



**CONTRALORIA
DEPARTAMENTAL
DEL VALLE DEL CAUCA**

¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!

130-19.11

INFORME DE VISITA FISCAL

SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL

**CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS DE SALUD N° 0607
03 DE JULIO DE 2009**



**CONTRALORIA
DEPARTAMENTAL
DEL VALLE DEL CAUCA**

¡Una Entidad Vigilante, una Comunidad en Acción!

HOJA DE PRESENTACION DEL INFORME

ADOLFO WEYBAR SINISTERRA BONILLA
Contralor Departamental del Valle del Cauca

JORGE ANTONIO QUIÑONES CORTES
Director Operativo de Control Fiscal

CLARA INES CAMPO CHAPARRO
Subdirector Operativo para sector Central

UBEIMAR DELGADO BLANDON
Representante Legal entidad auditada

JESSICA JOHANA BANGUERA
Auditor

1. ALCANCE DE LA VISITA.

La Subdirección Operativa para el Sector Central, por instrucciones del Director Operativo de Control Fiscal, comisiona a la Profesional Universitaria Yessica Jhoanna Banguero Velasco mediante el oficio con radicación CACCI 5556 del 29 de mayo de 2012, para que efectúe Visita Fiscal a la Secretaria de Salud Departamental y evalúe el contrato de prestación de servicios de salud N° 0607 suscrito entre el Departamento del Valle del Cauca y Eduardo Bolaños IPS Ltda., el echa 03 de Julio de 2009.

Para efecto de dar esclarecimiento, se practica Visita Fiscal a las Instalaciones de la Secretaria de Salud Departamental los días 31 de mayo y 4 de junio de 2012.

2. LABORES REALIZADAS.

Para el desarrollo de la presente visita se abordó al Subsecretario de Gestión de Recursos, doctor ALBERTO OCAMPO VARELA y a la contratista Doctora YANET VELEZ JARAMILLO, quien para esta diligencia fue la interventora del contrato objeto de la presente visita.

Además, se solicito a la Fundación Valle del Lili y al Centro Medico Imbanaco el costo por paquete para cirugía bariátrica por laparoscopia y los servicios incluidos en el mismo en el año 2009.

Se dejó constancia en Acta de Visita, los documentos recibidos y de la entrevista practicada a quienes tuvieron relación directa con los hechos denunciados.

Como resultado de lo anterior, se inicia la elaboración del presente informe, a fin de verificar el contrato suscrito entre la gobernación del Valle del Cauca y la IPS Eduardo Bolaños, revisar y evaluar la propuesta presentada para la ejecución del contrato, el impacto del contrato suscrito, la población presuntamente atendida en procedimientos quirúrgicos y estados financieros de la entidad contratante.

3. RESULTADO DE LA VISITA FISCAL SECRETARIA DE SALUD DEPARTAMENTAL

3.1 PROCESO CONTRACTUAL

- Etapa Precontractual

Como resultado del análisis documental allegado por la administración se pudo establecer, que en la Secretaría de Salud reposan los documentos correspondientes a la etapa Pre-contractual, y en el documento elaborado como “Estudio de tarifas del mercado procedimientos de cirugía bariátrica” se hace un relato de las circunstancias por las cuales no se obtienen precios de referencia de dos instituciones privadas que presten dicho servicio como lo son la Fundación Valle del LILI y el Centro Médico Imbanaco pero no existen en dichas carpetas soportes documentales sobre la posición de dichas entidades.

Se pudo observar en los documentos aportados por la Secretaria de Salud Departamental que para la realización de este contrato se efectuaron unos estudios previos que informaban sobre la carencia de ofertas para la realización de cirugías bariátricas de parte de los Hospitales de nivel tres del Departamento como el HUV y el Psiquiátrico, por lo cual la administración procedió a solicitar al Ministerio de la Protección Social autorización para contratar con entidades privadas dicho servicio.

Una vez autorizados, mediante oficio del 2 de marzo de 2009, se procedió a consultar la oferta de este servicio en los prestadores de la red privada, argumentando la aplicación del Art. 20 de la Ley 1122 de 2007 *“Prestación de servicios de salud, teniendo en cuenta el análisis de la complejidad de la patologías y el análisis de la población pobre en lo no cubierto por subsidios o demandas. Las Entidades Territoriales contratarán con Empresas Sociales del Estado debidamente habilitadas, la atención de la población pobre no asegurada y lo no cubierto por subsidios a la demanda. Cuando la oferta de servicios no exista o sea insuficiente en el municipio o en su área de influencia, la entidad territorial, previa autorización de Ministerio de la Protección Social o quien delegue, podrá contratar con otras Instituciones Prestadoras del Servicio de salud debidamente habilitadas”*.

De igual manera se evidencio discrepancia entre la propuesta presentada por el único oferente y la contratación suscrita, pues no concuerda la persona que presento la oferta con quien firmo el contrato, tratándose de dos personas jurídicamente diferentes.

En efecto la propuesta para la prestación de servicios de salud para cirugías bariátricas fue presentada por “CIRUGIAS PARA LA OBESIDAD” a cargo de las

personas naturales Dr. EDUARDO BOLAÑOS Q. y Dr. CARLOS F. CHAUX M., sin embargo el contrato se suscribe con Eduardo Bolaños IPS Ltda., quien se constituye como persona jurídica el 27 de abril de 2009 en Institución de Prestación de Servicios, es decir dos (2) meses antes de la suscripción del contrato.

El proceso de selección se realizó de manera directa para lo cual la administración esgrime como soporte jurídico el Art. 82 del Decreto 2474 *“Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión la entidad estatal podrá contratar directamente con la persona natural o jurídica que este en capacidad de ejecutar el objeto del contrato y que haya demostrado la idoneidad y experiencia directamente relacionada con el área de que se trate, sin que sea necesario que haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto deberá dejar constancia escrita”*.

- Etapa Contractual

Se suscribió contrato No.0607 del 03 de julio de 2009 entre el Departamento del Valle del Cauca – Secretaría Departamental de Salud y Eduardo Bolaños IPS Ltda., con el objeto de *“...prestar servicios de salud de cirugía bariátrica por laparoscopia, de alta complejidad, en el marco de la protección del derecho a la salud a la población pobre no asegurada, población asegurada en lo no cubierto con recursos de la demanda...”*, por cuantía de \$1.000.000.000 millones de pesos.

Para verificar el cumplimiento del objeto contractual se inició con la revisión de las historias clínicas de los pacientes atendidos, encontrando que según las historias clínicas las cincuenta y nueve (59) personas beneficiadas por el procedimiento quirúrgico eran personas con Obesidad Mórbida, enfermedad con alto riesgo y mortalidad, asociado a otras enfermedades físicas y psicológicas.

Se verificó copia de la cedula de ciudadanía, carné de la entidad prestadora del servicio de EPS, nota operatoria y exámenes para constatar que coincidieran los pacientes remitidos por la Secretaria de Salud Departamental con los operados por la entidad Eduardo Bolaños IPS Ltda.

Se tomó una muestra equivalente al 56% de la población atendida en el procedimiento de cirugías bariátrica, se contactaron vía telefónica logrando confirmar que fueron beneficiados por dicho proceso.

Dentro de la muestra se pudo observar que un 24% de las personas atendidas habían solicitado el servicio mediante tutelas y un 5,10 % mediante derechos de petición.

Se constató que Eduardo Bolaños IPS Ltda., para efectos de garantizar el cumplimiento de las obligaciones pactadas presentó a favor del Departamento la Póliza única de Seguros de Cumplimiento No. 45-44101008678 de fecha 3 julio de 2009, otorgada por SEGUROS DEL ESTADO S.A. y la de Póliza de Garantía de Responsabilidad Civil Extracontractual No. 45-40-101003096 de fecha 3 de julio de 2009.

- **Etapas Post Contractual**

En la etapa Post-contractual del suscrito contrato se puede verificar el cumplimiento de las actas de interventoría al Contrato.

El acta de inicio del presente contrato, fue firmada el 7 de Julio de 2009 con fecha de iniciación el 3 de julio de 2009 y de terminación 31 de diciembre del mismo año.

En la presente acta se hace referencia a la modalidad de la interventoría, la cual se realizará según cada una de las obligaciones del contrato que se van a ejecutar, aspectos importantes, requerimientos de información, documentación y soportes necesarios para dicha interventoría.

Medico Auditor: Francisco Bohórquez Londoño

Interventor: Yanet Vélez Jaramillo

El 25 de agosto de 2009 se realiza el Acta de Auditoría Integral No. 1, en la cual se revisan 33 soportes de atención de pacientes por un valor de QUINIENTOS SESENTA Y UN MILLON DE PESOS MCTE (\$561.000.000) Soportes que corresponden a la realización de procedimientos de cirugías bariátricas y atención integral de treinta y tres 33 pacientes.

El 25 de septiembre de 2009 se realiza el Acta de Auditoria Integral No.2, en la cual, se revisan nueve (9) soportes de atención de pacientes por un valor de CIENTO CINCUENTA Y TRES MILLONES MCTE (\$ 153.000.000) soportes que corresponden a la realización de procedimientos de cirugías bariátricas y atención integral de nueve (9) pacientes.

El 11 de diciembre de 2009 se realiza el acta de Auditoria Integral final al contrato de Prestación de servicios de salud No. 0607 del 3 de Julio de 2009. En el que se revisan 17 soportes de atención de pacientes por un valor de \$ 289.000.000 soportes que corresponden a la realización de procedimientos de cirugías bariátricas y atención integral de 17 pacientes.

De lo anterior se puede argumentar que al once (11) de diciembre de 2009 la IPS Eduardo Bolaños Ltda., había atendido a los cincuenta y nueve (59) pacientes

para procedimientos de cirugías bariátricas y atención integral por un valor de MIL MILLONES (\$1.000.000.000).

4. INFORMACION FINANCIERA

Cláusula Quinta. Valor. “... asciende a la suma de MIL MILLONES DE PESOS MCTE (\$ 1.000.000.000), los cuales fueron incluidos en el presupuesto del Departamento con cargo a la aprobación presupuestal 1-1003/1106/2-32523/0120711000000000/2009010306700, RENTAS CEDIDAS/SECRETARIA DE SALUD/PRESTA SERV SALUD RH/ADMINISTRACION DE LA RED/PREST SERV SALUD R. como consta en el certificado de disponibilidad presupuestal No. 3500000681 del 3 de junio de 2009”

Se pudo constatar que fueron 59 personas beneficiadas, con un costo por paquete de \$17.000.000, como se relaciona a continuación.

TABLA 1

No. Personas Beneficiadas por la Cirugía Bariátricas	Valor Paquete por beneficiado	Valor Total del contrato
59	\$ 17.000.000,00	\$ 1.003.000.000,00

Fuente: Información suministrada por la Secretaria de Salud Departamental

En la tabla se evidencia que el valor del paquete por el número de personas atendidas da como resultado \$ 1.003.000.000, no obstante, el pago realizado por el departamento a la IPS fue de \$1.000.000.000 de pesos, como consta en los documentos soportes.

La Cláusula Sexta. Forma de Pago “... a) un 50% del valor total del contrato como anticipo ósea la suma de Quinientos Millones de Pesos (\$500.000.000), este anticipo se entregara una vez perfeccionado y legalizado el contrato para lo cual se elaborará la respectiva acta de entrega del anticipo por parte del interventor b)El 35% Cuando se haya ejecutado el 50% del objeto del contrato previa elaboración de acta parcial por interventor c) 15% restante... se cancelará como pago final una vez se reciba el informe final del interventor...”

Se observó que en la relación contractual se pactó como forma de pago lo expuesto en el párrafo anterior, no obstante se pudo constatar que las condiciones variaron en la siguiente forma: un 50% como anticipo el día 28 de julio de 2009 y el 50% restante a la ejecución total del contrato, lo que según la Interventora del contrato la Dr. Yanet Vélez, se debió al paso a paso del record del paciente, es decir, a la vigilancia durante la ejecución de la recuperación del mismo, lo cual no tiene una repercusión en el contrato.

Se logró evidenciar que el presupuesto dispuesto para la ejecución del contrato objeto de visita se manejó según lo establecido en la cláusula descrita en el párrafo precedente.

TABLA No. 2

COMPARATIVO ENTRE INSTITUCIONES PRESTADORAS DEL SERVICIO DE CIRUGIA BARIATRICAS			
AÑO 2009	FUNDACION VALLE DEL LILI	CENTRO MEDICO IMBANACO	EDUARDO BOLAÑOS IPS
COSTO PAQUETE CIRUGIA BARIATRICA	\$13.900.000,00	\$13.000.000,00	\$17.000.000,00

Fuente: Información suministrada por la Clínica imbanaco y la Fundación Valle del LILI

Una vez conocida y analizada la información suministrada por la clínica Imbanaco y la Fundación Valle del Lili relacionada con el costo del paquete para cirugía Bariátrica por laparoscopia en el año 2009, se encuentra que los servicios ofrecidos por las entidades antes mencionadas son similares a los ofrecidos por la IPS Eduardo Bolaños, con excepción de, que esta ultima hace referencia a dos días de hospitalización en piso, a un hospedaje por 10 días a los pacientes que vivieran fuera de la ciudad de Cali, valoración nutricionista post operatoria por un año, valoración por psicóloga post operatoria por 6 meses, medico domiciliario, endoscopia terapéutica post operatoria, electrocardiograma, anticoagulante profiláctico pre y post operatorio, analgésico post operatorio y cubre UCI por complicación post operatoria, (como sangrado, fístula, sepsis abdominal).

Es de resaltar, que la Doctora Yaneth Vélez durante la visita fiscal manifiesta que para este contrato se utilizo como insumo el estudio del auditor Francisco Bohórquez el cual refiere lo siguiente "... el paquete del Centro Medico Imbanaco dejaba por fuera el manejo de complicaciones, costos de anestesia y UCI..." al comparar con la propuesta presentada por Eduardo Bolaños se observa que excluye UCI motivada por patología previa del paciente, solo cubre UCI por complicaciones post Operatorias; al analizar la propuesta de centro medico Imbanaco se encuentra que este excluye la UCI por patología previa del paciente. Es decir, las dos excluyen la UCI por patología previa del paciente.

De acuerdo a la propuesta presentada por Eduardo Bolaños el porcentaje de morbilidad esta por debajo del 1% y el de mortalidad es del 0.17%, se podría inferir que el porcentaje de pacientes que van a la UCI es muy bajo según lo anterior y estudios del mercado está por debajo de un 1% y generalmente se presenta por patologías previa del paciente. Lo cual, en caso de haberse presentado no lo hubiese cubierto la IPS Eduardo Bolaños.

Sin embargo, el costo un poco mayor por paquete, según documentos aportados a la investigación, se debió a todos los servicios post operatorios manifestados anteriormente y a que el dinero tiene un valor en el tiempo, costo de oportunidad, lo cual fue el argumento para fijar un precio por encima del valor del mercado, con base en la rotación de las cuentas por pagar a proveedores.

Cabe resaltar que las entidades a las que se les solicitó cotización están ofertando un precio por paquete de contado.

La tabla siguiente muestra la diferencia entre los costos de los paquetes para Cirugía Bariátrica ofertado por IPS Eduardo Bolaños y dos entidades en el mercado para el segundo semestre del año 2009.

TABLA N o. 3

DIFERENCIAS EN PAQUETES			
AÑO 2009		IPS vs. VALLE DEL LILI	IPS vs. IMBANACO
COSTO	PAQUETE	\$3.100.000	\$4.000.000
CIRUGIA BARIATRICA			

Fuente: Tabla 2

Teniendo en cuenta la información suministrada por las clínicas antes mencionadas, se puede observar que existe una diferencia entre el valor por paquete ofertado por dos de las mencionadas Clínicas de la ciudad de Cali y el ofertado por Eduardo Bolaños IPS, como lo muestra la tabla No. 3.

Con los datos aportados por las Clínicas se podría establecer el valor promedio por paquete en el mercado para el año 2009, encontrando que este sería de trece millones cuatrocientos cincuenta mil (\$13.450.000) pesos por paquete. Lo cual, afirma el auditor Bohórquez en su estudio, donde relaciona un precio en el mercado de trece millones quinientos mil (\$13.500.000) pesos.

No obstante a lo manifestado en los párrafos anteriores, se puede evidenciar que la IPS Eduardo Bolaños en su propuesta de trabajo relaciona unos beneficios adicionales preoperatorios y post operatoria por año, los cuales se mencionan a continuación:

1. Valoración Nutricionista post Operatoria por un año.
2. Valoración por psicóloga post operatoria por 6 meses
3. Medico domiciliario
4. Endoscopia terapéutica post operatoria
5. Para pacientes que viene de otras ciudades cubre 10 días de hospedaje.
6. Electrocardiograma
7. Anticoagulante profiláctico pre y post operatorio.

8. Analgésico post operatorio
9. Cubre UCI por complicación post operatoria, (como sangrado, fístula, sepsis abdominal).

5. IMPACTO DEL CONTRATO

Del total de los beneficiarios de las cirugías realizadas en cumplimiento del objeto contractual del asunto que nos ocupa, se tomó una muestra de treinta y tres (33) beneficiarios equivalente al 56%, para contactarlos telefónicamente y verificar los datos consignados en las historias clínicas que reposan en la Secretaría de Salud Departamental, evidenciando que dichos datos corresponden.

Adicionalmente se solicitó que informaran el nivel de satisfacción con el servicio prestado, encontrando que el 100% de los beneficiarios de la muestra se encuentran satisfechos y agradecidos con el servicio prestado por la Secretaría de Salud Departamental. Lo anterior dado que su problema de obesidad constituía no solo un problema de salud grave, sino también un problema psicológico que tenía incidencia negativa tanto en el entorno laboral como personal.

6. CONCLUSIONES

- No se evidencia soportes para determinar que hubo una adecuada gestión en la búsqueda de las entidades prestadoras del servicio para la realización del contrato de Prestación de Servicios de Salud No. 0607 del 3 de julio de 2009 suscrito entre el Departamento del Valle del Cauca – Secretaria de Salud Departamental y Eduardo Bolaños IPS Ltda. Con el objeto de “... *prestar servicios de salud de cirugía bariátrica por laparoscopia, de alta complejidad, en el marco de la protección del derecho a la salud a la población pobre no asegurada, población asegurada en lo no cubierto con recursos de la demanda...*”, por cuantía de \$1.000.000.000 millones de pesos.
- El contrato en mención se celebró entre el Departamento del Valle del Cauca y Eduardo Bolaños IPS Ltda., sin embargo, la propuesta fue presentada el día 6 de mayo de 2009 por Cirugía para la Obesidad, integrado por los doctores Eduardo Bolaños y Carlos Felipe Chaux, se constata que el contratista es Eduardo Bolaños IPS Ltda., lo que lleva a argumentar que se contrató con una persona jurídica distinta a la que presentó la propuesta.
- De acuerdo al registro de Cámara y Comercio y al Balance General de Eduardo Bolaños IPS Ltda., se constituyó con un capital inicial de \$20.000.000 (veinte millones de pesos) el día 27 de abril de 2009, dos meses antes de la firma del mencionado contrato, lo que lleva a concluir que Eduardo Bolaños IPS Ltda., no acreditaba la suficiente experiencia, experticia y capital para ejecutar un contrato de tal magnitud, sumado a esto se puede evidenciar que este había sido su primer contrato de tal magnitud como IPS.
- Desde el punto de vista financiero, este contrato tuvo un nivel de riesgo medio alto, dado que la entidad contratista no tenía el suficiente capital para ejecutar la labor, en caso de entrar en un evento no cubierto por la póliza la IPS no hubiese tenido capital de respaldo financiero para responder ante la entidad contratante.
- Cabe resaltar, que la Secretaria de Salud Departamental incurrió en un riesgo en el momento que desembolso del Patrimonio del Departamento la suma de QUINIENTOS MILLONES MCTE (\$500.000.000), para realizar un anticipo, cuando se hubiese podido contratar con una entidad solida, con la experiencia y experticia que le permitiera pagar mensualmente sobre los procesos ejecutados (facturados).

- No hay soportes para determinar que hubo una adecuada gestión en la búsqueda de otras entidades privadas que tuvieran la experticia, experiencia y capital de respaldo para realizar el contrato de prestación de servicios de salud.
- El Acta de Liquidación del Contrato de Prestación de Servicios de Salud No.0607 del 3 de julio de 2009, celebrado entre el Departamento del Valle del Cauca – Secretaria de Salud Departamental y Eduardo Bolaños IPS Ltda., fue realizada por el Doctor Francisco José Lourido – Gobernador del Departamento según acta de posesión 080 del 7 de agosto de 2010 y el Doctor Alejandro Soto Nieto – Secretario de Salud Departamental según decreto No. 0126 del 31 de enero de 2011, no obstante dicha acta no fue firmada por los participantes. Por lo que se puede concluir que el contrato no se ha liquidado.
- Es necesario que la Secretaría de Salud certifique al Ente de Control la diferencia obtenida en la tabla No.1, equivalente a \$3.000.000 millones de pesos con relación al valor total del contrato.
- En consecuencia, se genera un presunto Hallazgo Disciplinario teniendo en consideración los párrafos precedentes y que la Secretaria de Salud Departamental no registra soporte de lo plasmado en el estudio de tarifas del mercado procedimientos de cirugía bariátrica, que presenta como documento previo a la etapa contractual y presunta omisión al Estatuto General de Contratación Pública – Ley 1150 de 2007.

Todo lo anterior, constituye un presunto hallazgo Disciplinario en cabeza de los Ex gobernadores del Departamento del Valle del Cauca Doctor Héctor Fabio Useche de la Cruz y Juan Carlos Abadía –. No obstante, el procurador Delegado para la Vigilancia Administrativa, Fernando Britto, destituyó e inhabilitó por 12 y 17 años, respectivamente a los ex gobernadores, por su presunta responsabilidad en el contrato en mención. Con esta conducta, señala la Procuraduría, los ex gobernadores “violaron los principios de transparencia, responsabilidad, economía y el deber de selección objetiva” por lo que incurrieron en una falta “gravísima y a título de dolo”. “No hay un estudio previo técnico y económico del contrato; no hay un proceso de selección objetiva; no hay parámetros que permitan decir que esa era la mejor condición de contratación para el Departamento”, precisó el procurador delegado sobre la celebración del contrato que buscaba contrarrestar los problemas de obesidad de la población vallecaucana,

Dado que la Procuraduría General de la Nación se pronunció sobre este hecho el pasado 19 de junio de 2012, como se manifiesta en los parágrafos anteriores, no se remitirá presunto hallazgo disciplinario por el mismo concepto.