

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL Sala Especial de Seguimiento

AUTO 224 de 2014

Referencia: Seguimiento a la orden vigésima cuarta de la Sentencia T-760 de 2008.

Asunto: Requerimiento de información a la Contraloría General de la República.

Magistrado Sustanciador:
JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá D.C., veinticinco (25) de julio de dos mil catorce (2014).

El suscrito Magistrado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, dicta el presente auto, con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. En el Auto 104 de 2014, la Sala Especial solicitó a la Contraloría General de la República –CGR– que se pronunciara sobre el informe de actividades en relación con el cumplimiento de la orden vigésima cuarta, allegado por el Ministerio de Salud el 11 de diciembre de 2013. Así mismo, se le instó para que indicara las gestiones y resultados concretos y medibles obtenidos en relación con la problemática advertida en la Audiencia Pública del 10 de mayo de 2012¹, durante el periodo de 16 de noviembre de 2012 a 31 de diciembre de 2013.

2. El 15 de mayo de 2014, el ente de control allegó la respuesta correspondiente a dicho proveído, en la que advirtió el grave riesgo de incumplimiento de lo ordenado en el Auto 263 de 2012², con fundamento en que a esa fecha no se habían culminado las acciones para atender cabalmente las órdenes impartidas y muchas de las adelantadas no habían sido efectivas.

2.1. Además, indicó que pese a la adopción de medidas por parte del regulador, no es posible observar los resultados por cuanto en su mayoría son de carácter normativo y de reciente aplicación, en particular las dirigidas a

¹ Cfr. Consideraciones jurídicas núm. 2, 3.6 y 4.2 del Auto 263 de 2012.

² En la referida providencia se ordenó, al Gobierno, adoptar medidas tendientes a salvaguardar los recursos pendientes por ejecutar en el sistema y recuperar los dineros malversados en el sector salud. Asimismo, se le ordenó promover acciones dirigidas a conjurar la grave crisis en materia de sobrecostos de medicamentos.

mejorar el flujo de recursos. Tampoco identificó acciones referidas a asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de salud.

2.2. Puntualmente, presentó el siguiente reporte:

i) Presupuesto de ingresos y gastos del Fosyga:

En desarrollo del Plan de Vigilancia y Control Fiscal durante las vigencias 2012 y 2013, la CGR efectuó el respectivo análisis sobre la programación y cifras del presupuesto del Fosyga determinando que la ejecución fue del 90.5%.

Los ingresos acumulados del período comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2013 ascendieron a \$26.984.731,4 millones equivalentes al 102.6% de su apropiación definitiva; este nivel de ejecución supera en 2.6% la ejecución esperada del 100% para esa vigencia.

La ejecución acumulada de compromisos del Fosyga alcanzó un valor de \$23.928.453.9 millones equivalente al 90.9%, de la apropiación definitiva y la ejecución acumulada de pagos se situó en \$23.804.136.5 millones que equivale a un 90.5% de la apropiación asignada.

ii) Proceso de giro y compensación:

Refirió que la BDUA³ ha reflejado inconsistencias y falta de depuración, denotando deterioro de calidad y confianza de la información contenida y deficiencias en los controles para asegurar la estructura y consistencia de lo reportado, lo que podría afectar los recursos de la UPC⁴ de cada régimen, puesto que el soporte para el giro es la información de esta base de datos.

Se evidencia que en 272.181 registros de afiliados activos durante 2011 no se identifica el tipo de población beneficiaria. Lo mismo ocurre con 189.614 en 2012.

Concluyó que de los 189.614 registros sin actualización en el campo "*tipo de población*", 168.341 tienen especificado el nivel del Sisben, sin embargo, 21.273 no la tienen, y no se registraron dentro de los tipos de población identificados mediante listados censales, por lo cual, en estos casos, persiste la duda respecto a si tienen las condiciones para ser beneficiarias o no del subsidio.

Informó que la consulta a la BDUA arrojó 1.055.158 afiliados activos en condición de desplazamiento, mientras que, según la información dada por el Ministerio, se registran 1.067.298 afiliados en esta condición, lo que genera una diferencia de 12.140 registros.

³ Base de Datos Única del Sistema de Seguridad Social.

⁴ Unidad de Pago por Capitación.

Así mismo, indicó que se observó diferencia de 86.878 personas, entre la información de afiliados activos en la BDUA y las estadísticas informadas por el Ministerio, la cual se explica por el no suministro de la población INPEC.

Refiere además que se identificaron 190.522 registros presuntamente repetidos en la BDUA a 31 de diciembre de 2012, originados en algunos casos, por el cambio del documento de identidad que allega la EPS - EOC como un afiliado nuevo. Adicionalmente, se presentan errores en las fechas de nacimiento (día, mes o dígitos del año) a los cuales, no se le han realizado validaciones con la Registraduría.

En relación con los registros repetidos, adujo que el Ministerio respondió que 5.102 del régimen contributivo y 1.822 del régimen subsidiado no cruzaron con la BDUA con corte al 14 de mayo del 2013. No obstante, el órgano de control señaló que el análisis se realizó a 31 de diciembre de 2012, por lo que existe la posibilidad que de enero a abril de 2013, se hayan realizado depuraciones.

Agregó que respecto de los 9.448 registros del régimen contributivo y 45.481 del subsidiado que se encuentran en bloqueo de pagos y actualizaciones, no se entregó soporte de dicha situación, y para el cierre de 2012, se encontraban activos en la BDUA.

Al respecto, la Contraloría reconoció avances en la implementación de métodos para mejorar la calidad de información, pero comentó que pudo tener en cuenta el segundo nombre de los afiliados en la realización de la auditoria, puesto que a causa de la falta de depuración de la base, no es posible establecer si se trata de registros repetidos de la misma persona o, afiliados distintos cuya información completa no fue ingresada.

Finalmente, mencionó que de la revisión y depuración de la información remitida en la respuesta del Ministerio, se evidenciaron pagos dobles para 6.344 afiliados del contributivo y 8.830 del subsidiado, reconociendo por UPC \$119.6 y \$141.7 millones respectivamente, los cuales fueron presentados en enero de 2013 para su pago.

Ahora bien, advirtió que en el cruce de la BDUA a 31 de diciembre de 2012 con la base de datos de fallecidos de la Registraduría Nacional del Estado Civil y una vez depurado el resultado, se evidenciaron 47.161 registros de posibles afiliados fallecidos del régimen subsidiado y 42.032 del contributivo, con estado activo.

De igual manera, cruzó la Base de Datos Histórica de Afiliados Pagados en el Régimen Subsidiado (HAPS) de julio y diciembre de 2012 y enero de 2013, con la base de datos de fallecidos de la Registraduría, encontrando 28.493 registros de 2012 y 22.083 del 2013 de posibles afiliados fallecidos pertenecientes al régimen subsidiado, lo que genera un posible giro en el

proceso de liquidación de julio de 2012 y enero de 2013, por concepto de UPC-S⁵.

De los 42.302 registros de afiliados activos en BDU A del régimen contributivo y 47.161 del régimen subsidiado reportados como fallecidos por la Registraduría, el ente Ministerial señaló que: en 40 casos de contributivo y 32 de subsidiado, se reversó el estado de fallecido por parte de la Registraduría, frente a 13.673 registros de contributivo y 27.619 del subsidiado "(...) el FOSYGA no conocía el estado de fallecido (...)".

Por último indicó que el reconocimiento de UPC por fallecidos es un hallazgo recurrente, frente al cual, con las medidas adoptadas no se ha logrado una solución definitiva, en parte por las dificultades en la regularidad y consistencia de la información de la Registraduría.

iii) Saldos no compensados, registros glosados, fallecidos en conciliación:

La CGR manifestó que los dineros recaudados por las EPS⁶ y EOC⁷ por concepto de cotizaciones, pertenece al Sistema General de Seguridad Social en Salud⁸, independientemente del proceso de compensación y distribución llevado a cabo.

En este entendido, para el órgano de control, la delegación no exime al Ministerio, Fosyga y Consorcio, del debido registro y seguimiento de los recursos por cotizaciones recaudadas por las EPS y EOC⁹. No obstante, verificado el procedimiento contable llevado a cabo por el consorcio para el registro de dichos recursos, evidenció que se viene revelando en cuentas de orden deudoras, el valor de los recursos del SGSSS, recaudados directamente por las EPS y EOC.

Así mismo, en lo que respecta al registro efectuado para la contabilización de los saldos no compensados y glosas, observó que los valores entregados por las EPS y EOC al Fosyga, son registrados como una cuenta por pagar a favor de las EPS "*Recursos recibidos de terceros*"

La anterior situación, a su juicio, genera incertidumbre en el saldo de la cuenta por los valores antes descritos en razón a que corresponden a ingresos del SGSSS y que a la fecha no se ha realizado su depuración.

iv) Liquidación mensual de afiliados- LMA

⁵ Unidad de Pago por Capitación para el régimen subsidiado.

⁶ Entidades Promotoras de Salud.

⁷ Entidades Obligadas a Compensar.

⁸ De conformidad con el numeral 1 del artículo 178 de la Ley 100 de 1993, las EPS son delegatarias del FOSYGA para la captación de los aportes de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Adicionalmente, el artículo 182 de la misma ley establece que "*Las cotizaciones que recauden las entidades promotoras de salud pertenecen al sistema general de seguridad social en salud.*".

⁹ Tal obligación se encuentra inmersa en el numeral 2.14 del Contrato de encargo fiduciario N° 242 de 2005 la cual reza: "Realizar el registro, seguimiento y evaluación de los ingresos del Fondo de Solidaridad y Garantía FOSYGA, de acuerdo con los distintos conceptos, plenamente identificados para cada una de las subcuentas".

La liquidación mensual de afiliados (LMA) es el instrumento técnico para realizar el giro directo por número de afiliados con derecho a Unidad de Pago por Capitación. Con base en el resultado de la LMA se giran recursos a las EPS o IPS¹⁰.

Sobre el particular, aseguró que este sistema presentó un comportamiento creciente en el año 2012, destacando como la principal fuente de financiación los recursos de la Nación representando un 87% del total de los mismos; por su parte los recursos de esfuerzo propio representaron el 11% y el de las cajas de compensación el 2%.

Mencionó, además, que el total girado fue de “\$7.978,1 millones de pesos, de los cuales \$3.304,9 se hizo a las EPS y \$4.673,1 millones a las IPS”.¹¹

v) *Recuperación de recursos y en proceso de recuperación:*

a. Liquidación del contrato 242 de 2005: Pagos por recobros efectuados por el Fidufosyga 2005 en forma indebida o sin justa causa

Al respecto, señaló que el Consorcio Fidufosyga 2005 reconoció recursos del SGSSS por valor de \$82.084.704.590,64 sin justa causa, de los cuales el 92.2% aproximadamente, corresponde a recobros tanto del régimen subsidiado como del contributivo.

Puntualizó que al revisar los soportes suministrados por el Ministerio de Salud y Protección Social, sobre la certificación de pagos por recobros debidamente contabilizados, allegada por el consorcio SAYP 2011, se reportaron pagos realizados de forma indebida o sin justa causa o autorizados por el Consorcio Fidufosyga 2005 por \$75.269,7 millones desde 2006 hasta la vigencia del contrato. De dichos desembolsos realizados, se ha logrado la restitución de \$3.578 millones.

Especificó que *“todos estos esfuerzos de recuperación de recursos y aclaraciones denotan poca efectividad en la restitución de los recursos, que tendrán que ser contabilizados a la fecha de restitución real con el rendimiento que señalan las normas aplicables y desde luego, la gestión fiscal ineficiente por los responsables de la administración de los recursos y de los beneficiarios dentro del SGSSS”*¹².

¹⁰ Cfr. Artículo 7 Decreto 971 de 2011 “Para efecto del giro directo por parte del Ministerio de la Protección Social de la Unidad de Pago por Capitación a las EPS en nombre de las Entidades Territoriales y a los prestadores de servicios de salud, este generará la liquidación mensual de afiliados con fundamento en la información suministrada por las EPS y validada por las entidades territoriales de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA).

La Liquidación Mensual de Afiliados determina el número de afiliados por los que se liquida la Unidad de Pago por Capitación y el monto a girar a cada EPS por fuente de financiación para cada entidad territorial. Esta liquidación se pondrá en conocimiento de las entidades territoriales, a más tardar el tercer día hábil del mes en el que se efectúa el giro correspondiente para disponer de los recursos y se informará a los destinatarios del giro directo desde la Nación. (...)”

¹¹ Cfr. AZ Orden XXIV-L, folio 338.

¹² Cfr. AZ Orden XXIV-L, folio 340.

Por lo anterior, consideró que se configura un “presunto” detrimento por \$71.687,1 millones de los recursos del Sistema de Seguridad Social que fueron pagados por concepto de recobros de manera indebida o sin justa causa por parte de Fidufosyga 2005, que involucran casos donde las EPS han sido liquidadas o solicitaron el retiro voluntario, en cuyo caso los dineros no podrán ser recuperados.

b. Incumplimiento a las obligaciones del contrato 242 de 2005

Como consecuencia de los pagos indebidos y sin justa causa por concepto de recobros, para el organismo de control se generó un presunto incumplimiento de la obligación pactada que consistía en auditar, revisar y verificar de manera integral la totalidad de los recobros y reclamaciones presentados por las EPS, IPS, personas naturales y jurídicas, debiendo incluso constatar el efectivo pago previamente realizado por los solicitantes, sobre el cual se pretendía el respectivo reembolso con cargo al FOSYGA.

Afirmó que de haberse dado cumplimiento a lo pactado entre Fidufosyga y las firmas auditoras, “*no se estaría presentando el porcentaje tan alto de restituciones por concepto de recobros cancelados sin justa causa*”¹³.

Refirió que dentro del proceso de aclaración y restitución adelantado por el Consorcio Fidufosyga 2005, informado por el Ministerio, fueron aclarados \$42.339 millones por parte de 68 EPS, de los cuales el 87.4% se concentran en 12 EPS siendo las de mayores valores Coomeva, Saludcoop, Nueva EPS y Sanitas.

Si bien se surtió proceso de aclaración para los recursos antes reseñados, el interventor del contrato consideró que los mismos no fueron aclarados por lo que estos valores fueron trasladados a la Superintendencia de Salud para que realice el proceso de restitución.

c. Restitución de recursos por parte de EPS liquidadas e intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud

Informó que del total de los pagos indebidos y sin justa causa realizados por el consorcio Fidufosyga 2005, la Contraloría constató que fueron cancelados \$1.903.9 millones a 22 EPS que a la fecha se encuentran intervenidas o liquidadas por la Superintendencia de Salud.

En consecuencia, dicha cifra no es fácilmente recuperable por la situación en la que se encuentran las entidades.

vi) *Recobros:*

Manifestó que se encuentra en proceso de análisis y validación de la información presentada por el Ministerio en la que indicó las medidas

¹³ Cfr. AZ Orden XXIV-L, folio 341.

adoptadas y resultados obtenidos en cuanto a recobros. Dentro de esa actuación se están evaluando las acciones relativas a la disminución de interpretaciones de los contenidos POS, control de precios, fortalecimiento de la auditoría, flujo de recursos y controles automáticos.

vii) Resultados concretos de la problemática advertida en audiencia de 10 de mayo de 2012

Informó estar adelantando tres procesos de responsabilidad fiscal que conciernen a la Dirección de Sanidad de las Fuerzas Militares por valor de \$13.623 millones, relacionados con presuntas irregularidades derivados de la ejecución de contratos de suministro de medicamentos y sobrecostos en los mismos.

Igualmente, en lo que concierne a la prestación de servicios de salud a los docentes a cargo de FOMAG¹⁴, está impulsando un proceso de responsabilidad fiscal por valor de 535.657 millones, relacionados con dobles registros, fallecidos y cuentas de cobro inadmisibles.

2.3. Por último, la Contraloría General consideró necesario un plazo adicional para remitir su pronunciamiento sobre el *dossier* presentado por el Ministerio de Salud y Protección Social, el 11 de diciembre de 2013

II. CONSIDERACIONES

1. Mediante el Auto 104 de 2014, la Sala Especial de Seguimiento ordenó a la Contraloría General de la República que se manifestara sobre el único informe de actividades que, en cumplimiento de la orden vigésima cuarta, en el marco del Auto 263 de 2012, entregó el Ministerio de Salud.

2. De igual forma, se le solicitó que relacionara las gestiones, así como los resultados concretos y medibles obtenidos respecto de la problemática advertida en la Audiencia Pública del 10 de mayo de 2012, durante el periodo de 16 de noviembre de 2012 a 31 de diciembre de 2013.

3. Revisado el reporte remitido por la Contraloría General de la República, este Tribunal advierte que el órgano de control realizó una referencia general en torno a las diversas actuaciones que ha adelantado en acatamiento de la orden vigésima cuarta y, puntualmente, del Auto 263 de 2012. Sin embargo, no se presentó el análisis del informe gubernamental.

4. Sobre el particular, esta Corporación resalta la importancia de la labor del ente de control fiscal en el trámite de supervisión del cumplimiento del mandato estructural en mención, de manera que su intervención se hace indispensable para evaluar la efectividad de las acciones tomadas por la autoridad de regulación en la temática abordada, cual es, la recuperación y salvaguarda de los recursos asignados al sector salud.

¹⁴ Fondo de prestaciones sociales del Magisterio.

5. En esos términos, el concepto de la Contraloría constituye un elemento de juicio indispensable para contrastar los resultados hasta ahora reportados, atendiendo su obligación constitucional de velar por la debida ejecución del erario¹⁵.

6. De conformidad con lo expuesto, se reitera lo señalado en el ordinal tercero del Auto 104 de 2014 y, por ende, se solicitará a la CGR que realice un pronunciamiento respecto del informe de cumplimiento sobre el Auto 263 de 2012, remitido por el Ministerio de Salud y Protección Social el 11 de diciembre de 2013.

En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE:

Primero.- Requerir a la Contraloría General de la República para que se pronuncie en relación con el informe de 11 de diciembre de 2013 del Ministerio de Salud, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la comunicación de esta providencia.

Segundo.- Proceda la Secretaría General de esta Corporación a comunicar la presente decisión, adjuntando copia de la misma.

Publíquese y cúmplase,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

¹⁵ De conformidad con el inciso tercero del artículo 267 de la Constitución Política “*La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales*”.