

Transparencia  
con eficiencia  
Transparencia  
por el bien del  
Estado

84111

Bogotá D.C.,

Contraloría General de la República :: SGD 30-05-2014 16:37  
Al Contestar Cite Este No.: 2014EE0097241 Fol:2 Anex:1 FA:1  
ORIGEN 84111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR SOCIAL / CARLOS EDUARDO  
LIMARÁ LIZARAZO  
DESTINO MINISTERIO DE LA SALUD Y PROTECCION SOCIAL 0 / MINISTERIO DE SALUD  
ASUNTO ENTREGA INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN  
OBS ENTREGA INFORME DE ACTUACIÓN ESPECIAL

2014EE0097241



Doctor  
**ALEJANDRO GAVIRIA URIBE**  
Ministro.  
Ministerio de Salud y Protección Social  
Carrera 13 No 32.76.  
Bogotá D.C.



MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCION SOCIAL



Radicado No: 201442300825062  
DESTINO: 1500 O. CONTROL INTE - REM: CONTRALORIA G  
Folios: 1 Anexos: Fecha radicado: 2014-06-06 09:25 Cód ver: 4d282  
Consulte su trámite en <http://www.minsalud.gov.co>

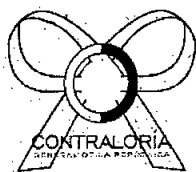
Asunto: Entrega Informe de Actuación Especial de Fiscalización Base de Datos  
Única de Afiliados – BDU y Contrato 242 de 2005 vigencia 2012.

Señor Ministro:

De manera atenta, remito el Informe Final de la Actuación Especial de  
Fiscalización a Base de Datos Única de Afiliados – BDU y Contrato 242 de 2005  
vigencia 2012.

De conformidad con lo establecido en el numeral 3.3.7 de la Guía de Auditoría de  
la C.G.R. y como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización, la entidad a  
su cargo deberá elaborar un Plan de Mejoramiento, el cual debe ser reportado en  
el Sistema de Rendición de Cuentas e Informes - SIRECI - así como los avances  
del mismo, a través de la Oficina de Control Interno. La Contraloría General de la  
República no emitirá pronunciamiento de coherencia e integridad sobre el Plan de  
Mejoramiento reportado; sin embargo, será objeto de la evaluación en el siguiente  
proceso auditor.

Con el propósito de activar en el aplicativo SIRECI la funcionalidad para la  
suscripción del Plan de Mejoramiento, una vez recibido el informe, de manera  
inmediata la Entidad deberá reportar la fecha de recepción del informe a los  
correos soporte [sireci@contraloria.gov.co](mailto:sireci@contraloria.gov.co) y [jairo.oyaga@contraloria.gov.co](mailto:jairo.oyaga@contraloria.gov.co).



Transparencia  
con eficiencia  
Responsabilidad  
por los derechos  
ciudadanos

Se remite a su despacho copia del informe de la Actuación Especial de Fiscalización en medio óptico, cuyo original debidamente suscrito y empastado reposa bajo custodia y conservación en el Archivo de Gestión de esta Delegada.

Cordial saludo,

  
**CARLOS EDUARDO UMANA LIZARAZO**  
Contralor Delegado para el Sector Social

Anexo: Lo anunciado en 1 CD.

Aprobó: Alba Lucía Londoño Suárez / DVF.  
Revisó: Javier Alex Hurtado Malagón / Supervisor  
Proyectó: Equipo Auditor.

06 JUN 2014



## **INFORME DE RESULTADOS ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – MSPS  
Base de Datos Única de Afiliados – BDUA y Contrato 242 de 2005**

**CGR-CDDSS- No. 182  
Fecha: Mayo de 2014**



Contralora General de la República

Sandra Morelli Rico

Vice Contralora

Ligia Helena Borrero Restrepo

!

Contralor Delegado Sector Social

Carlos Eduardo Umaña Lizarazo

Directora de Vigilancia Fiscal

Aba Lucía Londoño Suárez

Supervisores

Javier Alex Hurtado Malagón

Responsable de Actuación

José Francisco Lora Oviedo

Equipo Auditor

Germán Campos Díaz  
Myriam Stella Gómez Angarita  
Sonia Rocio Guzmán Rojas  
Adriana Mabel Niño Acosta  
Diana Patricia Peñaranda Herrera  
Hernán Alexander Sarmiento Bejarano



Transparencia  
con eficiencia  
Transparencia  
por sus derechos  
humanos

## TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
<b>1. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL .....</b>	<b>5</b>
<b>1.1 OBJETIVO GENERAL.....</b>	<b>5</b>
<b>1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....</b>	<b>5</b>
<b>2. HECHOS RELEVANTES .....</b>	<b>6</b>
<b>2.1. AJUSTES NORMATIVOS .....</b>	<b>6</b>
<b>2.2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS.....</b>	<b>6</b>
<b>3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO .....</b>	<b>7</b>
<b>4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN.....</b>	<b>9</b>
<b>4.1. BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS .....</b>	<b>9</b>
<b>4.1.1. Administración y operación de la BDUA .....</b>	<b>9</b>
<b>4.1.2. Gestión Financiera - Restitución de recursos por pagos indebidos y sus controles.....</b>	<b>17</b>
<b>4.2. LIQUIDACIÓN CONTRATO 242 DE 2005 .....</b>	<b>19</b>
<b>4.2.1. Estado Administrativo del Contrato .....</b>	<b>19</b>
<b>4.2.2. Estado Financiero del Contrato 242 de 2005.....</b>	<b>20</b>
<b>4.2.3. Estado actual del contrato 242 de 2005 .....</b>	<b>26</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>28</b>
<b>RELACIÓN DE HALLAZGOS.....</b>	<b>28</b>



Bogotá DC;

Doctor  
**ALEJANDRO GAVIRIA URIBE**  
Ministro de Salud y Protección Social  
Carrera 13 N° 32-76  
Bogotá D.C.

Respetado señor Ministro

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, Leyes 42 de 1993 y 1474 de 2011, Resoluciones 6680 y 6750 de 2012 y 7130 de 2013, practicó Actuación Especial de Fiscalización a la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA para los periodos enero-febrero, septiembre y octubre de 2012 para el reconocimiento de recursos por afiliados dentro del SGSSS conformado por el régimen Contributivo y Subsidiado por parte del Consorcio SAYP 2011 - Ministerio de Salud y Protección Social, MSPS, de igual manera, realizó verificación de la gestión adelantada por el Ministerio, el Consorcio FIDUFOSYGA 2005 y el interventor con relación a la aclaración de pagos realizados por las inconsistencias acumuladas, para la vigencia 2011, dentro del contrato 242 de 2005, a través de la evaluación de los principios de la gestión fiscal: economía, eficiencia, eficacia y equidad con que se administraron los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por el MSPS y analizada por la CGR. La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la utilización de la Base de Datos Única de Afiliados en el reconocimiento de los recursos del Sistema GSSS a las Entidades Promotoras de Salud y EOC, junto con la gestión adelantada para la aclaración de las inconsistencias acumuladas a 2011 en el contrato 242 de 2005, acorde con la normatividad aplicable.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de auditoría gubernamental colombianas (NAGC) compatibles con las normas internacionales de auditoría – (NiA's) y con políticas y procedimientos prescritos por la CGR.

En el desarrollo de la Actuación se presentó como limitante: La información entregada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social presentó deficiencias en la oportunidad y falta de precisión en la consolidación de los datos.



Adicionalmente, las universidades de Antioquia y Cartagena no remitieron la información solicitada sobre la base de datos de afiliados a los servicios de salud de dichas instituciones a enero, febrero, septiembre y octubre de 2012, en igual forma, la Dirección de Sanidad de la Policía Nacional no remitió la información aduciendo *"que existen razones de seguridad nacional que tienen que considerarse para hacer inviable la entrega de la información solicitada como quiera que se estarían suministrando los nombres y datos personales de los policías y sus familiares, lo cual resulta altamente riesgoso para la seguridad del estado."*

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al Ministerio, dentro del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización y las respuestas de la entidad fueron analizadas e incorporadas cuando se consideró pertinente acorde con los siguientes aspectos.

## **1. OBJETIVOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL**

### **1.1 OBJETIVO GENERAL**

Determinar la existencia de pagos indebidos -tales como los producidos por dobles o más afiliaciones (en el mismo régimen) y multifiliaciones (entre diferentes regímenes) y pagos por fallecidos- por parte del FOSYGA - Ministerio de Salud y Protección Social, generados en las inconsistencias de la información de la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), mecanismo utilizado para el reconocimiento y giro de recursos por Unidad de Pago por Capitación (UPC) en el SGSSS.

### **1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

Determinar si los registros de la BDUA de los meses de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012, que presentan inconsistencias, originadas en el incumplimiento de la normatividad vigente para ese año.

Verificar, mediante la revisión de la información de los meses de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012, la correcta aplicación de los mecanismos de depuración de la BDUA de los regímenes contributivo y subsidiado y su efecto en el reconocimiento indebido, a las EPS, de recursos relacionados con pagos por fallecidos, duplicidades, multifiliaciones y deficiencias en los datos.

Verificar los recursos recuperados por el Ministerio, mediante el mecanismo de restitución, durante la vigencia 2012.

Verificar la gestión adelantada por el Ministerio, el Consorcio FIDUFOSYGA, administrador de los recursos del FOSYGA y el interventor con relación a la aclaración de pagos realizados por las inconsistencias acumuladas, para la vigencia 2011, dentro de la liquidación del contrato 242 de 2005.

## 2. HECHOS RELEVANTES

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización - AEF, adelantada por la Contraloría General de la República se encontró lo siguiente:

### 2.1. AJUSTES NORMATIVOS

Para la evaluación de los datos de los periodos de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012 debieron considerarse dos resoluciones diferentes, cuyos ámbitos temporales de aplicación dividieron en dos momentos el procedimiento (marco normativo) que regla la administración y gestión de la BDUA: la Resolución 2321 de 2011 cobijó los dos primeros meses (enero y febrero) y la Resolución 1344 de 2012 los subsiguientes meses (septiembre y octubre).

Así mismo, la Resolución 1344 de 2012 fue modificada mediante la Resolución 5512 de 2013 (26 de diciembre) en lo pertinente al reporte de información (novedades de ingresos, actualización y correcciones) de los afiliados a los regímenes de excepción, incluyendo de nuevo a las Direcciones de Sanidad de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.<sup>1</sup>

Otro hecho de resaltar, es la entrada en funcionamiento del nuevo administrador del Fosyga, mediante contrato 467 de 2011 suscrito entre el consorcio Fiduciario SAYP 2011 y el Ministerio de la Protección Social.

### 2.2. HECHOS RELEVANTES ENCONTRADOS

De los cruces realizados entre la información contenida en la BDUA de los meses de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012 (regímenes subsidiado y contributivo) y la información de afiliados a los regímenes de excepción de los mismos periodos<sup>2</sup>, se encontraron 652.016 registros de multiafiliaciones, por los cuales se estableció un presunto daño patrimonial en cuantía de \$ 27.591,2

---

<sup>1</sup> Es de anotar que la resolución 890 de 2002, complementada y aclarada por la Resolución 1375 del mismo año, no excluía a las Fuerzas Armadas del reporte de información de afiliados a su servicio de salud. Fue desde la Resolución 195 de 2005 (Febrero 01) que el entonces Ministerio de la Protección Social las exceptuó de la remisión de información de afiliados (archivos maestros y de novedades) de acuerdo con lo consignado en el Parágrafo 3 del Artículo 4. *Conformación y actualización de la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA.*

<sup>2</sup> Las entidades de los regímenes de excepción de las que se contó con información son: Ecopetrol, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, Universidad del Atlántico, Universidad Industrial de Santander – UIS, Universidad del Valle, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Cauca, Universidad de Córdoba, Universidad de Nariño, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) y Fuerzas Militares - FF. MM.





millones correspondientes a Unidades de Pago por Capitalización – UPC giradas a EPS, de los cuales \$ 1.724,4 millones corresponden a EPS liquidadas<sup>3</sup>.

Por otra parte, se determinaron posibles multifiliaciones entre la información de la misma BDUA (régimen contributivo y subsidiado) y se encontraron afiliados posiblemente fallecidos. Estos hechos se constituyen en un presunto detrimento patrimonial por cuantía de \$5.508,50 millones y \$5.870,1 millones, respectivamente.

Evaluada la dinámica para la contabilización de los recursos restituidos en el Régimen Subsidiado, cuando hay pagos indebidos de UPC, se evidenció que el registro en los estados financieros se efectúa por valores netos que resultan del proceso de la Liquidación Mensual de Afiliados, sin que se revele en forma adecuada dicha información, teniendo en cuenta lo enunciado en la Resolución 357 de 23 de julio de 2008, de la CGN. De igual forma, en el régimen contributivo, se contabilizan sus operaciones en registros “netos” que son el resultado de cada proceso de compensación (deficitario - superavitario). El reporte y registro de dicha información no cuenta con controles efectivos para identificar, en detalle, los registros de afiliados y los contables por los cuales las EPS y/o EOC han restituido recursos al SGSSS.

En cuanto a la gestión adelantada sobre diferencias y aclaraciones dentro del proceso de liquidación del contrato 242 de 2005, se observó que el Consorcio Fidufosyga 2005 reconoció de manera indebida o sin justa causa, por concepto de recobros, recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, por lo cual se configura un presunto detrimento por \$ 71.687,18 millones, hecho que involucra casos donde las EPS han sido liquidadas o solicitaron el retiro voluntario.

Los esfuerzos de recuperación de tales recursos y aclaraciones denotan poca efectividad en la restitución de recursos, los cuales tendrán que ser contabilizados a la fecha de restitución real incluyendo el rendimiento que señalan las normas aplicables. Lo anterior denota una gestión fiscal ineficiente por los responsables de la administración de los recursos del SGSSS.

### **3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO**

Con base en los hechos relevantes anotados y los hallazgos contenidos en los resultados de la Actuación Especial adelantada sobre la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) y la liquidación del contrato 242 de 2005, la Contraloría General de la República conceptúa que el Ministerio de Salud y Protección Social no ha venido cumpliendo con los principios economía, eficiencia, eficacia y equidad en la

<sup>3</sup> Las EPS liquidadas a las que se hace referencia son: Salud Cóndor, Humana Vivir, Solsalud, Salud Colombia, Red Salud y Multimedicas.



administración de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS.

Dentro de la Actuación Especial de Fiscalización se determinaron once (11) hallazgos administrativos de los cuales: cuatro (4) tiene presunta incidencia fiscal y disciplinaria y seis (6) tienen presunta incidencia disciplinaria.

04 JUL 2014

**CARLOS EDUARDO UMAÑA LIZARAZO**  
Contralor Delegado Sector Social

Aprobó: Alba Lucia Londoño Suarez - DVF  
Revisó: Javier Alex Hurtado Malagón - Supervisor  
Elaboró: Funcionarios Designados

#### 4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Se presentan en esta parte, los hallazgos y conclusiones que resultaron del análisis de la información facilitada por el Ministerio de Salud y Protección Social acorde con los objetivos de la Actuación Especial realizada a la Base de Datos Única de Afiliados BDUA como herramienta para el reconocimiento de recursos en el SGSSS y lo correspondiente a diferencias acumuladas a 2011, dentro del proceso de liquidación que viene realizando el Ministerio, el Consorcio FIDUFOSYGA 2005 y la firma interventora JAVH McGregor sobre el contrato 242 de 2005, para la administración de recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, FOSYGA. Las situaciones encontradas se resumen a continuación así:

##### 4.1. BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS

##### 4.1.1. Administración y operación de la BDUA

En desarrollo de la Actuación Especial, se analizaron los datos contenidos en la BDUA<sup>4</sup> para los meses de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012, acorde con las Resoluciones 2321 de 2011 y 1344 de 2012, que establecen la conformación y estructura de los datos de la BDUA.

La evaluación se llevó a cabo mediante cruces de la información de la BDUA de los periodos mencionados e información de afiliados a los regímenes de excepción de los mismos periodos y de fallecidos de la RNEC de marzo 2013.

Como resultado de lo anterior, el análisis arrojó inconsistencias que se describen a continuación:

##### **Hallazgo No. 1. Multiafiliación regímenes de excepción con subsidiado y contributivo (F- D)**

El inciso 2 del artículo 6 de la Resolución 2321 de 2011 (vigente hasta 03 de junio de 2012), establece que *"El Administrador Fiduciario del Fosyga verificará la estructura y consistencia de los archivos reportados por cada entidad, (...) efectuará los cruces que considere necesarios con el fin de garantizar la calidad de la información y generará y remitirá a los involucrados los archivos de registros (...) inconsistentes para que procedan a solucionarlos."*

---

<sup>4</sup> Se aclara que la BDUA contiene la información de los afiliados al SGSSS que está conformado por los regímenes Contributivo y Subsidiado. Hasta el momento, dicha base no contiene la totalidad de la afiliación al Sector Salud, que incluiría los afiliados a los regímenes de Excepción (Universidades, Ecopetrol, FOMAG y Fuerzas Militares y de Policía).

Por su parte, el inciso 3 del artículo 6 de la Resolución 1344 de 2012 señala que *"El administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, verificará la estructura y consistencia de los archivos entregados por las entidades, actualizará la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA con las novedades que cumplan con las respectivas validaciones, generará y remitirá los archivos de los registros (...) inconsistentes con el fin de que las entidades que administran afiliaciones efectúen las respectivas correcciones (...)."*

En el Decreto 1703 de 2002 se indica, en el inciso final del artículo 5 -Auditorías-, que el Ministerio puede *"(...) realizar acciones de verificación de los soportes de la afiliación de cotizantes y beneficiarios y determinar los instrumentos que deberán ser aplicados por las (...) EPS, con el fin de establecer la debida permanencia de los beneficiarios al Sistema (...); así mismo, en el art. 14, se establece que (...) para efecto de evitar el pago doble de cobertura y la desviación de recursos, las personas que se encuentren excepcionadas por ley para pertenecer al Sistema (...), de conformidad con lo establecido en el artículo 279 de la Ley 100 de 1993, no podrán utilizar simultáneamente los servicios del Régimen de Excepción y del Sistema (...) en Salud como cotizantes o beneficiarios."*

Finalmente, en la cláusula 2.3.28 del contrato 467 de 2011 entre el MSPS y el Consorcio SAYP 2011, se estipula como obligación del Consorcio *"Administrar, cargar, procesar, validar, y mantener actualizada y en adecuado estado de funcionamiento la base única de afiliados, que incluye los afiliados al régimen subsidiado, contributivo y de excepción y adelantar las validaciones y cruces de acuerdo con las normas vigentes, los criterios y procedimientos que establezca el Ministerio de la Protección Social. Esta base de datos deberá permitir la consulta de la historia de cada afiliado, por registros individuales, a los afiliados, las EPS y EOC, los aportantes, las entidades territoriales, el Ministerio de la Protección Social, la SNS, los organismos de control y el público en general."*

Una vez realizados los cruces de la BDUA para los periodos de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012 (régimen subsidiado y contributivo) con las bases de datos de salud del régimen de excepción de los mismos periodos<sup>5</sup>, se evidenció incumplimiento de la normatividad al encontrarse 652.016 registros de multifiliaciones, por lo cual se estableció un presunto daño patrimonial en cuantía

<sup>5</sup> Las entidades de los regímenes de excepción de las que se contó con información son: Ecopetrol, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, Universidad del Atlántico, Universidad Industrial de Santander – UIS, Universidad del Valle, Universidad Nacional de Colombia, Universidad del Cauca, Universidad de Córdoba, Universidad de Nariño, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) y Fuerzas Militares – FF. MM. Se aclara que la información de FOMAG tiene cortes a abril de 2012 y de 2013 y la de las Fuerzas Militares tiene corte a diciembre de 2012.

de \$ 27.591,2 millones correspondientes a Unidades de Pago por Capitación – UPC giradas a EPS, de los cuales \$ 1.724,4 millones corresponden a EPS ya liquidadas. Este hecho se constituye en un presunto detrimento patrimonial por estar contemplado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000. El detalle de los registros se muestra en los cuadros No. 1 y No. 2:

**Cuadro No. 1. Régimen Contributivo**  
(Cifras en millones de pesos)

Mes(2012)	No. Registros	Valor UPC (\$)
Enero	51.563	3.123,11
Febrero	50.452	3.071,91
Septiembre	53.218	3.277,41
Octubre	53.659	3.302,07
<b>TOTAL</b>		<b>12.774,50</b>

Fuente: Información Suministrada por el MSPS. Cálculos Equipo Auditor.

**Cuadro No. 2. Régimen Subsidiado**  
(Cifras en millones de pesos)

Mes(2012)	No. Registros	Valor UPC (\$)
Enero	168.287	3.499,92
Febrero	169.703	3.487,28
Septiembre	186.863	3.914,98
Octubre	190.804	3.914,52
<b>TOTAL</b>		<b>14.816,69</b>

Fuente: Información Suministrada por el MSPS. Cálculos Equipo Auditor.

Estas situaciones se originan por las debilidades en: la realización de cruces de información entre los regímenes, la verificación y la validación de la consistencia de los archivos reportados por las EPS y la entidades del régimen de excepción, la aplicación inadecuada de los procedimientos establecidos y de los controles correspondientes; generándose incertidumbre sobre la calidad y consistencia de la información de la base de datos de afiliados.

Lo anterior puede considerarse, además, como una presunta falta disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002, al incumplirse lo señalado en el inciso 2 del artículo 6 de la Resolución 2321 de 2011 (vigente hasta 03 de junio de 2012) y el inciso 3 del artículo 6 de la Resolución 1344 de 2012, en concordancia con estipulado en el inciso final del artículo 5 y el artículo 14 del Decreto 1703 de 2002.

## **Hallazgo No. 2. Información régimen de excepción del MSPS (D)**

Inobservando lo preceptuado en los artículos 4, 6 y 12 de la Resolución 2321 del 2011 y los artículos 2, 6 y 11 de la Resolución 1344 del 2012, los anexos técnicos

de dichas resoluciones, especialmente en el numeral 2.2.3. REGÍMENES DE EXCEPCIÓN<sup>6</sup>, que indica la estructura y especificaciones de los archivos, maestros y de novedades de dicho régimen, y la cláusula 2.3.28 del contrato 467 de 2011 entre el MSPS y el Consorcio SAYP 2011, se encontraron diferencias entre la información de los regímenes de excepción que tiene el MSPS y la información suministrada por dichas entidades a la CGR, para los meses de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012, tal como se observa en el cuadros No. 3 y No. 4.

**Cuadro No. 3. Comparativo información régimen de excepción enero y febrero**

NOMBRE ENTIDAD	ENERO			FEBRERO		
	No AFILIADOS REPORTADO A LA CGR POR MSPS	No AFILIADOS REPORTADO A LA CGR POR CADA ENTIDAD	DIFERENCIAS	No AFILIADOS REPORTADO A LA CGR POR MSPS	No AFILIADOS REPORTADO A LA CGR POR CADA ENTIDAD	DIFERENCIAS
Ecopetrol	30.068	64.011	33.943	30.231	64.575	34.344
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	333.017	785.402	452.385	334.144	785.402	451.258
Universidad del Atlántico	673	2.548	1.875	673	2.552	1.879
Universidad Industrial de Santander (UIS)	1.462	3.019	1.557	1.466	3.017	1.551
Universidad del Valle	2.958	6.155	3.197	2.973	6.047	3.074
Universidad Nacional de Colombia	0	17.266	17.266	0	18.470	18.470
Universidad del Cauca	0	2.880	2.880	0	2.874	2.874
Universidad de Córdoba	700	2.299	1.599	700	2.308	1.608
Universidad de Nariño	695	1.612	917	695	1.610	915
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)	595	1.872	1.277	620	1.870	1.250
<b>TOTAL</b>	<b>374.753</b>	<b>887.064</b>	<b>516.896</b>	<b>376.101</b>	<b>888.725</b>	<b>517.223</b>

Fuente: Información suministrada por el MSPS y Entidades Régimen de Excepción. Resumen realizados por el equipo de la actuación. (Cifras en registros)

<sup>6</sup> Aplica para ECOPETROL, el Fondo Prestacional del Magisterio y Universidades con servicio de salud.

**Cuadro No. 4. Comparativo información régimen de excepción septiembre y octubre**

NOMBRE ENTIDAD	SEPTIEMBRE			OCTUBRE		
	No AFILIADOS REPORTADO A LA CGR POR MSPS	No AFILIADOS REPORTADO A LA CGR POR CADA ENTIDAD	DIFERENCIAS	No AFILIADOS REPORTADO A LA CGR POR MSPS	No AFILIADOS REPORTADO A LA CGR POR CADA ENTIDAD	DIFERENCIAS
Ecopetrol	30.432	65.134	34.702	30.439	63.979	33.540
Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio	337.919	831.004	493.085	337.765	831.004	493.239
Universidad del Atlántico	672	2.508	1.836	672	2.530	1.858
Universidad Industrial de Santander (UIS)	1.465	3.013	1.548	1.464	2.988	1.524
Universidad del Valle	2.969	6.121	3.152	2.968	6.150	3.182
Universidad Nacional de Colombia	10.237	18.458	8.221	10.250	18.512	8.262
Universidad del Cauca	0	2.856	2.856	0	2.841	2.841
Universidad de Córdoba	771	2.261	1.490	775	2.257	1.482
Universidad de Nariño	692	1.593	901	693	1.589	896
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC)	630	1.869	1.239	630	1.865	1.235
<b>TOTAL</b>	<b>390.386</b>	<b>934.817</b>	<b>549.030</b>	<b>390.246</b>	<b>933.715</b>	<b>548.059</b>

**Fuente:** Información suministrada por el MSPS y Entidades Régimen de Excepción. Resumen realizados por el equipo de la actuación. (Cifras en registros)

Lo anterior se presenta por debilidades en los mecanismos de validación, seguimiento y control a los procesos relacionados con el análisis y validación de la información recibida de las entidades pertenecientes al régimen de excepción, lo cual genera incertidumbre en la calidad y veracidad de la información real y completa de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y al Sector Salud, dando posibilidad a multifiliaciones y los consiguientes pagos dobles con los recursos del sector; puede considerarse como una presunta falta disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

### **Hallazgo No. 3. Multifiliaciones regímenes subsidiado y contributivo (F-D)**

El inciso 2 del artículo 6 de la Resolución 2321 de 2011 (vigente hasta 03 de junio de 2012), establece que *"El Administrador Fiduciario del Fosyga verificará la estructura y consistencia de los archivos reportados por cada entidad, (...) efectuará los cruces que considere necesarios con el fin de garantizar la calidad de la información y generará y remitirá a los involucrados los archivos de registros (...) inconsistentes para que procedan a solucionarlos."*

De igual manera, el inciso 3 del artículo 6 de la Resolución 1344 de 2012 señala que *"el administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, verificará la estructura y consistencia de los archivos entregados por las entidades, actualizará la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA con las novedades que cumplan con las respectivas validaciones, generará y remitirá los archivos de los registros (...) inconsistentes con el fin de que las entidades que administran afiliaciones efectúen las respectivas correcciones (...)."*

Finalmente, en la cláusula 2.3.28 del contrato 467 de 2011 entre el MSPS y el Consorcio SAYP 2011, se estipula como obligación del Consorcio *"Administrar, cargar, procesar, validar, y mantener actualizada y en adecuado estado de funcionamiento la base única de afiliados, que incluye los afiliados al régimen subsidiado, contributivo y de excepción y adelantar las validaciones y cruces de acuerdo con las normas vigentes, los criterios y procedimientos que establezca el Ministerio de la Protección Social. Esta base de datos deberá permitir la consulta de la historia de cada afiliado, por registros individuales, a los afiliados, las EPS y EOC, los aportantes, las entidades territoriales, el Ministerio de la Protección Social, la SNS, los organismos de control y el público en general."*

Sin embargo, los cruces de la BDUA de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012 de los regímenes contributivo y subsidiado, evidenciaron multifiliaciones por \$5.508,50 millones. Este hecho se constituye en un presunto detrimento patrimonial por estar contemplado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000. El detalle de los registros se presenta a continuación:

- a. Posibles multifiliaciones entre los regímenes contributivo y subsidiado, en las que se encontraron registros que figuran en un régimen con estado 'Activo' y en el otro con un estado diferente o registros con estado 'Activo' en ambos regímenes.

Para los registros identificados se estableció un presunto daño patrimonial en cuantía de \$590,2 millones correspondientes a Unidades de Pago por Capitación – UPC giradas a EPS. El detalle de estos registros se muestra en los cuadros No. 5 y No. 6.



**Cuadro No. 5.** Cruces de información de BDUA entre Subsidiado y Contributivo.  
(Cifras en millones de pesos)

Cruce	ENERO		FEBRERO	
	Registros	Valor girado por UPC (\$)	Registros	Valor girado por UPC (\$)
Activos en ambos regimenes	4.243	129,77	4.106	125,65
Activos en Subsidiado, Otros Estados en Contributivo.	270	3,06	240	2,56
Activos en Contributivo, Otros Estados en Subsidiado.	44	1,25	69	1,83
Activos en Subsidiado, Fallecidos en Contributivo.	4	0,12	0	0
Activos en Contributivo, Fallecidos en Subsidiado.	11	0,28	4	0,08
<b>TOTALES</b>	<b>4.572</b>	<b>134,48</b>	<b>4.419</b>	<b>130,12</b>

Fuente: Información suministrada por el MSPS. Cálculos y resumen realizados por el equipo de la actuación.

**Cuadro No. 6.** Cruces de información de BDUA entre Subsidiado y Contributivo.  
(Cifras en millones de pesos)

Cruce	SEPTIEMBRE		OCTUBRE	
	Registros	Valor girado por UPC (\$)	Registros	Valor girado por UPC (\$)
Activos en ambos regimenes	4.206	157,00	3.971	147,90
Activos en Subsidiado, Otros Estados en Contributivo.	204	2,12	199	2,30
Activos en Contributivo, Otros Estados en Subsidiado.	158	4,98	329	10,82
Activos en Subsidiado, Fallecidos en Contributivo.	2	0,08	0	0
Activos en Contributivo, Fallecidos en Subsidiado.	9	0,24	5	0,17
<b>TOTALES</b>	<b>4.579</b>	<b>164,42</b>	<b>4.504</b>	<b>161,19</b>

Fuente: Información suministrada por el MSPS. Cálculos y resumen realizados por el equipo de la actuación.

- b. Posibles multifiliaciones (cuadro No. 7) internas en cada régimen, por las cuales se estableció un presunto daño patrimonial en cuantía de \$4.918,3 millones correspondientes a Unidades de Pago por Capitalización – UPC giradas a EPS. El detalle de estos registros se muestra en el cuadro No. 7.

**Cuadro No. 7. Cruces de información de BDUA internos a cada régimen (registros).**  
(Cifras en millones de pesos)

Mes (2012)	RÉGIMEN SUBSIDIADO		RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	
	No. Registros	Valor girado por UPC (\$)	No. Registros	Valor girado por UPC (\$)
Enero	35.257	1.063,37	6.473	200,00
Febrero	26.179	792,06	4.546	147,19
Septiembre	42.520	1.570,10	7.721	226,21
Octubre	19.238	713,86	6.471	205,51
<b>TOTAL</b>	<b>123.199</b>	<b>4.139,39</b>	<b>25.211</b>	<b>778,91</b>

**Fuente:** Información suministrada por el MSPS. Cálculos y resumen realizados por el equipo de la actuación.

Las situaciones evidenciadas se originan en debilidades en los mecanismos de verificación y validación que el MSPS tiene implementados sobre la información de afiliación y novedades que les suministran las EPS y EOC, generando incertidumbre en la calidad y consistencia de la información de la Base de Datos Única de Afiliados. Las deficiencias se confirman, al encontrar registros con errores en los nombres, en los tipos y números de documento, género, entre otros.

En igual forma, en el informe de auditoría efectuada al Fosyga, vigencia 2010, ya se habían presentado hallazgos relacionados con tales tipos de errores, identificados en los registros que se revisaron a una muestra del proceso de compensación del régimen contributivo del mes de noviembre de 2010.<sup>7</sup>

Lo anterior puede considerarse como una presunta falta disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### **Hallazgo No. 4. Afiliados Fallecidos en BDUA (F-D)**

Inobservando lo preceptuado en los artículos 4, 6 y 12 de la Resolución 2321 de 2011 y los artículos 2, 6 y 11 de la Resolución 1344 de 2012, así como los anexos técnicos de dichas resoluciones y lo estipulado en la cláusula 2.3.28 del contrato 467 de 2011 entre el MSPS y el Consorcio SAYP 2011, se encontraron afiliados de los regímenes subsidiado y contributivo de los meses de enero, febrero, septiembre y octubre de 2012, que aparecen como fallecidos en la información entregada por la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC con corte a marzo de 2013, para los cuales se estableció un presunto daño patrimonial en cuantía de \$5.870,1 millones correspondientes UPC giradas a EPS. El detalle de los registros se muestra en los cuadros No. 8 y No. 9.

<sup>7</sup> Informe de Auditoría No CGR-CDSS 057, Hallazgo 16 Controles en compensación.

**Cuadro No. 8** Cruces de información de entre BDUA y Fallecidos – RNEC.  
(Cifras en millones de pesos)

Mes (2012)	RÉGIMEN SUBSIDIADO			
	No Registros Activos	Valor pagado por UPC (\$)	Registros con Otros Estados	Valor pagado por UPC (\$)
Enero	9.598	217,21	81	0,74
Febrero	729	21,78	10	0,20
Septiembre	7.961	197,50	232	3,63
Octubre	426	15,75	64	1,35
<b>TOTAL</b>	<b>18.714</b>	<b>452,24</b>	<b>387</b>	<b>5,91</b>

Fuente: Información suministrada por el MSPS. Cálculos y resumen realizados por el equipo de la actuación.

**Cuadro No. 9** Cruces de información de entre BDUA y Fallecidos – RNEC.  
(Cifras en millones de pesos)

Mes (2012)	RÉGIMEN CONTRIBUTIVO			
	Registros Activos	Valor pagado por UPC (\$)	Registros con Otros Estados	Valor pagado por UPC (\$)
Enero	19.318	2.672,23	282	20,44
Febrero	2.171	283,17	182	14,96
Septiembre	16.314	2.279,00	333	23,35
Octubre	969	97,43	223	21,41
<b>TOTAL</b>	<b>38.772</b>	<b>5.331,83</b>	<b>1.020</b>	<b>80,16</b>

Fuente: Información suministrada por el MSPS. Cálculos y resumen realizados por el equipo de la actuación.

Lo anterior se presenta por debilidades en los mecanismos de validación, seguimiento y control a los procesos relacionados con el análisis y validación de la información recibida de las EPS, lo cual genera incertidumbre en la calidad y veracidad de la información real y completa de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud y al Sector Salud, dando posibilidad de pagos por afiliados que no existen, hecho que se constituye en un presunto detrimento patrimonial por estar contemplado en el artículo 6 de la Ley 610 de 2000.

Además, puede considerarse como una presunta falta disciplinaria de acuerdo con lo establecido en el numeral 1 del artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

#### 4.1.2. Gestión Financiera - Restitución de recursos por pagos indebidos y sus controles

En el Decreto 971 de 2011, el entonces Ministerio de la Protección Social, definió el instrumento para agilizar el flujo de recursos entre EPS e IPS en el Régimen Subsidiado y dispuso, entre otros, el procedimiento a llevar a cabo cuando se

detecten giros no debidos por inconsistencias en la información. En el Régimen Contributivo, en caso de presunta apropiación o giro indebido de recursos del FOSYGA, se destacan el Decreto 2280 de 2004, la Resolución 3361 de 2013 y el Decreto 4023 de 2011 (que se empezó a aplicar desde 2013).

Las restituciones del régimen contributivo por fallecidos, en la vigencia 2012, sumaron \$ 3.769,6 millones, de los cuales la EPS SURA restituyó \$ 1.688,1 millones, con participación del 44,78 %; y las restituciones por pagos mayores a 30 días sumaron \$ 14.945,3 millones de los cuales \$ 9.233,8 millones se concentraron la EPS SANITAS S.A. (62 % del total).

El total de restituciones efectuadas al régimen subsidiado fue por \$ 458.955 millones, de los cuales un 13,72 % corresponden a CAPRECOM.

#### **Hallazgo No. 5. Control interno a restituciones régimen contributivo (D)**

Evaluada la información entregada por el MSPS sobre restituciones en el régimen contributivo para la vigencia 2012, se evidenció que la información reportada y registrada no ha contado con controles efectivos para identificar en detalle, los registros de afiliados y los contables, por los cuales las EPS y/o EOC han restituido recursos del SGSSS.

Al respecto, con oficio radicado No 20131313001675521 del 11 de diciembre de 2013, el Ministerio indica, *"...es importante aclarar que en el mes de abril del año en curso, se definió la estructura estándar para que las entidades procedan a reportar el detalle por registro, con el propósito de identificar si este registro había sido restituido, aclarado o es objeto de restitución por parte de las EPS, con la finalidad que se realice la actualización de las bases de datos del FOSYGA; en este proceso de respuesta por parte de las Entidades que finalizó en el mes de noviembre, el FOSYGA recibió aproximadamente 240 archivos, con 23 millones de registros, los cuales están siendo validados y posteriormente serán procesados, para finalizar esta actividad se tiene contemplado por parte del Consorcio un plazo de dos meses a partir de la fecha."*

Lo anterior presume un incumplimiento a lo establecido en la Ley 87 de 1993 artículo 3, la cual hace referencia a las características del control interno para las operaciones y transacciones que se realizan, y la Ley 734 de 2002 Código Único Disciplinario, artículo 34 numeral 21 con presunta responsabilidad disciplinaria.

#### **Hallazgo No. 6. Contabilización restituciones en Régimen Subsidiado (D)**

Evaluada la dinámica para la contabilización de los recursos restituidos en el Régimen Subsidiado, se evidenció que en el momento de ingresar el registro a los

estados financieros se efectúa por valores netos que resultan del proceso de la Liquidación Mensual de Afiliados, sin que la contabilidad revele en forma adecuada dicha información, teniendo en cuenta lo enunciado en la resolución 357 de 23 de julio de 2008 de la Contraloría General de la Nación, en su numeral 3.17 en el cual se hace referencia a que la información contable *"debe revelar en forma confiable, relevante y comprensible la realidad financiera, económica, social y ambiental de las entidades contables públicas"*.

Adicionalmente, se evidenciaron restituciones que corresponden a la vigencia del 2011, las cuales al ser contabilizadas en forma neta, no se reflejan en los estados contables como recuperaciones de años anteriores.

Este hecho presume un incumplimiento a lo establecido en la Resolución 357 de 2008; con presunta responsabilidad disciplinaria (Ley 734 de 2002).

#### 4.2. LIQUIDACIÓN CONTRATO 242 DE 2005

##### 4.2.1. Estado Administrativo del Contrato

A la fecha de terminación de la presente Actuación Especial, la liquidación del contrato 242 de 2005, efectuado entre el Ministerio de Salud y Protección Social y el Consorcio FIDUFOSYGA 2005, se encontraba en su fase final, luego de su terminación en septiembre de 2011. La interventoría del contrato estaba a cargo de la firma JAHV McGregor S.A. De las diferencias y aclaraciones sobre el desarrollo del contrato se anotan las siguientes situaciones entre las partes:

De acuerdo con lo establecido en la Cláusula Vigésima Tercera del contrato, *"al producirse una causal de terminación del contrato se procederá a su liquidación, la cual se realizará dentro de los cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de terminación (...)";* entre las causales de terminación está el *"(...) haberse cumplido el termino previsto para la ejecución del mismo (...)";* numeral 1, cláusula vigésima segunda.

En el mes de diciembre de 2013, el MSFS radicó y presentó ante el despacho de la Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible (designada como Ministra de Salud y Protección Social Ad-Hoc para liquidación del contrato) el proyecto de Acta de Liquidación del Contrato 242 de 2005, conforme a las fechas del cronograma establecido por el MSPS para este asunto, previsto para finalizar el 24 de febrero de 2014; sobre el tema se debe indicar, conforme a los términos establecidos en el contrato, a partir de la terminación del mismo (Modificatoria No. 4 hasta el 30 de septiembre de 2011), el plazo para la liquidación unilateral (2 meses - inciso 2, art. 11, Ley 1150 de 2007) y de la acción contractual (2 años

CCA), la fecha final para la liquidación del contrato se cumplió el 30 de marzo de 2014.

#### 4.2.2. Estado Financiero del Contrato 242 de 2005

El contrato de Encargo Fiduciario 242 fue suscrito el 6 de diciembre de 2005, entre el Ministerio de la Protección Social y el Consorcio Fidufosyga 2005, con un término de ejecución de cinco (5) años contados a partir del 15 de diciembre de 2005, con un valor estimado de \$ 91.353.054.492 pesos.

El objeto del contrato consistía en "...el recaudo, administración y pago por parte de EL CONSORCIO de los recursos del Fondo de Solidaridad Garantía-FOSYGA-del Sistema General de Seguridad Social en Salud..."

Durante la ejecución del mismo se suscribieron cuatro acuerdos modificatorios mediante los cuales se realizaron dos (2) prórrogas de duración del contrato, siendo la última hasta el 30 de septiembre de 2011, y dos (2) adiciones por \$ 43.138.656.229 pesos.

La supervisión del contrato la realizó inicialmente el grupo de supervisión designado por el Ministerio de la Protección Social (del 15 de diciembre de 2005 al 26 de diciembre de 2007); posteriormente, el Ministerio y la sociedad JAHV McGregor S.A, suscribieron el contrato de interventoría 409/07.

De la revisión y el análisis efectuado al informe final de interventoría de JAHV McGregor, se evidenciaron irregularidades en su desarrollo, las cuales se constituyeron en los siguientes hallazgos:

#### Hallazgo No. 7. Pagos por recobros, efectuados por Fidufosyga 2005 en forma indebida o sin justa causa (F)

El Consorcio Fidufosyga 2005 reconoció recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud por valor de \$ 82.084,7 sin justa causa así:

**Cuadro No. 10** Recursos del SGSSS reconocidos sin justa causa.  
(Cifras en millones de pesos)

CONCEPTO	VALOR
Recobros MYT, reclamaciones ECAT	75.825,3
Inundaciones-Brigadas de salud	3.584,9
Multas Supersalud	2.617,8
Proceso integral de compensación	42,3
Embargo Juzgado 1º Civil del Circuito de Popayán.	14,4
<b>TOTAL</b>	<b>82.084,7</b>

**Fuente:** Información Suministrada por el MSPS. Resumen elaborado por el Equipo Auditor.

De estos, el 92.2 % aproximadamente, corresponden a recobros (MYT), tanto del régimen subsidiado como del régimen contributivo.

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 actual consorcio SAYP 2011, se reportan pagos realizados de forma indebida o sin justa causa o autorizados por parte del Consorcio Fidufosyga 2005, por \$ 75.269,7 millones, desde el 2006 hasta la vigencia del contrato. De dichos pagos, han logrado restitución de \$ 3.578 millones, de los cuales \$ 1.644,7 millones los hizo el Consorcio Fidufosyga 2005 y \$ 1.934,3 millones la Superintendencia Nacional de Salud, quedando por recuperar \$ 71.687,18 millones, según la cifra certificada por el Ministerio y el Consorcio SAYP 2011.

Es importante aclarar que, previo a lo estipulado sobre aclaración y/o restitución, el Consorcio realizó dicho procedimiento y que inicialmente el total de pagos trasladado a la Superintendencia Nacional de Salud-SNS, por el Ministerio, fue de \$32.370 millones no aclarados por las EPS, para que fuera esta entidad quien adelantara las acciones de su competencia para la restitución de los recursos.

En igual forma, el Consorcio Fidufosyga 2005, dando cumplimiento a lo establecido en el Decreto 1281 de 2002, realizó, también, el procedimiento de restitución y aclaración de recursos, que presentó al Ministerio de Salud mediante informe del 2 de agosto de 2012, en donde da cuenta de recursos aclarados por \$ 42.419 millones, aspecto que el Ministerio sometió a revisión y verificación por JAHV McGregor, quien le efectuó dos (2) validaciones a estas aclaraciones, indicando finalmente que, por carecer de consistencia documental necesaria, debían trasladarse también a la SNS, \$ 41.758,2 millones, para que sea esta entidad quien ordene el reintegro inmediato de los recursos. Todos estos esfuerzos de recuperación de recursos y aclaraciones denotan poca efectividad en la restitución de 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.

Independientemente del proceso de liquidación del contrato 242 de 2005, se configura un presunto detrimento por \$ 71.687,1 millones, de los recursos del SGSS que Fidufosyga 2005 pagó de manera indebida o sin justa causa por concepto de recobros. Este hecho involucra casos en los que las EPS han sido liquidadas o solicitaron el retiro voluntario y los mismos no podrían ser recuperados.

Analizada la respuesta del Ministerio, la misma no desvirtúa los hechos observados en cuanto a los pagos indebidos o sin justa causa por \$ 71.687,1 millones, efectuados por el Consorcio Fidufosyga 2005 durante las vigencias 2006 a 2013, y se refieren más al proceso de liquidación del contrato y no a la gestión oportuna y efectiva de la restitución de los recursos.

#### **Hallazgo No. 8. Cumplimiento a las obligaciones del Contrato 242 de 2005 (D)**

Con los pagos indebidos y sin justa causa por concepto de Recobros, se evidencia incumplimiento por parte del Consorcio Fidufosyga 2005 de la obligación pactada en la cláusula 4.34 del contrato 242 de 2005, que consistía en auditar, revisar y verificar de manera integral la totalidad de cada uno 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 y/o reclamantes, sobre el cual se pretendía el respectivo reembolso con cargo al FOSYGA, aspecto que ha sido una de las causales generadoras de la dilación en la fase de liquidación del contrato.

Para dar cumplimiento a la anterior obligación, el Consorcio Fidufosyga 2005 suscribió contratos con las firmas auditoras AGS Colombia S.A y DELTA A SALUD Ltda., como se detalla a continuación:

**Cuadro No. 11 Contratos con las firmas auditoras.**  
(Cifras en millones de pesos)

Entidad	Tipo de contrato	Valores pagados	Valor adeudado	Valor Final del contrato
AGS Colombia	Oferta mercantil	46.321,59	1.041,16	47.362,75
	Contrato Prestación de Servicios Soporte Técnico	46,95	0,00	46,95
DELTA A SALUD	Contrato Prestación de Servicios	11.836,11	322,43	12.158,54
<b>TOTAL</b>		<b>58.204,65</b>	<b>1.363,59</b>	<b>59.568,24</b>

Fuente: Oficio GRC-GRC-1504-13 Consorcio Fidufosyga 2005

Indica lo anterior, 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, evidenciadas mediante muestreo aleatorio simple por el interventor JAHV McGregor a partir del mes de enero de 2008, ya que las firmas auditoras debían



auditar, revisar y verificar la totalidad de recobros. Por lo anterior se configura hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

#### Hallazgo No. 9. Oportunidad en proceso de aclaración y restitución (D)

Según el informe final de interventoría al Contrato 242 de 2005, el Consorcio Fidufosyga 2005 realizó pagos sin justa causa por concepto de reconocimiento y pagos de recobros NO POS, tanto en el régimen subsidiado como contributivo, por \$ 75.753 millones, aproximadamente.

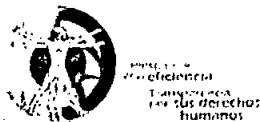
Sobre el particular, el Ministerio indica que, dentro del proceso de aclaración y restitución adelantado por el Consorcio Fidufosyga 2005, fueron aclarados \$ 42.339 millones, por parte de 68 EPS y EOC por concepto de recobros MYT. Al revisar las aclaraciones, el 87,4 % (\$ 37.057,2 millones) se concentran en 12 EPS, siendo las de mayores valores COOMEVA EPS, SALUDCOOP, NUEVA EPS Y SANITAS, así:

**Cuadro No. 12 Valores aclarados por las EPS/EOC, por recobros MYT**  
(Cifras en pesos)

ENTIDAD	FALLECIDO S	EDUA	INSUMOS POS Y ANTIHEMORRI COS	MEDICAMENT OS POS	CEREZYM E	PAGOS DOBLES	CTC- SUBSIDIO	LICENCIA S	TOTAL VALORES ACLARADOS RECIBIDOS
ALIANSA EPS	0	1.771.768.035	4.161.193	816.708.850	0	1.069.699	0	0	2.593.707.777
CAFESALUD EPS	0	0	11.996.818	1.228.784.586	0	33.854.204	0	0	1.274.635.608
COMPENSAR EPS	0	599.834.737	1.240.275	585.462.917	0	19.682.329	0	0	1.206.620.258
COOMEVA EPS	0	2.940.465.035	43.666.603	3.249.370.537	0	1.804.558	0	0	6.235.306.733
EPS SALUDCOOP	0	1.006.675.684	24.114.815	3.691.363.607	5.679.396	28.836.322	0	0	4.756.669.824
EPS Y MEDICINA PREPA	0	1.715.816.135	23.935.074	787.140.994	0	0	0	0	2.526.892.203
FAMISANAR EPS	0	156.235.185	12.470.281	1.494.330.499	0	19.607	0	0	1.663.255.572
NUEVA EMPRESA PRO	0	1.704.776.918	0	4.578.236.142	0	20.142.860	0	0	6.303.155.920
SALUD TOTAL S.A. EPS	0	0	2.605.161	1.216.938.857	0	0	0	0	1.219.544.018
SANTAS EPS	0	4.938.504.225	0	0	0	636.890	0	0	4.939.141.115
SEGURO SOCIAL EPS	861.393.286	0	19.538.082	399.253.121	0	126.722.276	0	0	1.406.906.765
SERVICIO OCCIDENTAL DE	0	2.630.022.919	34.901.483	266.175.519	0	0	0	0	2.931.399.921
TOTAL									37.057.235.714

Fuente: Anexo 3. Oficio 201315000279003 del 18-10-2013 Ministerio de Salud y Protección Social

Al respecto, se evidencia incumplimiento en lo establecido en los artículos 3, 4 y 5 de la Resolución 460 de 2011, toda vez que el proceso de aclaración fue adelantado por el Consorcio Fidufosyga 2005, en los meses de mayo y julio de 2012, lo que ha incidido en los términos del proceso de liquidación del contrato 242 de 2005. Es así como este incumplimiento, de acuerdo con la respuesta del Ministerio "...genera un valor no ejecutado del contrato que debe ser restituido al Ministerio por el Contratista, el cual está contemplado dentro de los cerca de



*\$21.285 millones que la firma interventora recomienda descontar al Consorcio Fidufosyga 2005, y así se establece en el proyecto de acta de liquidación sometido a consideración de la señora Ministra de Salud y Protección Social Ad-hoc."*

Si bien es cierto como lo afirma el Ministerio, se surtió el proceso de aclaración para los \$42.339 millones, por parte de las EPS y EOC, el interventor de dicho contrato consideró que los mismos no fueron aclarados, por lo que estos recursos fueron trasladados a la Superintendencia Nacional de Salud para que sea ésta quien realice el proceso de restitución, tal y como se evidencia en la misma respuesta del Ministerio, la cual indica "...Teniendo en cuenta el concepto emitido por la Firma JAHV McGregor S.A., este Ministerio en cumplimiento del procedimiento establecido en el Decreto Ley 1281 de 2002 y demás normas concordantes, ha solicitado al Consorcio Fidufosyga 2005 efectuar el traslado a la Superintendencia Nacional de Salud de la documentación física y magnética soporte de los ítems que en consideración de la firma interventora no fueron aclarados en el proceso de restitución de recursos, para que se adelanten las acciones de cobro a que haya lugar". Es decir, los recursos del SGSSS girados en forma indebida y sin justa causa, a la fecha, se encuentran en poder de las EPS y EOC. Por lo anterior se configura un hallazgo con presunta connotación disciplinaria.

**Hallazgo No. 10. Concepto asesor jurídico externo del Ministerio de salud al proceso de restitución de recursos liquidación Contrato 242 de 2005.**

Llama la atención a este ente de control, el concepto emitido por el Asesor Jurídico Externo del Ministerio, que indica "...: No es posible cobrar el dinero que fue cancelado sin justa causa directamente al Consorcio FIDUFOSYGA. El camino para recuperar los recursos que fueron girados sin justa causa, hechos determinados con posterioridad a la terminación del contrato 242 de 2005, es por medio de la acción de quienes en este momento se encuentran a cargo de la administración fiduciaria del Fondo o cualquier otro actor del sistema que en virtud del artículo 3 del decreto 1281 de 2002 tenga la competencia para llevar a cabo la restitución de estos recursos."

Dicho concepto no consideró la obligación del Consorcio Fidufosyga 2005 de responder por la aclaración y restitución de los recursos, establecida en la cláusula 1.12 del contrato 242 de 2005 "Responder al Ministerio por la restitución de los recursos que sean pagados o girados indebidamente, como consecuencia de errores o incumplimiento en las obligaciones del Consorcio, dando aplicación a lo previsto en los Artículos 3 y 4 del Decreto Ley 1281 de 2002", así como tampoco tuvo en cuenta que los hechos fueron determinados por el interventor desde enero de 2008, según el Informe Final de Interventoría al contrato 242 de 2005, fecha en la que inició la evaluación al cumplimiento de las obligaciones adquiridas por el

Consortio. De igual manera, el concepto tampoco recoge las solicitudes de multas efectuadas por el interventor para exhortar al contratista al cumplimiento de las obligaciones; es por lo anterior que no es de recibo para la CGR, la interpretación que se ha dado al concepto en mención, en el sentido de no solicitar la restitución de recursos al Consorcio, toda vez que los hechos se dieron a conocer durante la ejecución del contrato y las cláusulas se consideran ley para las partes y dentro de una relación contractual no se puede eludir, teniendo en cuenta las situaciones de tiempo, modo y lugar.

#### **Hallazgo No. 11. Restitución de recursos EPS liquidadas e intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud (D)**

Dentro del total de los pagos indebidos y sin justa causa efectuados por el Consorcio Fidufosyga 2005, se evidenció que fueron cancelados \$ 1.903,9 millones a 22 EPS, que a la fecha se encuentran intervenidas y/c liquidadas por la SNS, como se observa en el cuadro 13.

De estas EPS, cinco (5) se encuentran en liquidación de acuerdo con el Informe 'Situación Financiera de las EPS Primer Semestre de 2013' de la Superintendencia Nacional de Salud, a saber: EPS Humana Vivir, Solsalud, Multimédica, Salud Colombia y Red Salud.

Estos valores se encuentran incluidos en los \$ 42.339 millones que fueron aclarados por las EPS y los cuales, en consideración del interventor JAHV McGregor S.A, no todos estos recursos fueron efectivamente aclarados. En consecuencia, recomendó remitir la información correspondiente a la Superintendencia Nacional de Salud para que sea ésta quien adelante las acciones de cobro.

En respuesta el Ministerio indica "... Es importante señalar, así mismo, que toda vez que de conformidad con lo previsto en la obligación 3.1.10 de la cláusula séptima del Contrato de Encargo Fiduciario No. 242 de 2005, el Consorcio Fidufosyga 2005 debía informar al Ministerio, al Interventor y a la Superintendencia Nacional de Salud de cualquier situación que afectara la ejecución del Contrato, así como de anomalías o irregularidades detectadas en relación con los recaudos del Fosyga y la ejecución de sus recursos y, considerando que el Ministerio no fue oportunamente informado por el contratista de la necesidad de hacerse parte en los procesos liquidatorios de las EPS cuyo trámite de liquidación se adelantó durante la ejecución del contrato de encargo fiduciario; en el proyecto de acta de liquidación del contrato el contratista debe restituir los recursos reconocidos sin justa causa a dichas EPS".

**Cuadro No. 13 Valores de EPS liquidadas e intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud**

ENTIDAD	VALORES ACLARADOS, POR LAS EPS / EOC, POR RECOBROS MYT								
	FALLECIDOS	BDUA	INSUMOS POS Y ANTIHEMOFILICOS	MEDICAMENTOS POS	CEREZYME	PAGOS DOBLES	CTC-SUBSIDIO	LICENCIAS	TOTAL VALORES ACLARADOS RECOBROS MYT
Caja de Compensación Familiar - COMFAMORTE	0	0	0	23.462.146	0	0	0	0	23.462.146
COMFAMORIENTE	0	0	0	13.434.421	0	0	0	0	13.434.421
-CAFABA	0	0	0	347.750	0	0	0	0	347.750
CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE CARTAGO	0	0	0	466.496	0	1.020.320	0	0	1.486.816
-COMFACOR	0	0	0	16.449.549	0	16.450.095	0	0	32.899.644
CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE FENALCO	0	0	0	8.058.236	0	0	0	0	8.058.236
CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DE NARIÑO	0	0	0	15.275.620	0	0	0	0	15.275.620
CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DEL CAQUET	4.155.350	0	0	2.416.662	0	0	0	0	6.572.012
CAJACOP EPS-S	0	0	0	5.248.174	0	0	0	0	5.248.174
CAJASAN	0	0	0	6.273.075	0	0	0	0	6.273.075
Calisalud E.P.S	0	0	0	79.863.525	0	0	0	0	79.863.525
COMFENALCO ANTIOQUIA E.P.S.	0	0	0	263.100.192	0	2.863.874	0	0	265.964.066
COMFENALCO QUINDIO	24.525	127.831.411	0	4.456.250	0	0	0	0	132.312.186
COMFENALCO TOLIMA A.R.S.	0	0	0	25.762.048	0	0	0	0	25.762.048
E.P.S. SALUD CONDOR S.A. ARS	0	0	0	39.070.031	0	0	0	0	39.070.031
EMDISALUD E.S.S.	0	0	0	16.012.845	0	0	0	0	16.012.845
HUMANAVIVR E.P.S	0	0	0	877.779.622	0	0	0	0	877.779.622
PUAOS SALUD EPSI	0	0	0	423.713	0	0	0	0	423.713
SALUDCOLOMBIA E.P.S.	0	212.400	58.506	2.082.275	0	0	0	0	2.353.181
RED SALUD ATENCION HUMANA E.P.S.	0	0	0	62.414.972	0	0	0	0	62.414.972
SELVA SALUD SA EPS	0	0	0	14.276.782	0	0	0	0	14.276.782
SOLSALUD E.P.S.	0	0	253.183	269.879.458	0	4.556.077	0	0	274.688.718
<b>TOTAL</b>									<b>1.903.979.583</b>

**Fuente:** Anexo 3. Oficio 201315000279003 del 18-10-2013 Ministerio de Salud y Protección Social

#### 4.2.3. Estado actual del contrato 242 de 2005

Mediante Resolución 0371 del 10 de febrero de 2014, el Ministerio de Salud y Protección Social liquida de manera unilateral el contrato 242 de 2005, al igual que declara el incumplimiento parcial del mismo, cuyo valor, de acuerdo con la metodología aplicada por el interventor JAVH McGregor, asciende a \$22.303,8 millones.



En cuanto a los valores por restituir, de conformidad con el informe final de interventoría, el Ministerio tuvo en cuenta lo estipulado en el numeral 1.12 de la cláusula Séptima del contrato 242 de 2005, en donde le corresponde al contratista *"Responder al Ministerio por la restitución de los recursos que sean pagados o girados indebidamente, como consecuencia de errores o incumplimiento en las obligaciones del Consorcio, dando aplicación a lo previsto en los artículos 3 y 4 del Decreto Ley 1281 de 2002 o las normas que lo adiciones, modifiquen o sustituyan"*.

De igual manera, en el acta de liquidación unilateral se hace referencia al artículo 3 del Decreto Ley 1281 de 2002 y hace especial énfasis en el inciso segundo del artículo en mención, que al tenor indica *"Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, este deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho (...), en consecuencia, los actores destinatarios de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (EPS, EOC e IPS), que se hayan apropiado de ellos o se les hayan reconocido sin justa causa, están obligados a restituirlos"*.

Por último, indica el Ministerio en el acta de liquidación, que *"De conformidad con lo previsto en los numerales 4.34, 5.22 y 6.6 de la Cláusula séptima del Contrato de Encargo Fiduciario N° 242 de 2005, correspondía al Consorcio Fidufosyga 2005 recibir, radicar, registrar, validar, auditar, aprobar o rechazar, liquidar y pagar con cargo a los recursos del Fosyga, las solicitudes de recobros NO POS y reclamaciones ECAT que le fueren presentadas. En el evento en que como consecuencia de las acciones adelantadas por la Superintendencia Nacional de Salud en cumplimiento de las previsiones contenidas en el Artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, no sea posible obtener el reintegro efectivo de los recursos reconocidos sin justa causa por el administrador fiduciario en ejecución del mencionado contrato, dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria de los actos administrativos de restitución inmediata de los recursos que expida la Superintendencia Nacional de Salud, las fiduciarias que integran el Consorcio FIDUFOSYGA 2005, a través de FIDUCIARIA BANCOLOMBIA, fiduciaria líder del Consorcio en cuestión, deberán restituir los recursos reconocidos sin justa causa cuyo reintegro efectivo no se hubiese podido obtener siempre y cuanto la mencionada Superintendencia hubiese adelantado las acciones necesarias para el cobro efectivo de los respectivos recursos"*. (Subrayado fuera de texto).

## ANEXO

### RELACIÓN DE HALLAZGOS ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

TÍTULO	Incidencia				
	A	F	D	P	Cuantía
					Millones de \$
Hallazgo No. 1. Multifiliación regímenes de excepción con subsidiado y contributivo (F- D)	X	X	X		27.591,2
Hallazgo No. 2. Información régimen de excepción del MSPS (D)	X		X		
Hallazgo No. 3. Multifiliaciones regímenes subsidiado y contributivo (F-D)	X	X	X		5.508,50
Hallazgo No. 4. Afiliados Fallecidos en BDUA (F-D)	X	X	X		5.870,1
Hallazgo No. 5. Control interno a restituciones régimen contributivo (D)	X		X		
Hallazgo No. 6. Contabilización restituciones en régimen subsidiado (D)	X		X		
Hallazgo No. 7 Pagos por recobros, efectuados por Fidufosyga 2005 en forma indebida o sin justa causa (F)	X	X			71.687,2
Hallazgo No. 8 Incumplimiento a las obligaciones del Contrato 242 de 2005 (D)	X		X		
Hallazgo No. 9 Inoportunidad en proceso de aclaración y restitución (D)	X		X		
Hallazgo No. 10 Concepto asesor jurídico externo del Ministerio de salud al proceso de restitución de recursos liquidación Contrato 242 de 2005.	X				
Hallazgo No. 11. Restitución de recursos EPS liquidadas e intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud SNS- (D)	X		X		