaudo impuesto CREE, más \$370.285 millones, por Avances y Anticipos entregados y \$69.795 millones, pertenecientes a Otros Deudores, se afectan en lo siguiente:

En Avances y Anticipos, se encuentran \$11.618 millones, de **MEDICAMENTOS NO POS SECTOR PRIVADO 1420030010102**, de los cuales \$8.842 millones, fueron registrados entre enero de 2010 a diciembre de 2012, y **FALLOS DE TUTELA SECTOR PRIVADO 1420030020102**, \$872.5 millones, de los cuales \$67.8 millones, fueron registrados entre enero de 2011 y diciembre de 2012, sin legalización superior a un (1) año, contraviniendo la Resolución 3099 de 2008, Artículo 17, cuyo Parágrafo señala: "(...) Para efectos de completar o actualizar la documentación, la entidad reclamante dispondrá de un plazo no mayor a dos (2) meses, contados a partir de la información al representante legal o al apoderado de la entidad reclamante de tales causales, y su pago se efectuará, conforme se establece en el artículo siguiente.

Las solicitudes de recobro que sean objeto de aprobación condicionada recibirán el pago del 50% del valor liquidado en forma oficial por el Ministerio de la Protección Social o por la entidad autorizada que se defina para tal efecto, una vez surtida la auditoría, dentro del plazo señalado en el artículo 13 de la presente resolución.

El 50% restante será cancelado una vez, la entidad reclamante complete o actualice la documentación objeto de la aprobación condicionada; tal pago deberá efectuarse por el Ministerio de la protección Social o la entidad que se defina para



tal efecto, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de radicación del formato "REMISIÓN DOCUMENTACIÓN RECOBROS DE MEDICAMENTOS, SERVICIOS MÉDICOS Y PRESTACIONES DE SALUD NO PCS Y FALLOS DE TUTELA CON ESTADO DE APROBACIÓN CONDICIONADA"

Si no se completan o actualizan los documentos dentro de los términos previstos en el presente artículo, se entenderá desistida la solicitud y la entidad reclamante deberá reintegrar el 50% del valor liquidado en forma oficial, por el Ministerio de la Protección Social o por la entidad autorizada que se defina para tal efecto, de la reclamación que se le haya cancelado, para lo cual el representante legal o al apoderado de la entidad reclamante en el formato "FORMULARIO RADICACIÓN DE SOLICITUDES DE RECOBROS", deberá dejar constancia de su autorización para el descuento automático de tal valor con cargo a futuras reclamaciones. Lo anterior sin perjuicio de que la entidad reclamante presente una nueva solicitud, siempre y cuando se encuentre dentro del término previsto en el artículo 13 del Decreto-Ley 1281 de 2002

La norma citada, determina reglas precisas para que el administrador de los recursos del sistema, Ministerio de Salud y Protección Social actúe oportunamente frente a Derechos y Obligaciones hacia el SGSSS y de sus actores, registrando correctamente el saldo acorde con la norma. Es de anotar que \$322 millones corresponden a entidades que se encuentran en proceso de intervención forzosa y otras en liquidación que evidencia falta oportunidad en la gestión fiscal, como es el caso de :

Cuadro 4. Medicamentos no pos sector privado
(en millones)

MEDICAMENTOS NO POS SECTOR PRIVADO 1420030010102	Fecha	Valor
RED SALUD ATENCION HUMANA EPS S.A.	16/02/2011	1,98
EPS COMFENALCO ANTIOQUIA	16/02/2011	0,06
SALUD COLOMBIA EPS S.A.	16/06/2011	0,71
RED SALUD ATENCION HUMANA EPS S.A.	16/07/2011	0,62
HUMANA VIVIR S.A. EPS	16/08/2011	32,36
RED SALUD ATENCION HUMANA EPS S.A.	16/08/2011	226,84
SALUD COLOMBIA EPS S.A.	16/09/2011	0,21
RED SALUD ATENCION HUMANA EPS S.A.	16/09/2011	50,87
RED SALUD ATENCION HUMANA EPS S.A.	20/10/2011	6,94
SALUD COLOMBIA EPS S.A.	19/10/2012	0,82
SALUD COLOMBIA EPS S.A.	13/11/2012	1,39
TOTAL		322,80

Fuente: relacion deudores consorcio SAYP -2011

El saldo parcial en la **Subcuenta de Solidaridad** es \$287.249,3 millones, de los cuales \$157.642 millones, son Ingresos No Tributarios (\$157.387 millones son causación recaudo impuesto CREE), \$1.770 millones, Avances y Anticipos



Entregados, Esquemas de Cobro \$102.161 millones, y por último, \$25.674 millones, de Otros Deudores, con situaciones como las siguientes:

En Avances y Anticipos se evidencian recobros de medicamentos por \$2.2 millones, desde 09/07/2009, y por fallos de tutela en Sector Público \$5.9 millones, y Sector Privado \$192.357 millones, desde 05/2011 hasta 12/2012, en contra de lo normado para la legalización de dichos recobros, tal como lo indica la Resolución 3099 de 2008, Artículo 17. Parágrafo

En Otros Deudores (mecanismos de pago), se evidencian Cuentas por Cobrar de Restitucion de recursos de MYT-Medicamentos POS sector público por \$514.9 millones, contabilizados desde 30/09/2011. De igual forma, en sector privado \$1.660.7 millones, desde 30/09/2011. Estos saldos reflejan incumplimiento normativo, no evidencian gestion en mas de un (1) año de registrados, ni acciones que permitan mostrar saldos acorde con la normatividad aplicable.

De otra parte, en Otros Deudores hay cheques devueltos por \$7.7 millones, con registros desde 2008 a 2010, con otros conceptos como "int de mora por pagos extemporáneos ccf sn crc-ci-0165-12, cheque devuelto Proceso de compensación Oct 2011 sn JRD-1800-12" por valor de \$276.8, respecto de los cuales no se evidencia gestion de recuperacion ni provision, denotando falta de controles y confiabilidad sobre los derechos reales de los saldos y su actualización.

El saldo parcial en la **Subcuenta de Promocion** es \$13.057,8 millones, de los cuales pertenecen \$22,2 millones a Ingresos No Tributarios, \$13.032,2 millones, a Otros Deudores y \$3,4 a Esquemas de Cobro.

Realizado su analisis, se identifican \$3,4 millones contabilizados en la cuenta Otros Deudores mecanismos de cobro, que corresponden a restitucion de recursos desde 30/09/2011, sin evidencia de gestión en más de un (1) año de creados, ni acciones que permitan mostrar saldos acorde con la normatividad aplicable

Por último, el saldo parcial en la **Subcuenta ECAT** es \$730.376 millones, que corresponden a Otros Deudores. Analizado este saldo, se encontró que en la cuenta Otros, registros por valor de \$107.654,8 millones, contabilizados desde 2011, a diciembre de 2012, correspondientes a Acuerdos de Pago, de los cuales no se ha realizado gestion.

Por concepto de Esquemas de Cobro Sector Privado \$189.966,8 millones, sector público \$3.799.517 millones, contabilizados desde 30/09/2011, valores que corresponden en un alto porcentaje a mayores valores pagados, sin que a la fecha se evidencie una decision administrativa de provisionarlos y por otro, la existencia



real del derecho exigible de estos recursos, denotando debilidad sobre los controles y la gestión para hacerlos efectivos, además de la falta de actualización y causación de intereses moratorios.

Dentro de la evaluación realizada se encontró que el Consorcio SAYP 2011, de acuerdo con instrucciones recibidas por el Ministerio, en la cuenta Otros Deudores las Acciones de Repetición contabiliza solamente las que tengan Acuerdo de Pago, las que no lo tengan, se contabilizan en Cuentas de Orden, situación que genera incertidumbre en el saldo real de las Acciones de Repetición y su control contable, ya que a diciembre 31 de 2013, el saldo en Cuentas de Orden asciende a \$158.379,3 millones, lo registrado Deudores \$189,5 millones, provisionado en un 100%, generando una subestimación en Otros Deudores, por la cuantía de \$158.189,8 millones, desconociendo igualmente el impacto real sobre la gestión y obligatoriedad de la recuperación de los mencionados recursos.

En síntesis, la Cuenta Deudores del consolidado de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social-DAFPS-FOSYGA con saldo por \$3.4 billones, presenta incertidumbre debido a la presencia de registros por \$505.157 millones (14,7%) que incumplen las normas que lo regulan afectando su razonabilidad como derechos ciertos.

El Ministerio en su respuesta señala que *“una de las causas de no legalización de anticipos, es que las entidades recobrantes no han utilizado en debida forma los formatos adoptados en la Resolución 3099 de 2008 para la remisión de la documentación de los recobros con aprobación condicionada (MYT03) y para la objeción a la auditoría realizada (MYT04)”*, aspecto que tendrá que evaluar el Ministerio como ente regulador y administrador de los recursos del Fosyga mediante Encargo Fiduciario, hoy en cabeza del Consorcio SAYP 2011, sobre la efectividad de los procesos administrativos adoptados, su transparencia y efectividad.

Adicionalmente agrega: *“en la Resolución 0371 de 2014 “Por medio de la cual se liquida unilateralmente el Contrato de Encargo Fiduciario para la administración de los Recursos del FOSYGA No.242 de 2005, celebrado con el CONSORCIO FIDUFOSYGA 2005, se declara el incumplimiento parcial del mismo y se dictan otras disposiciones”, la cual fue modificada mediante la Resolución 000809 de 2014, por medio de la cual se resolvieron los recursos de reposición interpuestos contra aquella, se incluyó en el artículo tercero de la parte resolutive un párrafo, con arreglo a la cual “Las fiduciarias integrantes del Consorcio FIDUFOSYGA 2005, responderán solidariamente por la restitución de los recursos reconocidos sin justa causa durante la ejecución del contrato, cuyo reintegro efectivo no se hubiese podido obtener como consecuencia de las acciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Salud, en cumplimiento de las previsiones*



contenidas en el artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002, dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de los actos administrativos de restitución inmediata de los recursos que aquella Entidad expida, siempre y cuando esta hubiese adelantado las acciones necesarias para el cobro efectivo de los respectivos recursos.” En virtud de las acciones de repetición, en la forma en que se encuentran establecidas en el inciso final del artículo 7 del Decreto 3990 de 2009, concordante con el artículo 1668 del Código Civil, el Fosyga se entiende subrogado en los derechos de quien hubiere recibido cualquier suma como indemnización de la Subcuenta ECAT del FOSYGA, con ocasión del incumplimiento del propietario del vehículo de la obligación que le corresponde adquirir el seguro daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito – SOAT, y procederá a su cobro conforme lo establece el Capítulo II de la Resolución No. 3407 de 2012 (Reglamento Interno de Recaudo de Cartera de los Fondos y Cuentas a cargo de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social).

Lo importante a destacar es que, cualquiera que sean los mecanismos aplicables, éstos deben ser oportunos y efectivos en el manejo de los recursos del SGSSS para revelar saldos reales en los registros contables.

Hallazgo 8. Cuentas por Pagar (A)

A 31 de diciembre de 2013, el saldo Consolidado de la Cuenta asciende a \$1.663.035,1 millones, con las siguiente distribución y afectaciones:

El saldo parcial en la **Subcuenta de Compensación** es de \$768.055,1 millones, de los cuales, corresponden a Acreedores por \$45.704,5 millones, y \$722.350,2 millones a Prestamo Interfondos.

La Cuenta Acreedores evidencia en Comisiones Medicamentos y Tutelas un saldo de \$3.7 millones de transacciones registradas en enero de 2012, sin que a la fecha se conozcan las gestiones necesarias para su respectiva depuración o aclaraciones que permitan dar claridad a la información. De igual forma, lo correspondiente a Comisión Fija Fidufosyga 2005, con saldo de \$1.105.2 millones, y las Comisiones por Defensa Legal que su saldo es de \$2.750.9 millones.

En la Cuenta Recursos Recibidos de Terceros se registran recursos de Saldos No Compensados y registros glosados por \$623.619,2 millones. Los anteriores conceptos son generados en el proceso de compensación y un acumulado de varios años, en la vigencia anterior, su saldo fue \$883.047,2 millones, con disminución de \$341.310 millones, de valores que prescribieron de acuerdo a la Ley 019 de 2012 y un incremento de los registros de \$81.882 millones. En el



proceso de compensación los recursos que se comprometen son los ingresos del sistema correspondientes a las cotizaciones, que recaudan las EPS y EOC, que son del Fosyga, por tal motivo, estos recursos no son de ningún tercero, se requiere que la Dirección de Administración de Fondos evalúe y corrija estos errores en su contabilidad. Puede concluirse que se genera una sobrestimación en los Acreedores y subestimación en los ingresos por las cuantías anotadas.

El saldo parcial en la **Subcuenta de Solidaridad** está compuesto por \$124.242,7 millones de Acreedores y \$64,5 millones por Subsidios Asignados.

Evaluados los saldos que componen la Cuenta Acreedores, se evidenciaron \$111.4 millones, que corresponden a cheques no cobrados desde 2006. Evidencia lo anterior, falta de un sistema de depuración de la información contable en la entidad y de esta Unidad Ejecutora en particular, ya que se deben crear los mecanismos necesarios para determinar la veracidad de estas cifras y su correspondiente ajuste a la mayor brevedad, debido a la vulnerabilidad que presentan las cuentas de Acreedores para posibles transacciones fraudulentas.

Los Saldos por Legalizar S.G.P (Sistema General de Participaciones), a diciembre 31 de 2013, es de \$12.821,4 millones, con incremento en un 117%; dicho valor presenta incertidumbre, debido a que no se identifica desde de qué fecha se encuentran pendientes las legalizaciones, como se puede observar en el siguiente cuadro:

Cuadro 5 Relación Legalizaciones
(En millones de pesos)

Entidad	NIT	Valor
FONDO PASIVO SOCIAL DE LOS FERROCARRILES NACIONALE	800112806	17,2
INSTITUTO DE SEGUROS SOCIALES	860013816	4.443,6
COMPAÑIA SURAMERICANA DE SERVICIOS DE SALUD S.A. S	800088702	328,7
SALUD TOTAL S.A. ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD	800130907	354,9
CAFESALUD EPS S.A.	800140949	244,9
SALUDCOOP EPS	800250119	2.504,8
EPS SANITAS	800251440	564,6
SOLIDARIA DE SALUD SOLSALUD EPS	804001273	443,0
COOMEVA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD S.A. – COOMEVA	805000427	2.054,4
FAMISANAR E.P.S. LTDA - CAFAM COLSUBSIDIO	830003564	59,7
HUMANA VIVIR S.A. EPS	830006404	982,3
CRUZ BLANCA EPS	830009783	94,8
SALUDVIDA S.A. EPS	830074184	150,1
RED SALUD ATENCION HUMANA EPS S.A.	830096513	118,7
ALIANSALUD EPS S.A.	830113831	175,5



COMPENSAR EPS	860066942	76,2
SALUD COLPATRIA S.A. E.P.S.	860512237	48,7
EPS COMFENALCO ANTIOQUIA	890900842	46,6
MULTIMEDICAS SALUD CON CALIDAD EPS S.A.	900112778	1,4
NUEVA EPS S.A.	900156264	111,3
TOTAL SISTEMA GENERAL DE PARTICIPACIONES		12.821,4

Fuente: Información suministrada SAYP-2011

El saldo de \$4.443 millones, correspondiente al Instituto de Seguros Sociales, no presenta variación desde la vigencia 2012.

En la Cuenta Acreedores comisiones Fija, se registra saldo de \$494,1 millones, con transacciones de 2011. Así mismo, Comisión por Recobros presenta un saldo de \$19,6 millones, sin gestiones necesarias para realizar su respectiva depuración.

El saldo parcial en la **subcuenta Promoción** involucra \$250.1 millones, de Acreedores, \$2.500,2 millones Subsidios Asignados y \$14.364,3 millones, Recursos Recibidos de terceros.

Donde Acreedores Comisiones Fija presenta un saldo de \$150,8 millones, con transacciones registradas desde abril de 2011, sin que se efectúen las gestiones necesarias para realizar su respectiva depuración

En la Cuenta de Recursos Recibidos de Terceros, se encuentran recursos de Saldos no compensados y registros glosados por valor de \$ 14.364,3 millones. Los anteriores conceptos son generados en el proceso de compensación y representan un acumulado de varios años. Este aspecto ya se hizo indicación sobre su contabilización para que el Ministerio evalúe la contabilización de ingresos del sistema.

El saldo parcial en la **Subcuenta ECAT** \$5.860,9 millones corresponde a Acreedores y 1.815,7 millones a Subsidios Asignados.

En Acreedores el mayor porcentaje son cheques no cobrados o por reclamar y devoluciones A.C.H por \$2.179,6 millones, registrados desde 2008. Se repite la evidencia sobre la falta de un sistema de depuración, ya que se deben crear los mecanismos necesarios para determinar la veracidad de estas cifras y su correspondiente ajuste a la mayor brevedad, por la vulnerabilidad de Acreedores con posibles transacciones fraudulentas. Adicionalmente, en la Cuenta Comisiones se presenta saldo por \$2.729,4 millones, de Comisión Fija, por reclamaciones y Defensa Judicial, cuyo beneficiario es el Consorcio Fidufosyga 2005, contrato que se liquidó unilateralmente por el Ministerio.



En cuanto a la cuenta Subsidios Asignados - Reclamaciones víctima accidente de tránsito, se evidencia saldo a 31 de diciembre de 2013 por \$ 1.340,2 millones, y el 50% son partidas desde 2009, en relación con Subsidios - Víctima de acciones terroristas el saldo es de \$19.3 millones en gran parte con transacciones que datan igualmente desde 2009 y 2012, y los Subsidios por Catástrofes Naturales con saldo de \$56 millones, de los cuales continúan \$43 millones desde 2010.

En síntesis, las Cuentas por Pagar del consolidado de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social-DAFPS-FOSYGA con saldo por \$1.663.035,1 millones, presentan por un lado, incertidumbre por \$23.758,6 millones, debido a la presencia de registros que incumplen las normas que lo regulan para mostrar cifras reales sobre obligaciones ciertas, y por otro lado, una sobreestimación por \$637.983,5 millones por presencia de Ingresos del Sistema que no han sido compensados y/o en defecto glosados en el Proceso de Compensación que es el mecanismo administrativo que se debe surtir para reconocimiento de recursos a los actores del SGSSS. La afectación total equivale a \$661.742,1 millones, (40%) de la totalidad del saldo consolidado.

En su respuesta a la observación el Ministerio informa que: *“a partir de la ejecutoria de la Resolución No. 0809 del 17 de marzo de 2014, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1715 del Código Civil, en virtud del cual las obligaciones recíprocas entre acreedor y deudor respecto de las cuales se aplica la compensación, se extinguen por mandato de la ley hasta concurrencia de sus valores; el Ministerio procederá a efectuar los respectivos registros contables. Así mismo y en cumplimiento de lo previsto en el Decreto 2280 de 2004 mensualmente se efectúa la correspondiente compensación por parte de las EPS con cargo a cotizaciones de Saldos No Compensados y Registros Glosados y conforme al artículo 111 de la Ley 019 de 2012 (Ley anti trámite) las cotizaciones que no sean compensadas en los términos de Ley, son registradas como ingresos del FOSYGA en cada subcuenta”.*

Sobre Cheques no Cobrados: *“La gestión realizada por el administrador fiduciario a diciembre de 2013, permitió documentar la legalidad de la Fusión y en la actualidad el Ministerio se encuentra revisando la documentación existente para el pago final de estos saldos. Saldo por legalizar S.G.P Con los saldos pendientes de legalizar, de conformidad con lo previsto en el artículo 106 de la Ley 1687 de 2013, serán destinados para el pago de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores o programas de saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado definidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, conforme a la reglamentación que para tal efecto expida este Ministerio. Acreedores Comisiones Fija - Comisión Fiduciaria Dentro del contexto descrito, a partir de la ejecutoria de la Resolución No. 0809 del 17 de marzo de 2014, y en aplicación de lo dispuesto en el artículo 1715 del Código Civil, en virtud*



del cual las obligaciones recíprocas entre acreedor y deudor respecto de las cuales se aplica la compensación, se extinguen por mandato de la ley hasta concurrencia de sus valores; el Ministerio procederá a efectuar los respectivos registros contables. Cheques no cobrados subsidios asignados reclamaciones teniéndose que el término de vencimiento de la primera publicación fue el mes de marzo de 2014, fecha en la cual se depuraron partidas por valor de \$2.196 millones, quedando a marzo de 2014 un saldo de \$497 millones por concepto de cheques no cobrados, los cuales se encuentran en proceso de validación de la procedencia de pago, así: \$356 millones corresponden a saldos a favor de tres entes territoriales, cuya gestión de pago fue realizada en el mes de diciembre de 2013, sin obtener resultados y actualmente dichas partidas se encuentran en proceso de depuración mediante ficha técnica para ser sometida a revisión por parte del Comité de Sostenibilidad Contable del Ministerio de Salud y Protección Social. \$141 millones a favor de IPS LOS CERZOS, registradas por el anterior Administrador Fiduciario y no pagadas en su momento por validaciones de habilitación para la prestación de servicios de salud. A la fecha, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a la firma auditora una nueva revisión a las reclamaciones de la IPS que conforman el valor registrado en las cuentas por pagar a fin de validar si las cuentas radicadas al FOSYGA cumplían con los requisitos legales y formales para su reconocimiento con cargo a los recursos de la Subcuenta ECAT. En relación con las partidas a que refiere la Contraloría cuya antigüedad es anterior a la vigencia 2013, se precisa que, en cumplimiento del procedimiento establecido en el Artículo 115 de Decreto Ley 019 de 2012, a diciembre 31 de 2013, las mismas eran susceptibles de ser retiradas de los Estados Financieros, y una vez vencido el término y agotado el procedimiento descrito en la norma en mención, a marzo 31 de 2014 se encuentran retiradas de los Estados Financieros el 99,3% dichas partidas”.

La respuesta del Ministerio corrobora, lo concluido en la observación sobre afectación de las cuentas por pagar.

3.2.3 Estados Contables de la U.A.E Fondo Nacional de Estupefacientes (Unidad Ejecutora 1901 06)

Hallazgo 9. Saldo Cuentas de Orden – Mercancías Incautadas (A)

En las Cuentas de Orden Acreedoras a 31 de diciembre de 2013, el FNE registra un valor por \$165.5 millones, que corresponde según las notas a los Estados “el valor de futuras obligaciones...por los bienes recibidos en custodia por decomiso de sustancias Difenoxilato CHL 1 Klgm y Clozapina 10 Klgm. Estos hacen parte de un proceso que tiene a su cargo la Fiscalía General de la Nación, las Normas técnicas relativas a las cuentas de orden del Régimen de Contabilidad señalan “Los hechos que puedan afectar la situación financiera, económica, social y



ambiental de la entidad contable pública deben reconocerse por el valor estimado, determinado mediante metodologías de reconocido valor técnico, el cual es susceptible de actualizarse periódicamente. Dicho valor no se ha actualizado desde el año 2002, por ende existe incertidumbre sobre su valor actual.

Se solicitó información adicional al Ministerio que comunicó *“que luego de realizada la búsqueda en las bases de datos de procesos judiciales a cargo de la Dirección Jurídica y verificados todos los procesos de carácter penal en los cuales tiene interés el Ministerio de Salud y Protección Social, no se encontró ningún proceso relacionado con la incautación.”*

En conclusión, el Ministerio no posee información sobre el estado jurídico/legal de las mercancías incautadas, lo cual demuestra falta de controles que incluyen a la Dirección de Medicamentos y Tecnologías en Salud, a la cual está adscrita la UAE-FNE, se desconoce igualmente, la responsabilidad de quien debe representar al estado ante la Fiscalía General de la Nación, además, de la falta de aplicabilidad sobre las normas contables públicas para registrar valores reales y actualizados y de los costos que se están asumiendo por parte del FNE respecto del bodegaje y custodia de la mercancía incautada.

Culminada la revisión y análisis de la información entregada por la entidad Ministerio de Salud y Protección Social, incluyendo la respuesta ofrecida a las observaciones que se le formularon mediante oficios CDSS-MSPSF-16 y CDSS-MSPSF-17 de fechas abril 29 y mayo 02 del presente, mediante radicados N° 201415000616041 y N° 201433300107073, se concluye con los hallazgos arriba reseñados como soportes para emitir un pronunciamiento por parte de la CGR. El Equipo Auditor atendiendo la Asignación de Trabajo N° 17 del 3 de febrero de 2014, se permite concluir opinión sobre Estados Contables del Ministerio de Salud y Protección Social por la vigencia 2013, acompañando igualmente, observaciones de control interno y sobre defensa judicial.

OPINIÓN

Abstención de Opinión. Teniendo en cuenta los objetivos determinados en la Asignación de Trabajo N° 17 del 03/02/2014 sobre los estados consolidados del Ministerio de Salud y Protección Social de sus operaciones realizadas por la vigencia 2013, y debido a que la entidad no entregó la información como lo señala la Resolución Orgánica N° 6289 de 2011 de la CGR y los artículos 6° y 15° de la Ley 42 de 1993, no es posible emitir una opinión sobre la razonabilidad de las cifras de dichos estados.



No obstante, sobre la información entregada por el Ministerio de Salud y Protección Social se realizó el ejercicio de control fiscal competencia de la CGR, que concluye con el contenido del presente informe.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio no suministró la información financiera de forma consolidada incumpliendo lo prescrito en la Resolución Orgánica 6289 de 2011, y según lo estipulado en el artículo 101 de la Ley 42 de 1993, se solicitará abrir Proceso Administrativo Sancionatorio contra el Ministerio de Salud y Protección Social, por parte de la Delegada del sector Social.

3.2.4 Proceso Presupuestal Ministerio de Salud y Protección Social

La información financiera presupuestal del Ministerio se revisó acorde con los informes entregados para cada de las Unidades Ejecutoras que conforman la estructura administrativa en cuanto a su autonomía para la ejecución de los recursos que son: Gestión General (1901 01), Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social (1901 14) y la Unidad Administrativa Especial Fondo Nacional de Estupefacientes (1901 06), y la consolidación respectiva entregada en la rendición de Cuentas a la CGR. El presupuesto apropiado y ejecutado por el Ministerio para 2013, se detalla a continuación:

Cuadro 6. Ejecución presupuesto 2013
(En millones de pesos)

Unidad Ejecutora	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligación	Pago	% Comprometido	% Obligado	% Pagado
Gestión General	1.304.300,8	1.219.196,9	1.196.506,0	1.155.338,8	93,5	91,7	88,6
Fondo de Estupefacientes	12.846,9	11.956,6	11.521,9	10.060,1	93,1	89,7	78,3
Dirección de Administración de Fondos - Pto nacional	9.462.473,3	9.308.445,3	9.295.001,0	9.136.901,9	98,4	98,2	96,6
Dirección de Administración de Fondos – FOSYGA	26.311.738,1	23.928.453,9	23.928.453,9	23.804.136,5	90,9	90,9	90,5
Subtotal Dirección de Fondos	35.774.211,4	33.236.899,2	33.223.454,9	32.941.038,3	92,9	92,9	92,1
Total	37.091.359,0	34.468.052,7	34.431.482,8	34.106.437,2	92,9	92,8	92,0

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS

En síntesis, la ejecuciones son las siguientes: la Unidad Ejecutora Gestión General apropió \$1.304.300.8 millones, comprometió el 93.5%, obligó el 91.7% y pagó el 88.5%, la Unidad ejecutora DAFPS apropió por un lado, \$9.462.473,3



millones, del PGN, donde comprometió el 98.4%, obligó el 98.2% y pagó el 96.5% y por otro lado, recursos del FOSYGA que apropió por \$26.311.738.1 millones, comprometió el 90.9% y pagó el 90.5%, el total apropiado para la DAFPS alcanzó \$35.774.211,4 millones, y por último, la Unidad Ejecutora del FNE apropió \$12,486,9 millones, comprometió el 93.1%, obligó el 89.6% y pagó el 78.3%. Para un gran total apropiado por \$37 billones, \$34,4 billones, obligados y \$34,1 billones pagados

Así mismo, las unidades ejecutoras del Ministerio constituyeron rezago presupuestal en la vigencia 2013, como se detalla a continuación:

Cuadro 7. Rezago presupuestal 2013
(En millones de pesos)

UNIDAD EJECUTORA	APROPIACION VIGENTE	RESERVAS	CUENTAS POR PAGAR	REZAGO PRESUPUESTAL
Gestión General	1.304.300,8	22.690,9	41.167,3	63.858,2
Fondo de Estupefacientes	12.846,9	434,7	1.461,8	1.896,5
Dirección de Administración de Fondos - Presupuesto nacional	9.462.473,3	13.444,3	158.099,1	171.543,4
Dirección de Administración de Fondos - FOSYGA	26.311.738,1	95.420,7	28.896,7	124.317,4
Total	37.091.359,0	131.990,6	229.624,9	361.615,6
% de lo apropiado		0,4	0,6	1,0

Fuente: Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS

Las reservas ascendieron a \$131.990.6 millones y las cuentas por pagar \$229.624.9 millones, que corresponden al 0.4% y 0.6% respectivamente de los recursos apropiados para la vigencia 2013.

De la evaluación efectuada, se determinó que el proceso presupuestal de cada una de las unidades ejecutoras que conforman el Ministerio fue adecuada, excepto por lo siguiente:

Hallazgo 10. Planeación - Ejecución presupuestal (A)

En la Unidad Gestión General del Ministerio

Del presupuesto apropiado por \$1.304.300.8 millones, se dejaron de ejecutar \$85.103.9 millones, equivalentes al 6.5% de los recursos asignados, afectando la inversión social en los siguientes proyectos: Remodelación, Adecuación y Dotación de Instalaciones en \$809.5 millones, equivalentes al 54.0%;



Fortalecimiento Institucional y Comunitario para la Atención Sicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado, en \$215.1 millones, equivalentes al 94.4%; Diseño Desarrollo e Implementación del Sistema de Gestión en el Ministerio de Salud y Protección Social a nivel nacional, en \$149.8 millones, equivalentes al 51.2%; Apoyo para el Diseño, Implementación y Seguimiento de Estrategias de Atención en salud Centrada en el Usuario a Nivel Nacional, en \$4.774.1 millones, equivalentes al 47.7% y Apoyo a IPS Públicas para Formar Residentes en Áreas Prioritarias de Salud a Nivel Nacional, en \$4.970.6 millones, equivalentes al 99.4%.

En la Unidad Ejecutora Dirección de Administración de Fondos de la protección Social:

Del presupuesto apropiado por \$9.462.473.3 millones, se dejaron de ejecutar \$154.028.0 millones, el 1.6% de los recursos asignados, afectando rubros importantes, en funcionamiento al Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud – FONSAET en \$91.248.0 millones, sin ejecución y el rubro de inversión en los siguientes proyectos: Mejoramiento de la Red de Urgencias y Atención de Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito- Subcuenta ECAT FOSYGA, que no ejecutó \$57.675.4 millones, equivalente al 27.8% y Prevención y Promoción de la Salud - Subcuenta de promoción FOSYGA, en \$4.400.0 millones, equivalentes al 73.3%

Las anteriores situaciones evidencian deficiencias entre la planeación y la ejecución presupuestal, incumpliendo el artículo 8 de la Ley 819 de 2003.

Hallazgo 11. Constitución de Reservas Presupuestales (A)

En la Unidad Ejecutora Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social:

Constituyó reservas en el rubro de funcionamiento por \$256.9 millones, que corresponden a Transferencias Corrientes del Sistema General de Participaciones para Salud a los Departamentos y Distritos Capitales. Teniendo en cuenta el manejo obligado, que tienen estos recursos se considera que el mecanismo de “reserva” utilizado por la Dirección no fue el adecuado para garantizar el pago, teniendo en cuenta que es un giro de recursos que debe efectuar el Ministerio en cumplimiento de lo estipulado en el CONPES 169 del 20 de diciembre 2013 (Distribución del Sistema General de Participaciones de la última doceava y reajustes de las participaciones para salud). Lo anterior, contraviene normas que rigen la materia presupuestal y la Circular externa No. 15 del 17 de diciembre de 2013, emitida por la CGR sobre la constitución y refrendación de las reservas vigencia fiscal 2013.



3.2.5 Defensa Judicial en el Ministerio de Salud y Protección Social

A diciembre 31 de 2013, el Ministerio tenía 7.722 procesos judiciales, 54 a favor y 7.668 en contra, con pretensiones por un valor de \$4.6 billones. Mediante Resolución 113 del 26 de enero de 2012, creo el Comité de Conciliación y Defensa Judicial, que sesionó 35 veces, con temas en cada sesión sobre la misión de la Entidad. No se presentó ninguna Acción de Repetición en contra funcionarios o ex funcionarios, en consideración a que el MSPS es de reciente creación (Ley 1444 de 2011). En 2013, se presentaron cuatro (4) embargos, evidenciando que la labor de los profesionales asignados para su defensa judicial fue oportuna y diligente para desembargar los recursos. A la cuenta del Ministerio de Salud y Protección Social MSPS, en la vigencia 2013, ingresaron dos (2) Depósitos Judiciales. De otra parte, el Banco Agrario informó de 126 Depósitos Judiciales donde el MSPS aparece como demandado por una cuantía de \$859.916.582, con corte a abril 8 de 2014.

Analizada la relación de Abogados de planta del MSPS para ejercer Defensa judicial y los contratos de prestación de servicios profesionales para representación judicial con Abogados Externos, aportada por la Entidad con Oficio 01433100300951 del 6 de marzo de 2014, se observa una marcada deficiencia en el número de Abogados, ya que a 31 de diciembre de 2013 existían 7.722 procesos que afectan a la entidad a favor o en contra, encontrando lo siguiente:

Hallazgo 12. Abogados de Planta y Contratación para Defensa Judicial del MSPS (A)

Los Abogados de planta que ejercieron la Defensa Judicial en los procesos instaurados contra la Entidad fueron once (11) para la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social, de los cuales cinco(5) son de planta y seis(6) contratistas y para la Dirección Jurídica veintiún (21) abogados de los cuales trece (13) eran abogados de planta, siete (7) contratistas y la Coordinadora del Grupo de Defensa Legal, para un total de treinta y dos (32), presentándose por consiguiente una deficiente gestión por parte de la Entidad, por cuanto no tiene los profesionales necesarios para su defensa judicial en los procesos que cursan en los distintos despachos judiciales del país, además de figurar en los estados contables una provisión de \$1.3 billones, lo que supone un alto riesgo y vulnerabilidad frente a las pretensiones si no se cuenta con la atención adecuada y la remisión oportuna de los procesos que puedan enviarse a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica de Estado (Decreto 1365 de 2013). El Ministerio en su respuesta explica la distribución de los abogados para atender la Defensa judicial y la contratación con la firma Castaño D'Leon Abogados Limitada, quienes ofrecen una cobertura a nivel nacional para mayor agilidad y control en el manejo de la totalidad de los procesos judiciales, pero no informa, desde que momento ocurre



dicha contratación, por lo que se considera que los abogados para atender la Defensa Judicial resultan insuficiente, además, en respuesta al oficio CDSS-MSPSF-03 de febrero 25 de 2014, no se entregó información sobre la mencionada firma.

Hallazgo 13. Inexistencia de Requisitos para Realizar Pago (A-D)

En el Contrato de Aceptación de Oferta (Cálculo Actuarial) N° 544 de 2013, cuyo objeto fue Actualizar, con corte a 31 de diciembre de 2012 el Cálculo Actuarial de la extinta Promotora de Vacaciones y Recreación Social – PROSOCIAL, celebrado entre el Ministerio de Salud y Protección Social y el Contratista Consultores Asociados en Seguridad Social S.A.S. por valor de \$4.900.000, una vez hecho el análisis de la carpeta de los documentos contractuales, se evidencia que la documentación no acompaña la aprobación requerida del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para el pago por parte del Ministerio, como está establecido en la Clausula Quinta de dicho contrato, *"FORMA DE PAGO: "El Ministerio cancelara el valor de la presente Aceptación de Oferta de la siguiente manera: Un solo pago equivalente al 100% del servicio contratado, previa presentación de la factura o cuenta de cobro, y con la entrega del Calculo Actuarial actualizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y verificación por parte del supervisor del contrato"*. El pago se realizó con el visto bueno del Supervisor sin el requisito de aprobación

Esta situación genera incumplimiento de la clausula contractual, forma de pago, por parte del Supervisor lo que implica una falta con presunto alcance disciplinario, de acuerdo con lo previsto en el numeral 1 de los artículos 34 y 35 de la Ley 734 de 2002. En su respuesta no se allegó el soporte sobre aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el Cálculo Actuarial.

3.3 SISTEMA DE CONTROL INTERNO

Luego de la revisión y análisis de las cuentas y procesos relacionados con la información financiera, presupuestal y contable en la fase de ejecución de la auditoría al Ministerio de Salud y Protección Social, acorde con los hallazgos reseñados, se concluye que el Sistema de Control Interno es con deficiencias, no mitiga los riesgos identificados y se le asigna una calificación total de 1,526, como se muestra a continuación.



Cuadro 8 Calificación del Sistema de Control Interno

	FASE DE PLANEACIÓN			FASE DE EJECUCIÓN			CALIFICACIÓN PONDERADA			
	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	30%	Ítems evaluados	Puntos	Calificación	70%	Ítems evaluados	Calificación
PROCESO 1: PROGRAMACIÓN, TRÁMITE DE PRESENTACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	3	4	1,333	0,400	3	5	1,667	1,167	3	1,567
PROCESO 2: GESTIÓN DE INVERSIONES	4	4	1,000	0,300	4	4	1,000	0,700	4	1,000
PROCESO 3: RECONOCIMIENTO DE LAS OPERACIONES EN LOS ESTADOS CONTABLES Y FINANCIEROS	3	6	2,000	0,600	3	8	2,667	1,867	3	2,000
PROCESO 4: EJECUCIÓN Y CIERRE PRESUPUESTAL	3	4	1,333	0,400	3	5	1,667	1,167	3	1,567
PROCESO 5: INDICADORES Y RESULTADOS FINANCIEROS	3	4	1,333	0,400	3	6	2,000	1,400	3	1,800
PROCESO 6: EJECUCIÓN CONTRACTUAL, ANTIPOPOS, ADICIONES, MODIFICACIONES	2	2	1,000	0,300	2	5	2,500	1,750	2	1,000
PROCESO 7: GESTIÓN DE LA ACCIÓN DE REPETICIÓN	3	4	1,333	0,400	3	3	1,000	0,700	3	1,100
PROCESO 8: ACTIVIDADES DEL COMITÉ DE CONCILIACIÓN	3	3	1,000	0,300	3	3	1,000	0,700	3	1,000
PROCESO 9: PAGO DE CONDENAS Y RECAUDO SUMAS A FAVOR	3	6	2,000	0,600	3	4	1,333	0,933	3	1,533
TOTAL	27	37	1,556	0,411	27	43	1,593	1,115	27	1,526

VALORES DE REFERENCIA	
Rangos	Calificación
De 1 a < 1,5	Con deficiencias
De => 1,5 a < 2	Con deficiencias
De => 2 a 3	Con deficiencias

Hallazgo 14. Control interno e Integración Operacional (A)

El Sistema Integrado de Gestión Institucional -SIGI- del Ministerio de Salud y Protección Social, adoptado mediante Resolución 02624 de 2013, del cual hace parte el Sistema de Control Interno, tiene como objetivo según la cita: “*contribuye al cumplimiento de los objetivos institucionales, articulando los diferentes métodos y procedimientos (...)*” el cumplimiento de los objetivos que promueve el SIGI son institucionales, no particulares, por ende es fundamental la integración y articulación de todos los componentes, en cada una de las unidades a los objetivos institucionales.

Se observa que el Sistema de Control Interno, no está articulado (unificado) para la totalidad de la unidades del Ministerio, por ejemplo el Fondo Nacional de Estupefacientes, que hace parte de la estructura del Ministerio, de acuerdo al Decreto 4107 de 2011, no tiene definida su integración frente a la autonomía de que goza, dentro de la estructura del Ministerio, y evidencia poca supervisión para identificar riesgos e implementar controles y tampoco refleja monitoreo adecuado



por parte de la Oficina de Control Interno del Ministerio. De otra parte, en el Sistema de Gestión de Calidad también tienen independencia para caracterizar documentar y modificar los procesos y procedimientos la Dirección de Administración de Fondos y el FNE, lo cual genera duplicidades frente a objetivos generales.

Al respecto, se destaca parte de la respuesta del Ministerio a esta observación en la que anota: *“Conforme a lo anterior, el diseño, implementación y mantenimiento del Sistema de Control Interno y la aplicación de los controles corresponde a los diferentes procesos de la Entidad y en general a toda la organización, y no se circunscribe a la competencia de una Oficina.*

El Ministerio, dando aplicación a los conceptos mencionados, entre otras gestiones, creó mediante Resolución 2624 de 2013, los Subcomités Integrados de Gestión por cada proceso o dependencia, como una instancia operativa, que entre otras cumple las funciones de velar por la implantación y seguimiento de los procedimientos encaminados a lograr los propósitos institucionales, fomentar la cultura de autocontrol y propiciar la adopción de mecanismos de control que favorezcan el mejoramiento continuo del proceso; acto administrativo que fue expedido por el Ministro de Salud y Protección Social, aplicable a todo el Ministerio.

Para la vigencia 2014, la Oficina de Control Interno con el ánimo de afianzar la integración de sus roles a todo el Ministerio, incluyó dentro de sus planes actividades concretas de seguimiento, asesoría, evaluación y auditoría a temas tanto de la Dirección de Administración de Fondos, como de la Unidad Administrativa Especial- Fondo Nacional de Estupefacientes. Así mismo, se dieron los lineamientos internos para el reporte y manejo de la información relacionada con evaluación, consolidación y presentación de los distintos informes de carácter legal.

Así las cosas, se evidencia el desarrollo paulatino de actividades de monitoreo, seguimiento, y evaluación, en aras del fortalecimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional.”

Sobre lo anterior, la CGR reconoce los esfuerzos y aclara que no hace referencia únicamente a la OCI, sino a la Entidad en su conjunto, por lo que espera que la integración y unificación cobre relevancia desde la alta dirección para crear confianza frente a todos los procesos que se hacen en la entidad y las unidades ejecutoras que gozan de autonomía administrativa y financiera de manera articulada.



Hallazgo 15. Comité de Técnico de Sostenibilidad Contable del MSPS (A)

Con Resolución 4325 de 19 de diciembre de 2012 se creó el Comité de Sostenibilidad Contable y con Resolución 4827 de 19 noviembre de 2013, se modificaron y anexaron algunas de sus funciones, así como, de las dependencias que internamente gozan de autonomía administrativa/financiera. El Ministerio allegó dos actas de las reuniones realizadas durante la vigencia 2013, la primera del 16 de abril, donde se observa la presentación de dos(2) fichas técnicas y la manifestación de algunos miembros de que el comité no era competente para recomendar o no pagos; La segunda del 01 agosto, en la que no hubo quórum. De lo anterior se concluye que durante la vigencia 2013 dicho Comité no cumplió con las funciones que le fueron asignadas, tales como: a) Asesorar en la determinación de políticas y estrategias b) Recomendar la adopción de Controles c) Asesorar en la implementación de la política institucional con relación al suministro de información.

Control Interno Contable en Unidades ejecutoras

Cuadro 9 Tabla Calificación Control Interno Contable

RANGO	CRITERIO
1.0 - 2.0	
2.0 -3.0 (no incluye 2.0)	
3.0 - 4.0 (no incluye 3.0)	SATISFACTORIO
4.0 -5.0 (no incluye 4.0)	

Gestión General

En relación con la Evaluación del Sistema de Control Interno Contable, la calificación es **INADECUADO**, debido a que los controles específicos de las líneas o áreas examinadas mitigan parcialmente los riesgos para los cuales fueron establecidos, este control interno fue calificado con 1.99.

Dirección de Administración de Fondos

En relación con la Evaluación del Sistema de Control Interno Contable, la calificación es **INADECUADO**, debido a que los controles específicos de las líneas o áreas examinadas mitigan parcialmente los riesgos para los cuales fueron establecidos, este control interno fue calificado con 1.61.



Fondo Nacional de Estupefacientes

En relación con la Evaluación del Sistema de Control Interno Contable, la calificación es **ADECUADO**, debido a que los controles específicos de las líneas o áreas examinadas mitigan los riesgos para los cuales fueron establecidos, este control interno fue calificado con 4.20.

Hallazgo 16. Software inventarios (A)

El inventario del FNE representa el 89% (\$4.304 millones) del activo total a 31 de diciembre 2013, el control sobre éste se realiza mediante hojas de cálculo en Microsoft Excel, las cuales no cuentan con un sistema de seguridad adecuado. Lo cual refleja debilidad en los controles establecidos por falta de un software especializado, que genere la seguridad apropiada, además de informes, consultas, registros históricos, costos, precios, entre otras operaciones, lo anterior fortalecería las actividades de control en el marco del Sistema de Control Interno de la UAE y el Ministerio.

Hallazgo 17. Diferencias Circularización (A)

Como parte de la evaluación realizada, se solicitó información a las ESE que han tenido operaciones con el MSPS y la Dirección de Fondos de la Protección Social en la vigencia 2013, con el fin de establecer la coherencia y razonabilidad de la información financiera y de Estados Contables. La información recibida de las ESE se comparó con la respuesta dada por Ministerio en el formato de relación de deudores y cuentas por pagar discriminada, encontrando diferencias entre lo reportado por la ESE y la DAFPS:

Cuadro 10: Diferencias en cuentas por pagar Consorcio SAYP
(En millones de pesos)

EPS	Saldo reportado Circularización	Saldo reportado Consorcio SAYP	Diferencia
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE ANTIOQUIA COMFAMA	\$ 17.280	\$ 93	\$ 17.187
SALUDVIDA S.A. EPS	20.532	\$ 1.884	\$ 18.648
COLPATRIA	25.449	\$ 352	\$ 25.097
FONDO DE PASIVO SOCIAL FERROCARRILES NACIONALES DE COLOMBIA	2.757	\$ 40	\$ 2.717
GOLDEN GROUP	968	\$ 325	\$ 643
HUMANA VIVIR S.A. EPS	15.685	\$ 1.160	\$ 14.525
REDSALUD	322	\$ 413	(\$ 91)



SEGURO SOCIAL	31.513	\$ 2 162	\$ 29.351
SURA	38.528	\$ 7 907	\$ 30.621
COOMEVA	105.387	\$ 110 556	(\$ 5.169)
TOTAL			\$ 133.529

Fuente: EPS - DAFPS

Cuadro 11: Diferencias en cuentas por cobrar Consorcio SAYP
(En millones de pesos)

EPS	Saldo reportado Circularización	Saldo reportado Consorcio SAYP	Diferencia
SALUDVIDA S.A. EPS	19.236	3	19.233
HUMANA VIVIR S.A. EPS	25.070	0	25.070
SURA	145.291	0	145.291
ASOCIACION MUTUAL EMPRESA SOLIDARIA DE SALUD - EMSSANAR	12.800	3	12.797
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE NARIÑO	76.970	0	76.970
SERVICIO OCCIDENTAL DE SALUD S.O.S	84.564	0	84.564
COOMEVA	762.722	1.980	760.742
TOTAL			1.124.667

Fuente: EPS - DAFPS

La información financiera entre fuentes (EPS-DAFPS) debe ser única y no deben existir diferencias, sin embargo, estas diferencias reflejan falta de controles e inconsistencia de la información.

Hallazgo 18. Consolidación y Seguimiento Presupuestal (A)

No se evidenció que la entidad consolidará y presentará el anteproyecto de presupuesto de las tres (3) Unidades Ejecutoras (Gestión General, Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social y la Unidad Administrativa Especial Fondo Nacional de Estupefacientes) y se sometiera a la aprobación del Ministro, sino que cada Unidad lo presenta al Ministerio de Hacienda cargándolo en el aplicativo SIIF Nación. No se observó seguimiento a la ejecución por parte del Ministerio en forma consolidada, incluyendo simultáneamente a las unidades ejecutoras. Adicionalmente, el Fondo Nacional de Estupefacientes para 2013 en el anteproyecto de presupuesto calculó para Gastos de Comercialización y Producción (adquisición de materias primas y medicamentos monopolio del Estado) \$19.416.4 millones, y el Ministerio de Hacienda le aprobó solamente \$8.994.7 millones. Situación igual para 2014 donde el Ministerio de Hacienda aprobó \$9.264.6 millones, de \$17.200.3 millones, requeridos para garantizar acceso oportuno a la población que requiere los medicamentos, por lo que la Directora de la Unidad con oficio 00222 del 6-02-2014, solicita al Ministerio de



Salud y Protección Social, una adición por \$4.000 millones. Lo anterior evidencia deficiencias en los mecanismos de control y seguimiento a la ejecución del presupuesto por parte del Ministerio en forma consolidada, incluyendo simultáneamente a las unidades ejecutoras.



4. ANEXOS



Anexo 1. Estados Contables.



Anexo 3 Matriz de Hallazgos

**RELACIÓN DE HALLAZGOS
AUDITORIA FINANCIERA MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**

TÍTULO	Incidencia						Cuantía Millones de \$
	A	F	IP	D	P	FA	
Hallazgo 1. Presentación del Balance Agregado.	X						
Hallazgo 2. Ecuación Contable y las Cuentas en el Balance Agregado.	X						
Hallazgo No. 3 Inconsistencias en Saldos de Cuentas del Balance Agregado.	X						
Hallazgo 4. Activo – Cuenta Deudores.	X	X		X			
Hallazgo 5. Cuentas de Orden Cesión de Derechos Fiduciarios de ESES Liquidadas.	X						
Hallazgo 6. La Presentación del Balance General y Estado de Actividad Económica y Financiera de la Unidad Ejecutora Gestión General.	X						
Hallazgo 7. Cuenta Deudores.	X						
Hallazgo 8. Cuentas por Pagar.	X						
Hallazgo 9. Saldo Cuentas de Orden – Mercancías Incautadas.	X						
Hallazgo 10. Planeación - Ejecución presupuestal.	X						
Hallazgo 11. Constitución de Reservas Presupuestales.	X						
Hallazgo 12. Abogados de Planta y Contratación para Defensa Judicial del MSPS.	X						
Hallazgo 13. Inexistencia de Requisitos para Realizar Pago.	X			X			
Hallazgo 14. Control interno e Integración Operacional.	X						
Hallazgo 15. Comité de Técnico de Sostenibilidad Contable del MSPS.	X						
Hallazgo 16. Software inventarios.	X						
Hallazgo 17. Diferencias Circularización.	X						
Hallazgo 18. Consolidación y Seguimiento Presupuestal.	X						