

N° 14

INFORME DE AUDITORÍA INTERNA 2020

Contratos de Prestación de Servicios

Modalidad Auditoría Regular



Informe tipo:

De Auditoría

Noviembre / 2020



Alcaldía de Medellín



INFORME DE AUDITORÍA INTERNA 2020

Equipo Oficina de Auditoría Interna

Jefe de la Oficina:
Carlos Uriel López Ríos

Audidores:
José Heriberto Vargas Lema
María Janeth Agudelo Arango
Karina Ruíz De la Hoz

Técnico:
Julio E. Suescún Montoya

Correo Oficina:
oficinadeauditoria@hgm.gov.co

Oficina de Auditoría Interna
Hospital General de Medellín
Carrera 48 #32 – 102
PBX: 3847300
Medellín – Antioquia
Colombia
www.hgm.gov.co

Contratos de Prestación de Servicios

Modalidad Auditoría Regular



Alcaldía de Medellín

CONTENIDO

I. GENERALIDADES.....	5
1.1. Objetivo.....	5
1.2. Alcance.....	5
1.3. Metodología.....	5
1.4. Marco de la Práctica de Auditoría Interna.....	5
1.5. Fundamento Normativo.....	6
1.6. Documentos Base.....	7
1.7. Limitaciones.....	7
1.8. Terminología básica.....	7
II. RESUMEN EJECUTIVO DE AUDITORÍA.....	9
2.1. Ficha técnica de auditoría.....	9
2.2. Fortalezas.....	9
2.3. Síntesis Observaciones y Recomendaciones.....	9
III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.....	11
3.1. Para mejorar el proceso de Gobierno.....	11
3.2. Para mejorar el proceso de Control.....	15
IV. CONCLUSIONES.....	20
V. PLAN DE MEJORAMIENTO Y SEGUIMIENTO.....	21
VI. COMUNICACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DEL INFORME FINAL.....	21



PRESENTACIÓN

La Oficina de Auditoría Interna del Hospital General de Medellín, en cumplimiento de sus funciones y en especial la de “Planear, dirigir y organizar la verificación y evaluación del Sistema Institucional de Control Interno - SICI” y en desarrollo del Plan Anual de Auditoría Interna 2020 “**Para agregar Valor**”, nos permitimos presentar el informe de la auditoría realizada a los contratos de prestación de servicios en el Hospital General de Medellín.

El documento se estructura en seis capítulos. En el primero se enuncian las generalidades, que comprende el objetivo, alcance, metodología, fundamento normativo, documentos base y terminología; el segundo contiene el Resumen Ejecutivo. Por su parte, en el tercero se describen y relacionan las observaciones y recomendaciones y en el capítulo cuarto se presenta las conclusiones. En el quinto se determina la formulación del Plan de Mejoramiento y en el sexto se enuncia el proceso de comunicación y socialización del Informe.

Para fines de la mejor comprensión, comunicación y resultados de la auditoría, los avances del trabajo son socializados oportunamente con los responsables del proceso, quienes expresan su posición sobre las valoraciones y observaciones técnicas de la Auditoría Interna y que hacen parte integral del documento.

El presente **Informe de Auditoría** se enmarca en la Línea II, Eje I. Aseguramiento y Auditoría Interna Innovadora del Plan Estratégico 2017-2021 “**Construimos Confianza**” de la Oficina de Auditoría Interna, adoptado mediante Acuerdo N° 167 de la Junta Directiva del 21 de septiembre de 2017.

Nos anima el propósito de continuar liderando, desde la Oficina de Auditoría Interna, un conjunto de estrategias y acciones que permitan contribuir, desde la evaluación del gobierno, el control y los riesgos, a la consolidación, afianzamiento y sostenibilidad de los propósitos del Hospital General de Medellín, en el marco de la Mega definida para el año 2027.

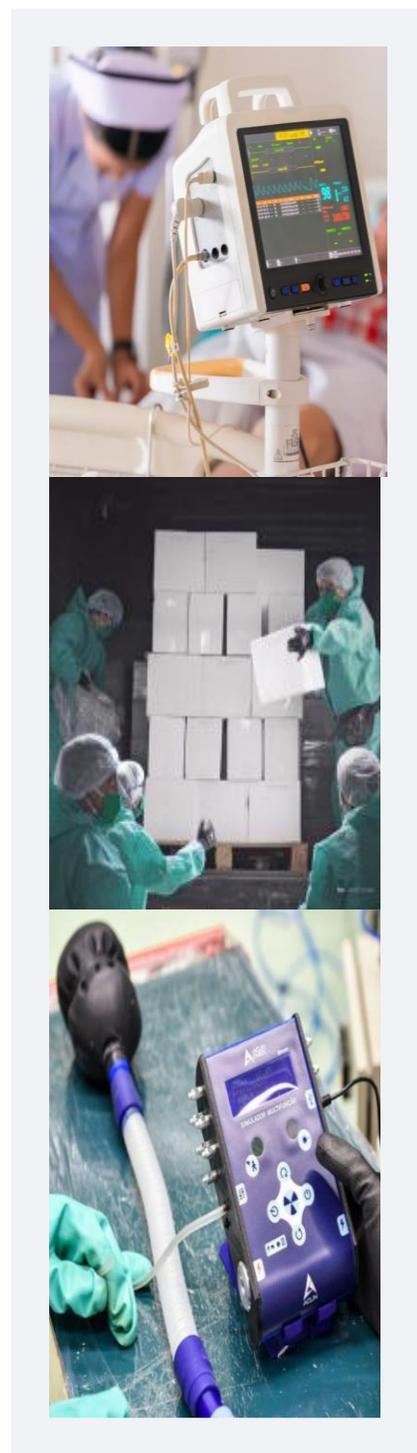
Agradecemos a los servidores de la Entidad que intervinieron en la ejecución de la auditoría por la colaboración prestada en el suministro de la información requerida y su disposición para la mejora continua de los procesos institucionales.

Oficina de Auditoría Interna.

Construimos Confianza

Hospital General de Medellín.

Atención Excelente y Calidad de Vida.



I. GENERALIDADES.

1.1. Objetivo.

Revisar los contratos de prestación de servicios del Hospital General de Medellín con el fin de verificar su conformidad, su gestión de riesgos, controles y gobierno.

1.2. Alcance.

Esta auditoría inicia con la verificación de la necesidad justificada del contrato, el proceso de selección, verificación del cumplimiento de requisitos, actas de recibido a satisfacción, soportes del contrato y pagos.

1.3. Metodología.

1.3.1. Interacción con líderes del universo de auditoría.

- Realización de reunión de apertura de la auditoría, para socializar el Programa Específico de Auditoría-PEA y formalizar la Carta de Representación de Auditoría Interna.
- Indagación preliminar con el equipo del proceso.
- Entrevista con funcionarios encargados del proceso.
- Reunión de cierre para socializar y formalizar Informe de Auditoría.

1.3.2. Revisión y análisis documental.

- Revisión y análisis de la información.
- Revisión de carpetas con soportes e informes generados.
- Identificación de las observaciones y formulación de las recomendaciones de la auditoría.
- Revisión de la información del avance del plan de mejoramiento de la auditoría anterior.

1.3.3. Verificación de gobierno, riesgos y control.

- Revisión de los indicadores de gestión, la matriz de riesgos y de controles.
- Aplicación de cuestionario y listas de chequeos.
- Identificación de los controles claves del proceso.
- Definición de las pruebas a realizar y muestras objeto de evaluación, junto con los requerimientos de información
- Verificación de las evidencias.

1.3.4. Preparación y socialización de los resultados de Auditoría.

- Elaboración de Informe Preliminar de Auditoría.
- Envío del Informe Preliminar y posterior socialización.
- Elaboración del Informe Final de Auditoría.
- Elaboración Plan de Mejoramiento de Auditoría Interna - PMAIN.
- Seguimiento al Plan de Mejoramiento de Auditoría Interna - PMAIN.

1.4. Marco de la Práctica de Auditoría Interna.

La Oficina de Auditoría Interna del HGM evalúa y contribuye a la mejora de los procesos de Gobierno, Gestión de riesgos y Control de la organización, utilizando un enfoque sistemático, disciplinado y basado en riesgos; todo ello en cumplimiento de las mejores prácticas internacionales.

1.4.1. Norma Internacional de Auditoría 2110 – Gobierno.

La auditoría interna debe evaluar y hacer recomendaciones apropiadas para mejorar el proceso de gobierno de la organización para:

- Tomar decisiones estratégicas y operativas.
- Supervisar la gestión de riesgos y el control.
- Promover la ética y los valores apropiados dentro de la organización.
- Asegurar la gestión y responsabilidad eficaces en el desempeño de la organización.
- Comunicar la información de riesgo y control a las áreas adecuadas de la organización.
- Coordinar las actividades y la información de comunicación entre el Consejo de Administración, los auditores internos y externos, otros proveedores de aseguramiento y la Dirección.

Fuente: Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna. IIA. Enero 2017.

1.4.2. Norma Internacional de Auditoría 2120 – Gestión de Riesgos.

La auditoría interna debe evaluar la eficacia y contribuir a la mejora de procesos de gestión de riesgos, con relación a lo siguiente (Norma 2120.A1):

- El logro de los objetivos estratégicos de la organización.
- La fiabilidad y la integridad de la información financiera y operativa.
- La efectividad y la eficiencia de las operaciones y de los programas.
- La protección de los activos, y
- Cumplimiento de las leyes, regulaciones, políticas, procedimientos y contratos.

Fuente: Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna. IIA. Enero 2017.

1.4.3. Norma Internacional de Auditoría 2130 – Control.

La auditoría interna debe asistir a la organización en el mantenimiento de controles efectivos, mediante la evaluación de la efectividad y la eficacia de los mismos y promoviendo la mejora continua.

Fuente: Marco Internacional para la Práctica Profesional de la Auditoría Interna. Enero 2017.

1.4.4. Instrumentos de Auditoría Interna.

Para el desarrollo de su actividad la Oficina de Auditoría Interna del Hospital General de Medellín cuenta con los siguientes Instrumentos de Auditoría Interna:

- EV-EVC-AI001D01 - Código de Ética de Auditoría Interna.
- EV-EVC-AI001D02 - Estatuto de Auditoría Interna.
- EV-EVC-AI001D03 - Carta de Representación de Auditoría Interna.
- EV-EVC-AI001D04 - Programa de Aseguramiento y Mejora de Auditoría Interna.
- EV-EVC-AI001D05 - Directriz de Auditoría Interna.
- EV-EVC-AI001M01 - Manual de Auditoría Interna HGM.
- EV-EVC-AI001D06 - Medición Percepción Gestión Ética HGM.

Fuente: Mapa de Procesos – Hospital General de Medellín.

1.5. Fundamento Normativo.

1.5.1. Código Sustantivo del Trabajo. Artículo 22. Definición del Contrato de Trabajo y Artículo 23. Elementos esenciales.

1.5.2. Decreto 2400 de 1968.

Artículo 2 señaló: “para el ejercicio de funciones de carácter permanente se crearán los empleados correspondientes, y, en ningún caso, podrán celebrarse contratos de prestación de servicios para el desempeño de tales funciones”.

- 1.5.3. Constitución Política, Artículo 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo.
- 1.5.4. Ley 80 de 1993. Artículo 32, numeral 3, de los contratos estatales.
- 1.5.5. Ley 87 de 1993.
Por la cual se establecen las normas para el ejercicio del Control interno en las entidades y organismos del estado.
- 1.5.6. Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario. Artículo 48. Falta gravísima numeral 29
El artículo 48 establece como falta gravísima: “29. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”.
- 1.5.7. Ley 790 de 2002. Artículo 17. Plantas de Personal.
- 1.5.8. Sentencia C-614/09. De la Corte Constitucional. Prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios.
- 1.5.9. Decreto Nacional 648 de abril de 2017 de la Presidencia de la República.
Modifica y adiciona el Decreto Nacional 1083 de 2015. Reglamentario del sector de Función Pública.

1.6. Documentos Base.

- 1.6.1. Instructivo Gestión del Recurso Humano del HGM. Código AP-GHU-AP01/01
- 1.6.2. Informes de contratos de prestación de servicios año 2020
 - Listado de contratos suministrados por Gestión Humana.
 - Listado de órdenes de servicio.
- 1.6.3. Ámbito de Riesgos, indicadores y planes.
 - Matriz de Riesgos y Controles proceso Administración de personal del HGM. Código ES-GIC-GC001F13
 - Documento requisitos para legalizar contratos de prestación de servicios. Código AP-GHU-AP002D02.
 - Procedimiento selección de funcionarios y colaboradores. Código AP-GHU-AP002

1.7. Limitaciones

Los profesionales y el responsable del proceso que fueron citados, atendieron de manera oportuna y diligente los requerimientos de la auditoría entregando la información solicitada. La auditoría no registró ninguna limitación.

1.8. Terminología básica.

- **Acuerdo de voluntades.**

Es el acto por el cual una parte se obliga para con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa. Cada parte puede ser de una o varias personas naturales o jurídicas. El acuerdo de voluntades estará sujeto a las normas que le sean aplicables, a la naturaleza jurídica de las partes que lo suscriben y cumplirá con las solemnidades, que las normas pertinentes determinen.

- **Competencias**

Es la capacidad para responder exitosamente una demanda compleja o llevar a cabo una actividad o tarea, según criterios de desempeño definidos por la empresa.

▪ **Contrato Laboral.**

Contrato de trabajo es aquel por el cual una persona natural se obliga a prestar un servicio personal a otra persona, natural o jurídica, bajo la continuada dependencia o subordinación de la segunda y mediante remuneración. Quien presta el servicio se denomina trabajador, quien lo recibe y remunera, empleador, y la remuneración, cualquiera que sea su forma, salario.

▪ **Contrato de prestación de servicios.**

Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.

El contrato de prestación de servicios se encuentra regulado por disposiciones comerciales y civiles, cuando se suscriben con personas de derecho privado, bien sean naturales o jurídicas, o, por el Estatuto de Contratación Administrativa, cuando el contratante es una de las entidades estatales señalada en el numeral 1° del artículo 2° de la Ley 80 de 1993. La contratación de personal de un trabajador independiente bajo la modalidad de contrato de prestación de servicios, tendrá que ser de manera ocasional de modo tal que no se cumpla con los requisitos contemplados en el artículo 23 del Código Sustantivo del Trabajo, esto es, que no se genere una relación laboral.

▪ **Empleo público**

Se concibe el empleo como el conjunto de funciones señaladas en la Constitución, la ley y el reglamento, para ser atendidas por una persona natural y sólo excluye del concepto de empleados a quienes prestan servicios ocasionales. El empleo público es el núcleo básico de la estructura de la función pública objeto de esta ley. Por empleo se entiende el conjunto de funciones, tareas y responsabilidades que se asignan a una persona y las competencias requeridas para llevarlas a cabo, con el propósito de satisfacer el cumplimiento de los planes de desarrollo y los fines del Estado.

▪ **Incumplimiento**

Para efectos del presente procedimiento se entiende por incumplimiento, aquél que afecte de manera grave y directa la ejecución del contrato y evidencie que puede conducir a su paralización.

▪ **Liquidación de contratos**

Acuerdo que celebran las partes de un contrato estatal para determinar los derechos y obligaciones que aún subsisten a favor y a cargo de cada una de las partes contratantes, todo con la finalidad de extinguir de manera definitiva todas las relaciones jurídicas que surgieron como consecuencia del contrato estatal precedentemente celebrado.

▪ **Meritocracia**

Es un proceso mediante el cual las personas acceden a cargos públicos por los méritos (idoneidad, capacitación, experiencia, honradez, etc.) que este requiere.

▫ **Necesidad justificada.**

Consiste en determinar la necesidad de contratar un determinado bien o servicio que puede ser para la ejecución de actividades que son propias del objeto social del Hospital o para la ejecución de actividades que no son propias del objeto social del Hospital y la conveniencia de su contratación.

▫ **Política de Gestión Humana**

Contempla como objetivo realizar una planeación eficiente de las necesidades en planta de personal para garantizar la ubicación oportuna y consecuente del recurso humano, en virtud de sus competencias, capacidades y habilidades.

II. RESUMEN EJECUTIVO DE AUDITORÍA.

2.1. Ficha técnica de auditoría.

HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN Oficina de Auditoría Interna Auditoría Contratos de Prestación de Servicios		
Ficha Técnica		
Asunto:	Auditoría Contratos de Prestación de Servicios	
Entidad:	Hospital General de Medellín Luz Castro de Gutiérrez ESE.	
Dependencia:	Oficina de Auditoría Interna	
Auditor Líder:	José Heriberto Vargas Lema	
Líder del proceso	Dra. Natalia Ortiz Rojas - Directora de Gestión Humana	
Fecha:	Diciembre de 2020	

Cuadro N° 1. Ficha técnica de auditoría.

2.2. Fortalezas.

Dentro del ejercicio auditor se identificaron las siguientes fortalezas:

- De manera general se resalta la disposición del equipo auditado en la atención de la auditoría y se evidencia buen conocimiento tanto del proceso auditado como de las diferentes normas aplicables.
- La auditoría destaca la disposición de los auditados para interactuar con el equipo de auditoría y formular el plan de mejoramiento respectivo.
- Se destaca el proyecto de digitalización de todos los contratos de prestación de servicios y sus respectivos soportes en Eurodoc a través de la transacción ZED05.

2.3. Síntesis Observaciones y Recomendaciones.

Como resultado de la verificación y evaluación al proceso de contratos de prestación de servicios, se identificaron observaciones para fortalecer el control interno, frente a lo cual y después de los análisis de Auditoría Interna se destacan las siguientes observaciones y recomendaciones:

HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN Oficina de Auditoría Interna Observaciones y Recomendaciones			
			
#Id	Descripción	Cantidad	
1	Observaciones	5	100%
	<i>En el Proceso de Gobierno</i>	2	40%
	<i>En el Proceso de Riesgos</i>	0	0%
	<i>En el Proceso de Control</i>	3	60%
2	Recomendaciones	17	100%
	<i>Para Mejorar el Gobierno</i>	9	53%
	<i>Para Mejorar la Gestión del Riesgo</i>	0	0%
	<i>Para Mejorar el Control</i>	8	47%

Cuadro N° 2. Observaciones y Recomendaciones - Síntesis.

OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA Auditoría proceso de Contratos de Prestación de Servicios Observaciones y Recomendaciones		
N°	Observaciones	Recomendaciones
1	La auditoría observa que del año 2015 al año 2020 los contratos de prestación de servicios, se han incrementado un 53% al pasar de 367 a 564 contratos de prestación de servicios, la planta de personal provista al 14 de octubre de 2020 presenta una vinculación de 1243 funcionarios frente a una planta de cargos aprobada de 1341, es decir que las desvinculaciones de los funcionarios por diferentes motivos y las nuevas necesidades de los procesos han venido siendo provista vía contratos de prestación de servicios. El Riesgo más alto considera esta auditoría está sobre el nivel auxiliar, que corresponde a aproximadamente 150 contratos.	<ol style="list-style-type: none"> 1.1 Definir la estructura de las Dependencias y procesos y proceder a formalizar los nuevos recursos humanos necesarios para el desempeño de éstos de acuerdo con el estudio de estructura organizacional. 1.2 Garantizar en el 100% de los ingresos de personal vía contratos de prestación de servicios, un debido proceso de selección técnica. 1.3 Se recomienda estudiar la posibilidad de crear la unidad de contratación y supervisión en el hospital, que integre todos los procesos contractuales, incluidos los de prestación de servicios, para asegurar acompañamiento jurídico permanente, seguimiento y supervisión técnica. 1.4 Establecer políticas para el manejo y definición de contratos de prestación de servicios para que no se realicen contratos del nivel auxiliar, ya que estos generan riesgos inherentes altos y probables detrimentos patrimoniales a la institución. 1.5 Establecer directrices institucionales para un adecuado manejo y supervisión de los contratos de prestación de servicios. 1.6 Generar proceso de capacitación para los supervisores, en el manejo de los contratos de prestación de servicios y los riesgos que estos implican.
2	Revisado el procedimiento para la contratación de prestación de servicios, se observa que se encuentra desactualizado, adicionalmente no se tiene identificada una matriz de riesgos y controles que permitan un efectivo seguimiento y mitigación de riesgos, adicionalmente para este proceso no se tienen indicadores de gestión que permitan hacer medición, análisis y evaluación de desempeño para monitorear los contratos de prestación de servicios.	<ol style="list-style-type: none"> 2.1. Actualizar los procesos y procedimientos. 2.2. Actualizar la matriz de riesgos del proceso, incluyendo riesgos de corrupción y de lavado de activos. 2.3. Actualizar los indicadores de gestión del proceso.
3	La auditoría observa contratos de prestación de servicios definidos con valores mensuales fijos, al revisar las cláusulas contractuales se encuentra que no está definido un número de horas mínimo para prestar estos servicios y/o una producción mínima que garantice el cubrimiento del valor mensual del contrato. Todos los contratos de especialistas de radiología presentan valores diferentes mensuales, sin determinar a que corresponde en términos de producción y/o horas.	<ol style="list-style-type: none"> 3.1. Definir con toda claridad los productos que se deben generar, los resultados finales deberán ser medibles y cuantificables para un adecuado seguimiento. 3.2. Evaluar los contratos con especialistas definidos con valores mensuales fijos, para determinar en el contrato un número de horas mínimo de prestación de servicios y/o el mínimo de producción a realizar que cubra el pago fijo. Recomienda la auditoría revisar de manera general los pagos fijos y viabilizar los pagos por producción.

		<p>3.3. Realizar una revisión de las minutas de los contratos, garantizando una adecuada redacción del objeto contractual y blindando el contrato. Determinando unas obligaciones contractuales claras, expresas y exigibles que se desarrollen por sí mismas, que permitan medir resultados, asegurando que el contratista no realice actividades por fuera de las que están definidas contractualmente.</p> <p>3.4. Realizar medición, análisis, seguimiento y evaluación a través de indicadores clave de desempeño que permitan monitorear el cumplimiento del objeto contractual.</p>
4	La auditoría al revisar los soportes de las cuentas de cobro observa que las cuentas de cobro se presentan antes de concluir las obligaciones del mes y las actas de recibido a satisfacción se presentan con fecha anterior al cumplimiento de las obligaciones contractuales.	<p>4.1 Soportar las cuentas de cobro informando las actividades desarrolladas relacionadas con el objeto del contrato.</p> <p>4.2 Estudiar con la Oficina Jurídica el riesgo de relacionar actas de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento del periodo de obligaciones contractuales.</p>
5	La auditoría al revisar el soporte documental a través de Eurodoc transacción ZED05, encuentra que no hay evidencia de la validación de los títulos de los diferentes profesionales en contrato, adicionalmente no se observa la confirmación de experiencia y demás información de las hojas de vida. En varios contratos no se observa constancia de la inducción ni la documentación de verificación del sarlaft. Además, la necesidad justificada de los diferentes recursos en general se observa que no está técnicamente soportada en estudios técnicos que la demuestren.	<p>5.1. Formalizar un proceso técnico de selección.</p> <p>5.2. Mantener actualizada en eurodoc toda la documentación que soporta el contrato, incluida la inducción, el sarlaft, la evaluación, validaciones, entre otras.</p>

Cuadro N° 3. Resumen de observaciones y recomendaciones.

III. OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES.

Como resultado de la auditoría realizada se identificaron oportunidades de mejoramiento en las actividades de control, que podrían posibilitar la materialización de los riesgos definidos, y los cuales se encuentran asociados con la documentación y cumplimiento de los controles. A continuación, se presenta un resumen con la calificación general de los riesgos de los subprocesos evaluados.

3.1. Para mejorar el proceso de Gobierno.

Observación de Auditoría Interna N° 1.

a. Descripción.

La auditoría observa que del año 2015 al año 2020 los contratos de prestación de servicios, se han incrementado un 53% al pasar de 367 a 564 contratos de prestación de servicios, la planta de personal provista al 14 de octubre de 2020 presenta una vinculación de 1243 funcionarios frente a una planta de cargos aprobada de 1341, es decir que las desvinculaciones de los funcionarios por diferentes motivos y las nuevas necesidades de los procesos han venido siendo provista vía contratos de prestación de servicios. El Riesgo más alto considera esta auditoría está sobre el nivel auxiliar, que corresponde a aproximadamente 150 contratos.

HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN Oficina de Auditoría Interna Contratos de Prestación de Servicios											
N°	Nivel	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	Asistencial	190	177	181	298	289	314	390	409	433	390
2	Administrativo	20	14	35	32	78	79	73	85	86	174
	Subtotal	210	191	216	330	367	393	463	494	519	564
	Variación anual		-9%	13%	53%	11%	7%	18%	7%	5%	9%

Adicionalmente se observa que los contratos de prestación de servicios en la modalidad de administrativos tuvieron un incremento aproximado del año 2019 al año 2020 de un 102% al pasar de 86 a 174 contratos.

b. Criterios.

La Corte Constitucional en múltiples sentencias, ha resaltado las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral.

- C-960 de 2007,
- C-282 de 2007,
- C-386 de 2000,
- C-397 de 2006,
- C-154 de 1997,
- C-236 de 1997,
- T-214 de 2005,
- C-124 de 2004
- T-1109 de 2005),

En estas sentencias la corte ha analizado la constitucionalidad del concepto legal de contrato de prestación de servicios, y ha recordado sus características para efectos de distinguirlo del contrato laboral. Ha dicho la Corte Constitucional que el contrato de prestación de servicios es el que se celebra por el Estado en aquellos eventos en que la función de la administración no puede ser suministrada por personas vinculadas con la entidad oficial contratante o cuando requiere de conocimientos especializados, para los cual establecen las siguientes características:

a. La prestación de servicios versa sobre una obligación de hacer para la ejecución de labores en razón de la experiencia, capacitación y formación profesional de una persona en determinada materia, con la cual se acuerdan las respectivas labores profesionales. El objeto contractual lo conforma la realización temporal de actividades inherentes al funcionamiento de la entidad respectiva, es decir, relacionadas con el objeto y finalidad para la cual fue creada y organizada. Podrá por esta razón, el contrato de prestación de servicios tener también por objeto funciones administrativas en los términos que se establezcan por la ley, de acuerdo con el mandato constitucional contenido en el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, según el cual "...los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley".

b. La autonomía e independencia del contratista desde el punto de vista técnico y científico, constituye el elemento esencial de este contrato. Esto significa que el contratista dispone de un amplio margen de discrecionalidad en cuanto concierne a la ejecución del objeto contractual dentro del plazo fijado y a la realización de la labor, según las estipulaciones acordadas. Es evidente que por regla general la función pública se presta por parte del personal perteneciente a la entidad oficial correspondiente y sólo, excepcionalmente en los casos previstos, cuando las actividades de la administración no puedan realizarse con personal de planta o requieran de conocimientos especializados, aquellas podrán ser ejercidas a través de la modalidad del contrato de prestación de servicios.

c. La vigencia del contrato es temporal y, por lo tanto, su duración debe ser por tiempo limitado y el indispensable para ejecutar el objeto contractual convenido. En el caso de que las actividades con ellos atendidas demanden una permanencia mayor e indefinida, excediendo su carácter excepcional y temporal para convertirse en ordinario y permanente, será necesario que la respectiva entidad adopte las medidas y provisiones pertinentes a fin de que se dé cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 122 de la Carta Política, según el cual se requiere que el empleo público quede contemplado en la respectiva planta y previstos sus emolumentos en el presupuesto correspondiente.

La ley regula detalladamente el contrato de prestación de servicios y toma medidas para darle una identidad propia, diferenciándolo del contrato de trabajo. Tal detenimiento resulta explicable por las graves implicaciones que tienen para el Estado la distorsión de ese contrato y la generación irregular, a través de él, de relaciones laborales. Advierte la corte de posible detrimento patrimonial al Estado pues como consecuencia de esas relaciones laborales, irregularmente generadas, se promueven demandas en su contra que le significan el pago de sumas cuantiosas.

Independientemente del nombre que las apartes asignen o denominen al contrato lo realmente relevante es el contenido de la relación de trabajo, dice la corte que existirá una relación laboral cuando: I) se presten servicios personales, II) se impacte una subordinación que imponga el cumplimiento de horarios o condiciones de dirección directa sobre el trabajador y, III) se acuerde una contraprestación económica por el servicio u oficio prestado.

Por el contrario, existirá una relación contractual regida por la Ley 80 de 1993 cuando:

I) Se acuerde la prestación de servicios relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad pública, II) no se pacte subordinación porque el contratista es autónomo en el cumplimiento de la labor contratada, III) se acuerde un valor por honorarios prestados y, IV) la labor contratada no pueda realizarse con personal de planta o se requieran conocimientos especializados. Dicho en otros términos, esta última condición para suscribir contratos de prestación de servicios hace referencia a aquellos casos en los que la entidad pública contratante requiere adelantar labores ocasionales, extraordinarias o que temporalmente exceden su capacidad organizativa y funcional, pues se desdibujaría la relación contractual cuando se contratan por prestación de servicios a personas que deben desempeñar exactamente las mismas funciones que, de manera permanente, se asignan a los empleados públicos.

Jurisprudencia del Consejo de Estado

De igual manera, la Jurisprudencia del Consejo de Estado, en sentencia del 6 de septiembre de 2008, estudió el tema de los contratos de prestación de servicios y el derecho al reconocimiento del "contrato realidad".

Esa corporación manifestó que para concluir que una persona desempeña un empleo público y tiene una relación legal y reglamentaria, con todos los derechos que de ella se derivan, es necesario verificar: I) la existencia del empleo en la planta de personal de la entidad, porque no es posible desempeñar un cargo que no existe. (Art. 122 de la Constitución Política); II) la determinación de las funciones permanentes y propias del cargo (Art.122); y III) la previsión de los recursos en el presupuesto para el cargo de gastos que demande el empleo.

En esta sentencia el Consejo de Estado advierte que las labores desarrolladas por el demandante cumplen los tres elementos de la relación laboral, siendo estos, prestación personal del servicio, continuada subordinación y remuneración como contraprestación del servicio, pues la simple existencia de los contratos de prestación de servicios, permiten inferir que la administración pretendió evitar el pago de prestaciones sociales encubriendo la existencia de una verdadera relación laboral, por cuanto como la subordinación y la dependencia se encuentran inherentes en la labor que se desarrollan, y conforme al principio de primacía de la realidad sobre las formalidades, existían una relación laboral, creándose con el contrato administrativo una mera ficción, la cual impone la especial protección del Estado en igualdad de condiciones, según términos de los artículos 13, 25 y 53 de la carta.

c. Riesgo.

Se presenta el Riesgo de materializarse el contrato realidad dado el manejo que actualmente se les dan a los contratos de prestación de servicios, especialmente en el nivel auxiliar donde se prestan los servicios de manera personal, continua y subordinada, mediante contratos sucesivos, labores desempeñadas bajo las prerrogativas que establece el artículo 32 de la ley 80 del 93.

Asignación de turnos, cumplimiento de horarios, supervisión constante, ningún margen de discrecionalidad o autonomía e independencia en la ejecución del contrato, realización de actividades inherentes a las funciones propias del hospital, la no temporalidad, contratos sucesivos, recibimiento de instrucciones y órdenes permanentes, subordinación constante, todos son elementos propios de una relación laboral.

Ley 734 de 2002 código único disciplinario

El artículo 48 establece como falta gravísima: “29. Celebrar contrato de prestación de servicios cuyo objeto sea el cumplimiento de funciones públicas o administrativas que requieran dedicación de tiempo completo e impliquen subordinación y ausencia de autonomía respecto del contratista, salvo las excepciones legales”.

d. Recomendación.

- Definir la estructura de las Dependencias y procesos y proceder a formalizar los nuevos recursos humanos necesarios para el desempeño de éstos de acuerdo con el estudio de estructura organizacional.
- Revisión de la estructura organizacional y la determinación de las necesidades reales del recurso humano para llevarlos a la planta, ya que la auditoría observa un crecimiento alto del recurso vía contratos de prestación de servicios y es necesario establecer un crecimiento ordenado del recurso.
- Garantizar en el 100% de los ingresos de personal vía contratos de prestación de servicios, un debido proceso de selección técnica.
- Se recomienda estudiar la posibilidad de crear la unidad de contratación y supervisión en el hospital, que integre todos los procesos contractuales, incluidos los de prestación de servicios, para asegurar acompañamiento jurídico permanente, seguimiento y supervisión técnica.
- Establecer políticas para el manejo y definición de contratos de prestación de servicios para que no se realicen contratos del nivel auxiliar, ya que estos generan riesgos inherentes altos y probables detrimentos patrimoniales a la institución.
- Establecer directrices institucionales para un adecuado manejo y supervisión de los contratos de prestación de servicios.
- Generar proceso de capacitación para los supervisores, en el manejo de los contratos de prestación de servicios y los riesgos que estos implican.

e. Posición del auditado.

Espacio por diligenciar por el auditado.

f. Plan de mejoramiento.

Espacio por diligenciar por el auditado.

Observación de Auditoría Interna N° 2.

a. Descripción.

Revisado el procedimiento para la contratación de prestación de servicios, se observa que se encuentra desactualizado, adicionalmente no se tiene identificada una matriz de riesgos y controles que permitan un efectivo seguimiento y mitigación de riesgos, adicionalmente para este proceso no se tienen indicadores de gestión que permitan hacer medición, análisis y evaluación de desempeño para monitorear los contratos de prestación de servicios.

b. Criterios.

- Mapa de Procesos institucional.

- Mapa de Riesgos institucional.
 - Programa de Administración de riesgos institucional.
 - Indicadores de Gestión: Es política institucional hacer medición, análisis y seguimiento de los objetivos de los procesos a través de indicadores de gestión. Realizar una planeación estructurada del recurso humano, garantizando que este sea el competente, idóneo y suficiente para la prestación de los servicios y la satisfacción de las necesidades tanto de los clientes internos como externos, acorde con los objetivos institucionales. Seleccionar por competencias al personal idóneo para el cargo a proveer o para el contrato y/o orden de servicio a celebrar, cumpliendo con los requerimientos de ley y de la institución.
 - Establecer los lineamientos para garantizar la vinculación o contratación eficiente y oportuna del personal seleccionado.
- c. Riesgo.**
- Desactualización de procesos y procedimientos.
 - Desactualización de los indicadores de gestión.
 - Demandas institucionales.
 - Pérdidas económicas.
- d. Recomendación.**
- Actualizar los procesos y procedimientos.
 - Revisar la descripción de los puntos de control.
 - Actualizar la matriz de riesgos del proceso, incluyendo riesgos de corrupción y de lavado de activos.
 - Actualizar los indicadores de gestión del proceso.
- e. Posición del auditado.**
Espacio por diligenciar por el auditado.
- f. Plan de mejoramiento.**
Espacio por diligenciar por el auditado.

3.2. Para mejorar el proceso de Control.

Observación de Auditoría Interna N° 3.

a. Descripción.

La auditoría observa contratos de prestación de servicios definidos con valores mensuales fijos, al revisar las cláusulas contractuales se encuentra que no está definido un número de horas mínimo para prestar estos servicios y/o una producción mínima que garantice el cubrimiento del valor mensual del contrato. Todos los contratos de especialistas de radiología presentan valores diferentes mensuales, sin determinar a que corresponde en términos de producción y/o horas.

A continuación, se relaciona una muestra de contratos que se encuentran bajo la modalidad de valores fijos mensuales y en sus objetos contractuales no se observa un mínimo de producción que cubra éstos valores:

HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA Construimos Confianza Auditoría Contratos de Prestación de Servicios Muestra de Contratos con valores mensuales fijos					 	
Item	Dependencia	Nombre	Objeto contractual	Fecha Term	Valor	
NIVEL ASISTENCIAL II						
1	Director de Clínicas Quirúrgicas y obstétricas	SARA CARDONA PEREZ	Psicologa	31/10/2020	40.560.000	
		JOSE RAUL CAÑADAS HOYOS	Medico Especialista Neurocirugia Modulo de Columna	31/10/2020	186.388.800	
		CARLOS MARIO PIEDRAHITA ZAPATA	Medico Especialista Neurocirugia Modulo de Columna	31/10/2020	186.388.800	
		EDGAR IGNACIO PRECIADO MESA	Medico Especialista (Neurocirugía)	31/10/2020	216.423.600	
		FERNANDO MANUEL DIAZ CORRALES	Medico Especialista (Neurocirugía)	31/10/2020	216.423.600	
		JUAN MARIO FRANCO MEJIA	Medico Especialista (Neurocirugía)	31/10/2020	216.423.600	
		JOSE LUCAS RAMIREZ GIL	Medico Especialista (Cirugia Cardiaca y Vascular Peri	31/10/2020	325.216.320	
		CARLOS ANDRES DALLOS FERREROSA	Medico Especialista (Cirugia Cardiaca y Vascular Peri	31/10/2020	162.608.160	
		GERARDO LEONEL FLORES ESCOBAR	Medico Especialista (Cirugia Cardiaca y Vascular Peri	31/10/2020	162.608.160	
		RAUL EDUARDO MARQUEZ VANEGAS	Medico Especialista Cirugia Plastica	31/10/2020	145.848.000	
		CARLOS ALEJANDRO OSPINO GONZALEZ	Medico Especialista Cirugia Plastica	31/10/2020	210.120.000	
		GABRIEL JAIME ECHEVERRI CEBALLOS	Medico – Ayudantía Quirúrgica	31/10/2020	54.080.000	
		LORD LARRY POSADA URIBE	Medico Especialista (Cirugia de Torax)	31/10/2020	528.000.000	
		LUZ ADRIANA PEREZ VALENCIA	Instrumentadora Quirúrgica	31/10/2020	32.000.000	
		CARLOS ALBEIRO RUIZ CORREA	Medico Especialista (Ginecología Oncológica)	31/10/2020	135.200.000	
		RENE PAREJA FRANCO	Medico Especialista (Ginecología Oncológica)	31/10/2020	121.200.000	
		GABRIEL JAIME RENDON PEREIRA	Medico Especialista (Ginecología Oncológica)	31/10/2020	135.200.000	
		LINA MARIA ECHEVERRI ALVAREZ	Medico Especialista (Ginecología Oncológica)	31/10/2020	135.200.000	
		EMANUEL DE JESUS LONDOÑO RUIZ	Instrumentador Quirúrgico	31/10/2020	32.000.000	
		JORGE ESTEBAN FAJARDO VILLADA	Medico General Ayudantia Quirurgica	31/10/2020	68.080.000	
CARLOS ANDRES OSSA GOMEZ	Medico Especialista (Cirugia de mama Mastologia)	31/10/2020	259.584.000			
ANA MARIA CARVAJAL BARRERA	Medico Especialista (Cirugia de mama Mastologia)	27/10/2020	178.463.985			
CAROLINA BENAVIDES DUQUE	Medico Especialista (Cirugia de mama Mastologia)	27/10/2020	178.463.985			
2	Dirección Ayudas Diagnosticas	CLAUDIA MOLINA VELEZ	Enfermero (a) Sonografista Cardiaca	31/10/2020	36.500.000	
		WENDY YIRLEY AVENDAÑO ORTEGA	Auxiliar Administrativo (a)	31/10/2020	18.200.000	
		FEDERICO ACOSTA VALENCIA	Medico Especialista (Radiología)	31/10/2020	164.174.332	
		TANIA ISABEL RUIZ ZABALETA	Medico Especialista (Radiología)	31/10/2020	329.985.294	
		MELISSA BOTERO BOTERO	Medico Especialista (Radiología)	31/10/2020	280.327.483	
		GERMAN ALBERTO CASTRILLON	Medico Especialista (Radiología)	31/10/2020	391.034.333	
		TAMARA ESTRADA TANGARIFE	Medico Especialista (Radiología)	31/10/2020	296.050.613	
		MAURIZIO MASSARO CEBALLOS	Medico Especialista (Radiología)	31/10/2020	214.948.904	
		GERMAN OSORIO ARENAS	Medico Especialista (Radiología)	31/10/2020	286.887.316	
		JORGE ALBERTO VERGARA TORO	Medico Especialista (Radiología)	31/10/2020	267.753.481	
		LUIS ALBERTO CRUZ VASQUEZ	Medico Especialista (Radiologo Intervencionista)	31/10/2020	294.049.654	
		EMILIO SANIN PEREZ	Medico Especialista (Radiologo Intervencionista)	31/10/2020	370.498.812	
		SANTIAGO ECHEVERRI ISAZA	Medico Especialista (Radiologo Intervencionista)	31/10/2020	302.595.679	
		RUBÉN DÁRIO SUAREZ VERA	Medico Especialista (Neurointervencionismo)	31/10/2020	218.524.800	
		HERNANDO VELEZ PINZÓN	Medico Especialista (Cirujano Endoscopista)	31/10/2020	103.824.000	
		SERGIO HERNANDEZ AGUILAR	Medico Especialista (Cirujano Endoscopista)	31/10/2020	91.052.000	
		SAMUEL BLANCO GOMEZ	Medico Especialista (Cirujano Gastroenterologo)	31/10/2020	103.824.000	
		JOSE CARMELO AVILA DELGADO	Tecnico Imágenes Diagnosticas	31/10/2020	29.120.000	
		ALI KHALETH LUNA OSORIO	Tecnico Imágenes Diagnosticas	31/10/2020	29.120.000	
		DIEGO VELÁSQUEZ MEISEL	MedicoCardiólogo Hemodinamista	31/10/2020	204.626.673	
		DIANA MARIA CORREA RAMIREZ	Auxiliar de lavado y desinfeccion de equipos	31/10/2020	15.600.000	
		ÁLVARO ESCOBAR FRANCO	Medico Cardiólogo Hemodinamista	31/10/2020	204.626.673	
		CESAR HERNANDEZ CHICA	Medico Cardiólogo Hemodinamista	31/10/2020	204.627.010	
		HELBER GONZALO LOPEZ PATIÑO	Medico Especialista (Cardiología)	31/10/2020	212.097.600	
		SEBASTIAN NARANJO RESTREPO	Medico Especialista (Cardiología)	31/10/2020	212.097.600	
		CARLOS FEDERICO VELASQUEZ ARIAS	Fisiatra	31/10/2020	25.708.800	
		MARIA VICTORIA MORALES VERGARA	Fisiatra	31/10/2020	64.272.000	
		LUISA FERNANDA DURANGO GUTIERREZ	Medico Especialista (Cardiólogo Ecocardiografista)	31/10/2020	133.586.500	
		RICARDO LEON FERNANDEZ RUIZ	Medico Especialista (Cardiólogo Ecocardiografista)	31/10/2020	144.612.000	
		ANA GIRLEZA MUNERA ECHEVERRI	Medico Especialista (Cardiólogo Ecocardiografista)	31/10/2020	391.657.500	
		BLAIR ORTIZ GIRALDO	Medico Especialista (Neuropediatra)	31/10/2020	59.193.754	
		PAULA ANDREA DIAZ FRANCO	Medico General (sedacion ayudas diagnosticas)	29/02/2020	11.948.000	
		MARTHA LUCIA ECHEVERRI LEAL	Medico ecocardiografista Pediatrica	30/06/2020	133.323.627	
ANDREA HOLGUIN CARDONA	Medico General (sedacion ayudas diagnosticas)	31/10/2020	47.792.000			
WILLIAM HERNAN VALENCIA GOMEZ	Medico Especialista (Cirujano Gastroenterologo)	31/12/2020	54.631.200			
MARTHA LUCIA ECHEVERRI LEAL	Medico ecocardiografista Pediatrica	31/12/2020	133.441.210			

Cuadro N° 5. Muestra de contratos con valores fijos mensuales.

b. Criterios.

La Corte Constitucional en múltiples sentencias, ha resaltado las diferencias entre el contrato de prestación de servicios y el contrato laboral.

- C-960 de 2007,
- C-282 de 2007,
- C-386 de 2000,
- C-397 de 2006,
- C-154 de 1997,
- C-236 de 1997,
- T-214 de 2005,
- C-124 de 2004
- T-1109 de 2005),

c. Riesgo.

- Materialización del contrato realidad.
- Demandas.
- Pérdidas económicas.

d. Recomendación.

- Definir con toda claridad los productos que se deben generar, los resultados finales deberán ser medibles y cuantificables para un adecuado seguimiento.
- Evaluar los contratos con especialistas definidos con valores mensuales fijos, para determinar en el contrato un número de horas mínimo de prestación de servicios y/o el mínimo de producción a realizar que cubra el pago fijo. Recomienda la auditoría revisar de manera general los pagos fijos y viabilizar los pagos por producción.
- Realizar una revisión de las minutas de los contratos, garantizando una adecuada redacción del objeto contractual y blindando el contrato. Determinando unas obligaciones contractuales claras, expresas y exigibles que se desarrollen por sí mismas, que permitan medir resultados, asegurando que el contratista no realice actividades por fuera de las que están definidas contractualmente.
- Realizar medición, análisis, seguimiento y evaluación a través de indicadores clave de desempeño que permitan monitorear el cumplimiento del objeto contractual.

e. Posición del auditado.

Espacio por diligenciar por el auditado.

f. Plan de mejoramiento.

Espacio por diligenciar por el auditado.

Observación de Auditoría Interna N° 4.

a. Descripción.

La auditoría al revisar los soportes de las cuentas de cobro observa que las cuentas de cobro se presentan antes de concluir las obligaciones del mes y las actas de recibido a satisfacción se presentan con fecha anterior al cumplimiento de las obligaciones contractuales.

A continuación, se presenta una muestra de cuentas de cobro con recibido a satisfacción antes del cumplimiento de las obligaciones contractuales:

HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS - REVISIÓN A UNA MUESTRA DE CUENTAS DE COBRO											
NOMBRE CONTRATADO	N°	OBJETO CONTRATO	TOTAL FINAL	FECHA DE INICIO	FECHA TERMINACIÓN	INGRESO MENSUAL	CUENTA DE COBRO	RELACION DE ACTIVIDADES	SEGURIDAD SOCIAL	ACTA DE RECIBIDO A SATISFACCIÓN	OBSERVACIONES
DANY MAURICIO VALENCIA FLOREZ	2020-001GH	Abogado	\$ 57.000.000	1/01/2020	31/12/2020	\$ 5.700.000	Verificada la última cuenta de cobro N°11 por valor de \$5.700.000	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
MICHELL CASTRILLON SEPULVEDA	2020-002GH	Profesional en Bioingeniería para mantenimiento e infraestructura	\$ 49.629.984	1/01/2020	30/09/2020	\$ 6.203.748	Se evidencia contrato de prestación de servicios hasta el 31.08.2020 con prórroga de 1 mes y pasa a Orden de servicios a partir del 19.10.2020 por valor de \$ 4.247.776 mensual	SI	SI	SI	Acta de recibido a satisfacción emitida por un profesional universitario
LINA MARIELA ORREGO METALITE	2020-004GH	Psicóloga Cultura y Competencias	\$ 23.805.600	1/01/2020	31/08/2020	\$ 3.967.600	Verificada la última cuenta de cobro N°1 por valor de \$3.179.999 del mes de noviembre nuevo contrato del 13.11.2020 al 31.12.2020	SI	SI	SI	Acta de recibido satisfacción con inconsistencia en fechas de expedición del documento y fecha de la firma Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
WILSON DARIO MARIN MADRID	2020-007GH	Instructor Gimnasio	\$ 30.796.376	1/01/2020	31/10/2020	\$ 3.079.638	Verificada cuenta de cobro N°10 por valor de \$29.048 por hora, con un total facturado de \$2.149.552	SI	SI	SI	Se presenta cuenta de cobro sin prestar los servicios en el rango de fechas y antes de concluir las obligaciones del mes.
MARGARITA MARIA GIRALDO PEREZ	2020-028GH	Profesional Gestión Documental	\$ 48.698.436	1/01/2020	31/12/2020	\$ 4.900.000	Verificada la última cuenta de cobro N°11 por valor de \$4.888.000	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
CARLOS MARIO PIEDRANITA ZAPATA	2020-042GH	Médico Especialista Neurocirujía Modulo de Columna	\$ 186.388.800	1/01/2020	31/12/2020	\$ 15.080.000	Verificada la última cuenta de cobro N°11 prórroga de dos meses por valor de \$15.532.400 mensual	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
SARA CARDONA PEREZ	2020-043GH	Psicóloga	\$ 40.560.000	1/01/2020	31/10/2020	\$ 4.056.000	Verificada la última cuenta por valor de \$4.056.000 mensual	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
YORLADY VALENCIA ALZATE	2020-094GH	Bacteriologo	\$ 65.821.825	1/01/2020	31/10/2020	\$ 6.582.183	Verificada la última cuenta por valor de \$4.300.349, pago por horas	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
GERMAN OSORIO ARENAS	2020-102GH	Médico Especialista (Radiología)	\$ 286.887.316	1/01/2020	31/12/2020	\$ 23.907.276	Verificada la última cuenta por valor de \$23.901.276 mensual	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
LUIS ALBERTO CRUZ VASQUEZ	2020-104GH	Médico Especialista (Radiólogo Intervencionista)	\$ 294.049.854	1/01/2020	31/12/2020	\$ 29.404.985	Verificada la última cuenta por valor de \$24.504.138 mensual	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
EMILIO SANIN PEREZ	2020-105GH	Médico Especialista (Radiólogo Intervencionista)	\$ 370.498.812	1/01/2020	31/12/2020	\$ 37.049.881	Verificada la última cuenta por valor de \$30.874.901 mensual	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
CESAR HERNANDEZ CHICA	2020-116GH	Médico Cardiólogo Hemodinamista	\$ 204.627.010	1/01/2020	31/12/2020	\$ 20.462.701	Verificada la última cuenta por valor de \$17.052.223 mensual	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
MARIA CAROLINA MUÑOZ ECHEVERRI	2020-155GH	Médico Especialista (Pediatra)	\$ 125.700.000	1/01/2020	31/12/2020	\$ 10.475.000	Verificada la última cuenta por valor de \$7.530.196, pago por horas	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
INDIRA BERRIO MEDINA	2020-159GH	Médico Sub especialista infectología	\$ 237.392.000	1/01/2020	31/12/2020	\$ 19.782.667	Verificada la última cuenta por valor de \$23.024.000	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
ANDRES FELIPE GOMEZ BUSTAMANTE	2020-209GH	Rehabilitador Oral	\$ 43.274.378	1/01/2020	31/12/2020	\$ 3.606.198	Verificada la última cuenta por valor de \$7.530.196, pago por horas	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes.
NATACHA GOMEZ CONTRERAS	2020-226GH	Profesional suministros	\$ 54.021.920	1/01/2020	31/12/2020	\$ 6.752.740	Verificada la última cuenta por valor de \$4.502.160 mensual	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
MARIA VICTORIA ARANGO RIVERA	2020-281GH	Médico Especialista (Pediatra)	\$ 98.000.000	1/01/2020	31/12/2020	\$ 8.166.667	Verificada la última cuenta por valor de \$7.840.710, pago por horas	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
CARLOS ANDRES OSSA GOMEZ	2020-285GH	Médico Especialista (Cirujía de mama Mastología)	\$ 256.584.000	13/01/2020	31/12/2020	\$ 23.598.545	Verificada la última cuenta por valor de \$21.632.000 mensual	SI	NO	SI	No se encuentra evidencia del pago de la planilla de seguridad social
JUAN JOSE SOTO JARABA	2020-290GH	Médico Especialista Urología	\$ 133.054.039	1/02/2020	31/12/2020	\$ 12.095.822	Verificada la última cuenta por valor de \$11.894.893 mensual	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación
EDWIN ALBERTO HERNANDEZ GIRALDO	2020-291GH	Médico Especialista Urología	\$ 133.054.039	1/02/2020	31/12/2020	\$ 12.095.822	Verificada la última cuenta por valor de \$11.894.893 mensual	SI	SI	SI	Cuenta de cobro se presenta antes de concluir las obligaciones del mes. Acta de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento de la obligación

Cuadro N° 6. Muestra Revisión de soportes de cuentas de cobro.

b. Criterios.

- Documento AP-GHU-AP002D02 Requisitos para legalizar contratos de prestación de servicios.

c. Riesgo.

- Se presenta el Riesgo de materializarse el contrato realidad dado el manejo que actualmente se le dan a los contratos de prestación de servicios, especialmente en el nivel auxiliar donde se prestan los servicios de manera personal, continua y subordinada.

d. Recomendación.

- Soportar las cuentas de cobro informando las actividades desarrolladas relacionadas con el objeto del contrato.
- Estudiar con la Oficina Jurídica el riesgo de relacionar actas de recibido a satisfacción con fecha anterior al cumplimiento del periodo de obligaciones contractuales.

e. Posición del auditado.

Espacio por diligenciar por el auditado.

f. Plan de mejoramiento.

Espacio por diligenciar por el auditado.

Observación de Auditoría Interna N° 5.

a. Descripción.

La auditoría al revisar el soporte documental a través de Eurodoc transacción ZED05, encuentra que no hay evidencia de la validación de los títulos de los diferentes profesionales en contrato, adicionalmente no se observa la confirmación de experiencia y demás información de las hojas de vida. En varios contratos no se observa constancia de la inducción ni la documentación de verificación del sarlaft. Además, la necesidad justificada de los diferentes recursos en general se observa que no está técnicamente soportada en estudios técnicos que la demuestren.

La auditoría observa que algunos objetos contractuales no están claramente definidos y pueden generar riesgos pues en su ejecución pueden estar direccionando grupos de trabajo.

Anexamos listado de muestra de contratos con verificación documental por Eurodoc:

HOSPITAL GENERAL DE MEDELLÍN OFICINA DE AUDITORÍA INTERNA CONTRATOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS - REVISIÓN A UNA MUESTRA DE LOS SOPORTES DOCUMENTALES																	
OBJETO CONTRATO (CARGO)	NECESIDAD JUSTIFICADA	CDP	HV FUNCIÓN PÚBLICA	DIPLOMAS Y CERTIFICADOS	ANTECEDENTES	ACUERDO CONFIDENCIALIDAD	DECLARACION DE BIENES Y RENTAS	RUT	SARLAFT	SEGURIDAD SOCIAL	CONTRATO	ACTA DE INICIO	INDUCCIÓN VIRTUAL	TARJETA PROFESIONAL	RESOLUCIÓN SSSA	POLIZA DE RESPONSABILIDAD CIVIL	CERTIFICADO DEL TRIBUNAL ETICA MEDICA
Abogado	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	NA	NA	NA
Profesional en Bioingeniería para mantenimiento e infraestructura	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	NA	NA	NA
Psicóloga Cultura y Competencias	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	NA	NA	NA
Instructor Gimnasio	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		NA	NA	NA	NA
Profesional Gestor Documental	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	NA	NA	NA	NA
Medico Especialista Neurocirujia Modulo de Columna	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Psicóloga	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	NA	NA
Bacteriologo	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	NA	NA
Medico Especialista (Radiología)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		
Medico Especialista (Radiologo Intervencionista)	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X		X
Medico Especialista (Radiologo Intervencionista)	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	X	X	X	X	X
Medico Cardiólogo Hemodinamista	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X
Medico Especialista (Pediatria)	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X
Medico Sub especialista infectologia	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X
Rehabilitador Oral	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X			NA
Profesional suministros	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	NA	NA	NA
Medico Especialista (Pediatria)	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X
Medico Especialista (Cirugia de mama Mastologia)	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X
Medico Especialista Urologia	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	X		X	X	X	X

Cuadro N° 7. Muestra Revisión de soportes documental por Eurodoc.

b. Criterios.

- Documento AP-GHU-AP002D02 Requisitos para legalizar contratos de prestación de servicios

c. Riesgo.

Debilidad en el soporte documental.

d. Recomendación.

- Formalizar un proceso técnico de selección.
- Mantener actualizada en eurodoc toda la documentación que soporta el contrato, incluida la inducción, el sarlaft, la evaluación, validaciones, entre otras.

e. Posición del auditado.

Espacio por diligenciar por el auditado.

f. Plan de mejoramiento.

Espacio por diligenciar por el auditado.

IV. CONCLUSIONES.

4.1 La Corte Constitucional dice que es un hecho constatado por la jurisprudencia que los poderes públicos han utilizado de forma abierta y amplía la figura del contrato de prestación de servicios, en algunos casos para enmascarar relaciones laborales y evadir el pago de prestaciones sociales, desconociendo así las garantías especiales de la relación laboral que la Constitución consagra, dejando de lado, además, la excepcionalidad de este tipo de contratación. En ese contexto, las garantías de los trabajadores deben ser protegidas por los órganos competentes, con independencia de las prácticas a las que acudan los distintos empleadores para evitar vinculaciones de tipo laboral. Razón por la que la jurisprudencia ha establecido los casos en los que se configura una relación laboral, con independencia del nombre que le asignen las partes al contrato y ha sido enfática en sostener que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 53 Superior, el principio de primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales debe aplicarse en las relaciones laborales entre particulares y en las celebradas por el Estado.

Por su parte, el Consejo de Estado también ha reconocido la existencia de contratos realidad en vinculaciones con la Administración Pública. Por ejemplo, en sentencia proferida el 6 de marzo de 2008 por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A" se constató la existencia de los tres elementos que configuran la relación laboral en el caso estudiado, como son prestación personal del servicio, continua subordinación y la remuneración correlativa y se indicó que la finalidad de los contratos de prestación de servicios era negar la existencia de la relación laboral y el pago de las prestaciones sociales que le son inherentes.

4.2 Jurisprudencia diversa de la Corte Constitucional sobre el principio de la realidad sobre las formas, el derecho a un salario mínimo, vital y móvil, a un trabajo digno y justo, a acceder a una administración de justicia efectiva, a la seguridad jurídica y a la prohibición de celebrar contratos de prestación de servicios para cumplir funciones permanentes. La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.

4.3 Entre otras la Sentencia C-614/09, de la Corte Constitucional prohíbe celebrar contratos de prestación de servicios. La Corte encuentra que la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente se ajusta a la Constitución, porque constituye una medida de protección a la relación laboral, ya que no sólo impide que se oculten verdaderas relaciones laborales, sino también que se desnaturalice la contratación estatal, pues el contrato de prestación de servicios es una modalidad de trabajo con el Estado de tipo excepcional, concebido como un instrumento para atender funciones ocasionales, que no hacen parte del giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, o siendo parte de ellas no pueden ejecutarse con empleados de planta o se requieran conocimientos especializados. De igual manera, despliega los principios constitucionales de la función pública en las relaciones contractuales con el estado, en tanto reitera que el ejercicio de funciones permanentes en la administración pública debe realizarse con el personal de planta, que corresponde a las personas que ingresaron a la administración mediante el concurso de méritos.

4.4 El Consejo de Estado también ha reconocido la existencia de contratos realidad en vinculaciones con la Administración Pública. Por ejemplo, en sentencia proferida el 6 de marzo de 2008 por la

Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda - Subsección "A" se constató la existencia de los tres elementos que configuran la relación laboral en el caso estudiado, como son prestación personal del servicio, continua subordinación y la remuneración correlativa y se indicó que la finalidad de los contratos de prestación de servicios era negar la existencia de la relación laboral y el pago de las prestaciones sociales que le son inherentes.

- 4.5 En reciente sentencia del 3 de septiembre de 2020 T-388/20, la Corte Constitucional, frente a una acción de tutela de una auxiliar de enfermería, señaló que no se les puede emplear bajo la modalidad de prestación de servicios, pues en realidad tienen que ser contratos formales, ya que cumplen horario y están subordinados. Dice la Corte que "La actividad que se desarrolla por un auxiliar de enfermería no se puede suspender sin justificación, pues se pone en riesgo la prestación del servicio de salud", señaló el alto tribunal en su fallo. De esta manera, la Corte Constitucional ordenó reintegrar a una enfermera despedida luego de 20 contratos de prestación de servicios, durante 6 años, y más aun teniendo en cuenta que es madre cabeza de familia.

"El Gobierno lo desconoce, a pesar de que hay sentencias que obligan a que todas las actividades en el sector salud que sean permanentes deben ser trabajadores de planta. Nos hemos llenado de una cantidad de contratos por prestación de servicios que no obedecen a las sentencias", Señala la Corte Constitucional que, si usted cumple horarios, recibe órdenes y tiene funciones permanentes, no es un contrato de prestación de servicios sino uno laboral en el que se le deben reconocer prestaciones sociales, y más si su labor es el de auxiliar de enfermería.

V. PLAN DE MEJORAMIENTO Y SEGUIMIENTO.

Una vez en firme, el responsable del proceso auditado elaborará con su equipo de trabajo la formulación del Plan de Mejoramiento respectivo, en un término de diez (10) hábiles. Los responsables de las actividades del Plan harán el reporte de avance.

La Oficina de Auditoría Interna hará seguimiento bimestral del Plan de Mejoramiento y presentará el Informe correspondiente.

VI. COMUNICACIÓN Y SOCIALIZACIÓN DEL INFORME FINAL.

En firme el Informe Final de la Auditoría será socializado en las siguientes instancias, con el fin de que definan las acciones a seguir:

- Comité Coordinador de Control Interno;
- Comité Ampliado de Gerencia; y
- Junta Directiva del Hospital General de Medellín.

Nota: De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 9° de la Ley 1474 de 2011: "Los informes de los funcionarios de control interno tendrán valor probatorio en los procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales cuando las autoridades pertinentes así lo soliciten".

Documento elaborado y revisado por:
Equipo de Trabajo de la **Oficina de Auditoría Interna.**

Preparó: **José Heriberto Vargas Lema**
Profesional de Auditoría Interna.

Revisó: **Carlos Uriel López Ríos,**
Jefe de Auditoría Interna.



Medellín, diciembre de 2020.