

INFORME DE RESULTADOS

ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL – MSPS

Base de Datos Única de Afiliados – BDUA

CGR-CDDSS- No. 103

Fecha: diciembre de 2015

Contralor General de la República	Edgardo Maya Villazón
Vicecontralora	Gloria Amparo Alonso Másmela
Contralor Delegado Sector Social	José Antonio Soto Murgas
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Supervisor	Javier Martínez García
Responsable de Actuación	Alexander Celeita Cubillos.
Equipo Auditor	Libia Galindo Porras Elizabeth García Reyes Adriana Mabel Niño Acosta Ricardo Fabio Castaño Martínez

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
1. HECHOS RELEVANTES.....	4
2. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	7
3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	9
4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL	11
4.1 RESTITUCIÓN DE RECURSOS.....	11
4.2 BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS – BDUA	18
5. ANEXO	35

1. HECHOS RELEVANTES

Para regular los flujos de caja y la utilización oportuna y eficiente de los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, SGSSS, el legislador, mediante Decreto Ley 1281 de 2002, normalizó el procedimiento para realizar los reintegros cuando se determine la existencia de apropiación sin justa causa de recursos.

Adicionalmente, el artículo 3 del citado Decreto prevé que *“Cuando el administrador fiduciario del Fosyga o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro...”*

El Ministerio de Salud y Protección Social, MSPS, estableció la formalidad para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga- apropiados o reconocidos sin justa causa mediante la Resolución 3361 del 2013.

Bajo este contexto, el MSPS, a través del Administrador Fiduciario - Consorcio SAYP 2011- realizó auditorías a la base de datos de pagos de UPC del régimen contributivo, en nueve (9) fases, bajo la siguiente estrategia¹:

Las primeras auditorías de las fases I, II y III, se realizaron para los criterios que se detallan en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 1.
Fases de Auditorías Régimen Contributivo

AUDITORÍA	CONCEPTOS
Fase I	Fallecidos y cédulas canceladas actualizadas por la RNEC; UPC mayor a 30 días; condición de beneficiario estudiante o discapacitado.
Fase II	Seriales BDUA; fechas de nacimiento posiblemente erradas menor al año 1990; beneficiarios con reconocimiento de número de días mayor a los del cotizante.
Fase III	Beneficiarios sin cotizante; más de un cónyuge activo en un mismo período; prestaciones económicas.

Fuente: MSPS, oficio radicado 201533211941941 del 17/11/2015

En el segundo trimestre de 2014, el Administrador Fiduciario desarrolló las auditorías que conformaron las fases IV, V y VI, del período comprendido de febrero de 2005 a septiembre de 2013, así:

¹ MSPS, oficio 201533211941941 del 17/11/2015

Cuadro N° 2.
Fases de Auditorías Régimen Contributivo

AUDITORIA	CONCEPTOS
Fase IV	Seriales BDUA (presuntos repetidos); UPC mayor a 30 días.
Fase V	BDEX (régimen excepcional).
Fase VI	Constituye el complemento de las auditorías de las fases I, II y III (Fallecidos y cédulas canceladas actualizadas por la RNEC; UPC mayor a 30 días; condición de beneficiario estudiante o discapacitado; fechas de nacimiento posiblemente erradas menor al año 1990; beneficiarios con reconocimiento de número de días mayor a los del cotizante, etc.

Fuente: MSPS, Oficio radicado 201533211941941 del 17/11/2015

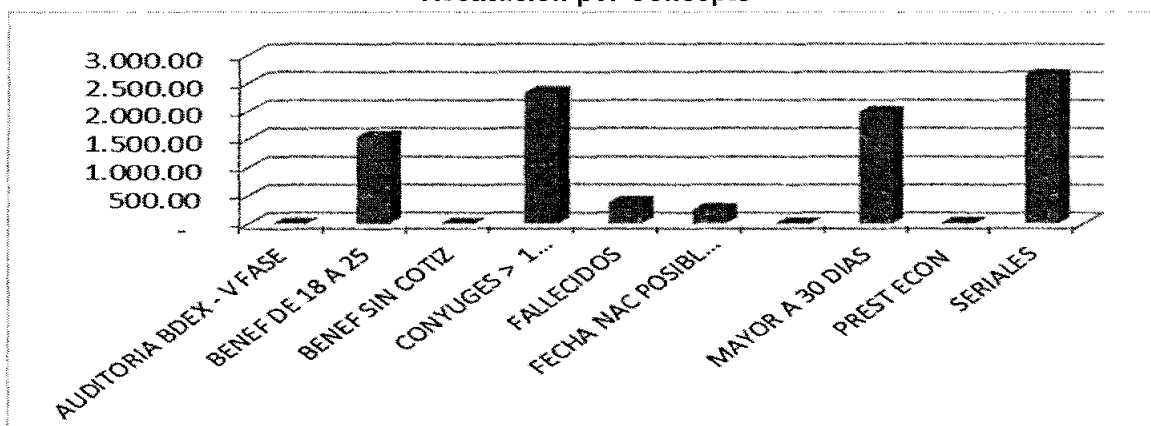
La auditoría de la fase VI, fue el primer complemento de las auditorías de las fases I, II y III, para los registros compensados entre el 1 de junio y el 30 de septiembre de 2013. La fase VII, fue el segundo complemento a las fases I, II y III, con corte hasta septiembre de 2014. La Fase VIII se realizó bajo el marco del Decreto 4023 de 2011 y la fase IX, incluyó la base de datos del régimen excepcional.

Para el régimen subsidiado, las auditorías se desarrollaron bajo el marco del Decreto 251 de 2015, incluyendo el período abril de 2011 a junio de 2015.

Las bases de datos de pagos de UPC y la depuración de la Base de Datos Única de Afiliados–BDUA, constituyeron los principales insumos para el desarrollo de las auditorías mencionadas.

Los conceptos involucrados (glosados) fueron expresados en cantidad de registros y montos adeudados. Las EPS han restituido efectivamente, a 30/09/2015, los valores que se ilustran a continuación:

Gráfico 1.
Restitución por Concepto



Fuente: Área de Recaudo Consorcio SAYP 2011, Subcuenta Compensación, 30/09/2015.

La normatividad pertinente señala la obligación de mantener actualizadas las bases de datos de afiliados y aportantes por el Fosyga a través de su Administrador Fiduciario, con fundamento en la información proveniente de las EPS y demás EOC, quienes son responsables de la veracidad de la información incorporada a estas bases.²

La Resolución 2199 de 2013 del MSPS, define el proceso de depuración de la BDUA, y en su artículo 1 prescribe que las EPS de los regímenes contributivo y subsidiado y las EOC deben realizar la depuración de los registros repetidos en la BDUA y reportarla al Fosyga; el artículo 2 establece que el administrador fiduciario procederá a la actualización de los registros válidos en la BDUA una vez cumplido el proceso de depuración.

² Artículo 18 del Decreto 2280 de 2004; Artículo 2º de la Resolución 1344 de 2002.

2. OBJETO DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

Los procesos de actualización y validación de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUa, sustentan el reconocimiento de la UPC a las EPS del SGSSS, éstos son dinámicos toda vez que los afiliados constantemente varían sus condiciones laborales y personales, situaciones que inciden directamente en la generación de novedades ante las entidades encargadas de administrar las afiliaciones en cada régimen, y a su vez en el reporte que estas realizan al Fosyga.

Dada la importancia que esta herramienta representa en el flujo de recursos que garantiza el derecho fundamental de la salud, y los resultados de actuaciones anteriores, la CGR incluyó al MSPS – BDUa en el Plan de Auditoría de la vigencia 2015, con énfasis particular en la consistencia de su contenido y la efectividad de ésta frente al traslado de recursos a las EPS.

OBJETIVOS GENERALES

Realizar seguimiento a las acciones ejecutadas por el Ministerio de Salud y Protección Social -MSPS, a través del administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantías-Fosyga, frente al proceso de depuración y actualización de la Base de Datos Única de Afiliados-BDUa, con corte a 31 de agosto de 2014.

Verificar las acciones ejecutadas por el MSPS, a través del administrador fiduciario de los recursos del Fosyga, para el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa a las entidades que integran el SGSSS (EPS, EOC y EPSS).

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Verificar los procedimientos establecidos por el MSPS para los procesos de depuración y actualización de la BDUa, con corte a 31 de agosto de 2014.
- Evaluar la calidad de la información contenida en la BDUa, con corte a 31 de agosto de 2014, a partir de los registros depurados y actualizados como resultado de las auditorías realizadas a dicha base, por el MSPS a través del administrador fiduciario.

- Comprobar los procedimientos establecidos por el MSPS para la restitución de recursos, originado en la depuración a la BDUA, con corte a 31 de agosto de 2014.
- Determinar, con corte a 31 de agosto de 2014, la cantidad de recursos recaudados en virtud del proceso de restitución y su correspondiente imputación en las cuentas del Fosyga.

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

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 al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) en lo que se refiere a la Base de Datos Única de Afiliados–BDUA, para efectuar seguimiento al proceso de depuración y actualización de esta base y a las gestiones adelantadas para la recuperación de los recursos del Fosyga apropiados o reconocidos sin justa causa, con corte a 31 de diciembre de 2014.

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 concepto sobre el examen practicado.

En esta Actuación se presentó limitación respecto al suministro de información referida a la relación de afiliados de los regímenes de excepción, que afectó el alcance de la misma. En este aspecto es necesario mencionar que el MSPS aclaró que “...solicitó a las entidades autorización para entregar la información”; sin embargo, en el transcurso de la Actuación no fue allegado el insumo.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente al Ministerio de Salud, en el transcurso de la Actuación y las respuestas de la Entidad fueron analizadas e incorporadas en el informe en lo que se consideró pertinente.

El Ministerio ha realizado auditorías de depuración a la BDUA con base en lo establecido en la Resolución 2199 de 2013, sin embargo, se siguen encontrando deficiencias en la calidad de la información de la BDUA reflejadas en el contenido de los datos de los afiliados al SGSSS, en ella aparecen afiliados presuntamente repetidos, multiafiliados, registros de personas fallecidas activas, cambios de género, entre otras, con el agravante de que estas incongruencias propician pagos o apropiaciones indebidas a las EPS o Entidades Obligadas a Compensar (EOC).

En cuanto a la restitución de los recursos por pagos indebidos o apropiados sin justa causa por las EPS, el Decreto Ley 1281 de 2002, en su artículo 3, señaló que el administrador fiduciario del Fosyga debe solicitar “*en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro*”. En el evento en que no se aclare o subsane

la situación, se informará de este hecho a la Superintendencia Nacional de Salud³ quien será la que ordene el reintegro inmediato de estos recursos y adelante las acciones pertinentes. Así mismo, la Resolución 3361 de 2013 estableció el procedimiento para el reintegro de los recursos del Fosyga apropiados o reconocidos sin justa causa y reafirmó la competencia de la SNS frente a las EPS.

El actual Administrador Fiduciario se encuentra finalizando el debido proceso de las auditorías que ha realizado en el marco de las Resoluciones 2199 y 3361 de 2013. Se aclara que las auditorías practicadas por el Administrador Fiduciario, para la restitución de recursos, incluyeron registros de vigencias que oscilan entre 1999 y septiembre de 2014.

La última palabra en la determinación de si procede o no el cobro a las EPS por concepto de recursos de UPC apropiados sin el debido soporte legal está en cabeza de la Superintendencia Nacional de Salud. Sin embargo, la CGR no identificó el procedimiento explícito para el cierre definitivo que converja en la restitución de recursos al SGSSS, en el hipotético caso en el que la SNS determine que no procede la acción de cobro a las EPS y, en especial, el procedimiento para la actualización definitiva de los registros objetados.

El MSPS ha promulgado múltiples normas en torno a los procedimientos de depuración y actualización de la BDUA, así como para la restitución de recursos, pero también ha emitido otra modificando plazos para el cierre definitivo de los procesos de auditoría, flexibilidad que afecta el éxito de los procesos de recuperación iniciados, hecho que impacta el SGSSS.

³ Ley 1122 de 2007, artículo 41. *"Función Jurisdiccional de la Superintendencia Nacional de Salud. Con el fin de garantizar la efectiva prestación del derecho a la salud de los usuarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud y en ejercicio del artículo 116 de la Constitución Política, la Superintendencia Nacional de Salud podrá conocer y fallar en derecho, con carácter definitivo y con las facultades propias de un juez, en los siguientes asuntos: [...]*
c) Conflictos que se susciten en materia de multifiliación dentro del Sistema General de Seguridad Social en Salud; [...]"

4. RESULTADOS DE LA ACTUACIÓN ESPECIAL

4.1 RESTITUCIÓN DE RECURSOS

Con el propósito de dar cumplimiento a lo normado en el Decreto Ley 1281 de 2002, el cual regula los flujos de caja y la utilización oportuna de los recursos del sector salud, el MSPS, fijó mediante la Resolución 3361 de 2013 el trámite para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía -Fosyga-, apropiados o reconocidos sin justa causa.

- Procedimiento para restitución de recursos en el Régimen Contributivo

El Administrador Fiduciario de los recursos del Fosyga -Consortio SAYP 2011, en el marco del Decreto 2280 de 2004 y en cumplimiento de la Resolución 3361 de 2013, practicó auditorías al proceso de compensación del período de febrero de 2005 a septiembre de 2014, remitiendo "...a las EPS – EOC los registros involucrados sobre los cuales las mismas no dieron respuesta en el proceso previamente adelantado de las fases I, II, III, IV, VI y VII..." por los siguientes conceptos:

Cuadro N° 3.
Conceptos Auditados

Auditoría	Definición
Fallecidos	Cruce realizado de la base de datos de pagos de UPC del Fosyga con la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil RNEC.
UPC reconocida mayor a 30 días	Registros a los que en un mismo período se haya reconocido más de 30 días de UPC.
Condición de Beneficiario Estudiante o discapacitado	Afiliados que no cumplieran con las condiciones de estudiante o discapacitados para ser reconocidos como beneficiarios en la fecha de presentación del proceso de compensación.
Seriales BDUJA	Registros del Histórico de Afiliados Compensados HAC que cruzan con los seriales de afiliados depurados de la BDA, sobre los cuales se identificaron períodos pagados.
Fechas nacimiento posiblemente erradas.	Afiliados cuya edad sea mayor a 100 años.
Beneficiarios con reconocimiento de número de días mayor al de su cotizante	Beneficiarios que registran número de días mayor al número de días reconocido a su cotizante.
Beneficiarios sin cotizante	Beneficiarios por los que se reconoció UPC, sin que en el mismo período se registrara reconocimiento de UPC para su cotizante.
Más de un cónyuge activo para un mismo período	Más de un cónyuge activo en su grupo familiar para el mismo período de compensación
Prestaciones económicas	Licencias de maternidad, paternidad y parto no viable que haya reconocido el Fosyga sin cumplir el marco legal vigente.

Fuente: Consortio SAYP 2011, oficio solicitud de aclaración de posible apropiación de recursos sin justa causa, enviado a cada EPS.

Con respecto a las auditorías ejecutadas a la base de datos de pagos de UPC del régimen contributivo, el Ministerio⁴ afirma que en las tres primeras fases se identificaron 23 millones de registros presuntamente apropiados o reconocidos sin justa causa por las EPS, en el período de febrero de 2005 a mayo de 2013.

En el segundo trimestre de 2014 el Consorcio SAYP 2011, realizó las auditorías que conformaron las fases IV, V y VI, con un total aproximado de 21 millones de registros presuntamente reconocidos sin justa causa, del período comprendido de febrero de 2005 a septiembre de 2013. Las fases VII, VIII y IX cubrieron hasta septiembre de 2014.

Una vez terminadas las validaciones efectuadas a través de las fases mencionadas, el Consorcio solicitó a las EPS que realizaran las aclaraciones respectivas. Los registros no contestados, no aclarados y no restituidos fueron remitidos a la Superintendencia Nacional de Salud, SNS, para lo de su competencia. La SNS realizó algunas observaciones, por lo cual hubo que reiniciar el proceso para cumplir con lo requerido por esta entidad.

El período considerado en el reinicio de auditoría fue febrero de 2005 a septiembre de 2014, en él se determinaron 15.305.563 registros y un valor involucrado de \$556.293 millones.

Los resultados de este ejercicio se sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 4.
Consolidación de Resultados de Auditoría Dec. 2280/2004

Cifras expresadas en millones de \$

Concepto	Registros	Valores \$
Involucrados	15.305.563	556.293.1
Aclarados	7.248.550	235.626.6
Restituidos	932.636	54.148.7
Pendientes de Restituir	7.124.383	266.517.7

Fuente: Consorcio SAYP 2011, oficio DCI-158-15, del 3/11/2015, consolidación realizada por la CGR.

Los registros restituidos representan el 6% de todos los registros objetados y el valor restituido corresponde al 10% del total de las cifras involucradas, informadas a las EPS. Así mismo, el valor aclarado corresponde al 42,3% del total involucrado.

Cabe precisar que el valor involucrado no es un valor definitivo, dado que éste debe ser aclarado por las entidades sobre la cuales recaen los conceptos auditados.

⁴ Ministerio de Salud y Protección Social, oficio radicado 201533211941941 del 17/11/2015.

El valor actualizado de los intereses a las presuntas deudas, asciende a \$466.610 millones, para un total por restituir de \$733.127 millones.

Sobre el valor restituido precisa el Ministerio, *“...que el valor de \$54.148.783.953 reportado en el oficio DCI-158-15 del 3 de noviembre de 2015, no corresponde al valor efectivo de las consignaciones efectuadas por las EPS – EOC por concepto de restituciones. Este valor es el resultado del cruce de los recursos reconocidos en los procesos de Compensación con las diferentes auditorías efectuadas por el Consorcio SAYP 2011, los cuales fueron analizados por las EPS – EOC, para dar respuesta a la auditoría. El valor consignado por las EPS – EOC corresponde a \$36.375.502.893,76...”*⁵, valores que fueron ingresando a las cuentas del Fosyga desde el 27/07/2007 hasta el 30/09/2015.

En el marco del Decreto 4023 de 2011 y en atención al procedimiento establecido en la Resolución 3361 de 2013, el Consorcio realizó auditorías al proceso de compensación del período de octubre de 2013 a junio de 2015, cuyos resultados determinaron 465.912 registros por aclarar por \$21.231 millones. Esta información y la requisitoria de aclaración se comunicó a las EPS desde el 3/08/2015, a la fecha están dentro de los términos previstos para responder, de conformidad con la resolución mencionada.

En desarrollo del trámite señalado y acatando los términos que soportan el debido proceso, actualmente el Consorcio está a la espera de la respuesta de las EPS sobre el informe de cierre, evento en el cual, estas últimas consignarán el monto refutado o autorizarán el descuento a través del proceso de giro y compensación, o en su defecto, el Consorcio procederá a trasladar el informe a la SNS para lo de su competencia.

- Procedimiento para restitución de recursos en el Régimen Subsidiado

Con relación al régimen subsidiado, y de conformidad con el artículo 17 del Decreto 971 de 2011⁶, el Reintegro de las UPC, se surtía así:

1. Cuando se detectan reconocimientos sin justa causa, que se derivan de las novedades presentadas por las Entidades Promotoras de Salud (EPS) a la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), en el mes inmediatamente anterior al proceso de Liquidación Mensual de Afiliados (LMA), los valores son descontados automáticamente en dicho proceso.

⁵ Ministerio de Salud y Protección Social, oficio 201533212034581 del 30/11/2015.

⁶ Define el instrumento a través del cual el Ministerio de la Protección Social girará los recursos del Régimen Subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud y establece medidas para agilizar el flujo de recursos entre EPS e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud. Modificado por el Decreto 251 de 2015.

2. En el evento en que no existan recursos a reconocer en favor de la EPS, para efectuar el descuento, los recursos correspondientes al giro de lo no debido surten el proceso de reintegros de que trata la Resolución 3361 de 2013.

A partir del Decreto 251 de 2015, con base en las auditorías se identifican los valores a restituir y se envían a las EPS en forma periódica cada seis (6) meses⁷.

El Consorcio SAYP 2011 realizó, en el marco de este Decreto y el procedimiento de la Resolución 3361 de 2013, auditorías para el período comprendido entre abril/2011 y junio/2015. Los resultados revelan 7.143.595 registros por aclarar por \$230.430 millones correspondientes a 60 EPSS. Las solicitudes de aclaración fueron remitidas a las entidades entre el 1 de julio y el 13 de agosto del año en curso.

Para el caso de esta auditoría, el primer proceso de depuración se ejecutó el 15/09/2013, con corte a marzo/2013; el segundo fue realizado en agosto/2014 y el tercero que aún está en proceso, es de marzo/2015.

Cabe anotar que el MSPS expidió la Resolución 3283 de septiembre de 2015, que establece un plazo de cuatro (4) meses contados a partir de la fecha de recibo del oficio para que las EPSS den respuesta, ante lo cual manifiesta el Consorcio que 47 entidades requeridas se acogieron a estos términos y continúan adelantando el proceso de reintegro. Así mismo, expone que 13 entidades dieron respuesta de fondo, de las cuales cinco (5) cuentan con concepto favorable, cinco (5) consignaron recursos y tres (3) aceptaron descuento por Liquidación Mensual de Afiliados y están pendientes del concepto por parte de la firma interventora⁸.

A la fecha no hay remisión de informes a la SNS, por cuanto está a la espera de la respuesta de las EPS, así mismo el Consorcio se encuentra en términos para la realización de los análisis de la información suministrada por éstas.

Frente al recaudo obtenido a la fecha, el MSPS señala *“el valor que ingresó al mecanismo único de recaudo y giro, producto de consignaciones realizadas por las EPSS y/o descuentos de saldos retenidos a las EPSS en los procesos de LMA, con corte a 30 de septiembre de 2015, corresponde a \$1.079.939.609,62”*.

Los recursos aclarados o restituidos por las EPS, se relacionan en el siguiente cuadro:

⁷ MSPS, oficio radicado 201533211952271 del 18/11/2015.

⁸ Consorcio SAYP 2011, Informe de Gestión Auditorías del Régimen Subsidiado con corte a septiembre de 2015, oficio SLD-31585-15, del 9/10/2015.

Cuadro N° 5.
Valores Aclarados y/o Reintegrados en la Auditoría ARS001

Cifras expresadas en millones de \$

EPS	Vr. Involucrado	Vr. Aclarado	Vr. Reintegrado	Intereses Moratorios Reintegrados	Total Adeudado
Sanitas	9.8	0	9.8	2.4	0.2
Comfanorte	690.1	0.9	690.2	556.3	0
Golden Group S.A.	3.1	0.1	3.2	0.6	0
Sura	132.8	76.5	117.3	3.1	0
Salud Total	137	31.5	105.5	22.2	5.2
Cooameva	236	90.4	124.8	5.7	49.3
Nueva EPS	352.1	69.0	0	0	358.2
Cafam	834.1	33	0	0	1.237.4
Comfamiliar Nariño	1.226.3	123.3	0	0	1.803
Comfenalco Santander			29.2	0	
Total	3.621.3	424.7	1.076.8	601.2	3.453.3

Fuente: Consorcio SAYP 2011, Informe Gestión Auditorías del Régimen Subsidiado con corte a septiembre/2015 (Base de Datos – Subcuenta de Solidaridad).

En este aspecto es necesario mencionar que el recaudo que refleja el informe de gestión a septiembre por \$1.076.8 millones difiere de la información que muestra la información contable consultada, la cual refiere recaudo efectivo de \$984 millones.

Hallazgo N° 1. Eficiencia y Oportunidad en el Manejo de los Recursos (A)

El MSPS y/o Administrador de Recursos disponen de herramientas para la validación de las novedades reportadas por las EPS en los procesos de Compensación y Liquidación Mensual de Afiliados y éstas constituyen el soporte para la administración de los recursos del SGSSS. De igual manera, realizan periódicamente gestión para la recuperación de los montos de UPC girados o trasladados a las EPS bajo el supuesto de confiabilidad del contenido de la información existente; sin embargo, las diferentes actividades emprendidas aún resultan insuficientes en la estructuración de bases de información consistentes y dinámicas de actualización oportuna, que garanticen la efectiva administración del patrimonio del sistema.

En el seguimiento realizado por la CGR a la variedad de conceptos sobre los cuales se circunscribieron las auditorías aludidas en este informe, evidencian factores que propician las deficiencias estructurales que afectan la exactitud del giro de UPC a las EPS, y desde otro ángulo, circunstancias que obstaculizan el éxito de los procesos de recuperación iniciados, así:

- De acuerdo con el artículo 3 del Decreto 1281 de 2002, cuando el Administrador Fiduciario detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, debe solicitar de manera inmediata las aclaraciones respectivas, sin embargo, esta función no se ha cumplido a

cabalidad, de acuerdo con los registros y montos objetados en las auditorías mencionadas, en las que se incluyeron períodos del 2005 en adelante.

- El Administrador Fiduciario señala que efectuó auditorías al Proceso de Compensación del período comprendido entre febrero de 2005 a septiembre de 2014, sin embargo en revisión efectuada, la CGR evidenció que en algunas auditorías éste incluyó períodos que datan desde 1999. Esta situación denota incertidumbre sobre el universo de registros a depurar y la consecuente afectación de pagos de vigencias anteriores a las incluidas en los periodos informados a las entidades.
- Algunas EPS aseveran en su respuesta a la solicitud de aclaración, que las cifras objetadas habían sido restituidas con anterioridad, a través de reintegros directos o descontados a través del proceso de corrección; otras han rebatido los montos involucrados, exponiendo motivos de orden técnico jurídico por las vigencias incluidas en las auditorías, tales como Compensaciones Excepcionales (Decreto 2729 de 2010), y firmeza de las Declaraciones de Giro y Compensación (Decreto 2280 de 2004).
- La normatividad flexible promulgada por el MSPS modificando plazos para el cierre definitivo de los procesos de auditoría, ha impactado la restitución de los recursos y/o depuración oportuna de las bases de información.

Al respecto el MSPS manifiesta, entre otras, que *“...la implementación del software para la validación del proceso de giro y reconocimiento de UPC, para las EPS contributivas, conforme a las reglas dispuestas por el Decreto 4023 de 2011, constituyen un avance importante para el Sistema de Seguridad Social en Colombia, teniendo en cuenta”*: En las primeras liquidaciones (Decreto 1013 de 1998), no se contaba con el detalle de los afiliados a las EPS; A finales del 2000 (Resolución 2309 de 2000) inició la validación de afiliados entre EPS; la liquidación se realiza con base en la información presentada por las EPS al Fosyga, validándose con lo registrado en la BDUA (Decreto 2280 de 2004) y el Decreto 4023 de 2011 estableció que la liquidación la realiza el Fosyga, con base en la información remitida a través de operadores de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes -PILA, entidades financieras y la información contenida en la BDUA.

El argumento de restitución previa reafirma lo enunciado en párrafos precedentes sobre la incoherencia de las bases de datos del Administrador e inoportunidad en la actualización de las mismas. Así mismo, las hipótesis planteadas sobre inoportunidad del cobro reflejan que el alcance de la auditoría no consideró normatividad expedida por el MSPS frente a la circunstancia de registros válidos y a decisiones institucionales macro.

De otra parte, la última palabra en la determinación de si procede o no el cobro a las EPS por concepto de recursos de UPC apropiados sin el debido soporte legal está en cabeza del Ente de vigilancia y control, es decir la Superintendencia Nacional de Salud; sin embargo, la CGR no encontró el procedimiento explícito para el cierre de este asunto, en el hipotético caso de que se determine que no procede la acción de cobro, en el que se identifique claramente quién responderá por el reintegro de estos recursos y bajo qué condiciones, que implique además, la depuración definitiva de los registros objetados.

En su respuesta, el Ministerio expresa: *“...fue el legislador extraordinario (Presidente de la República), quien otorgó la competencia a la Superintendencia Nacional de Salud para intervenir en el proceso de reintegro de los recursos...No obstante, se abstuvo de establecer un plazo u oportunidad para que la Superintendencia Nacional de Salud ordenara el reintegro de los recursos...”*

“...ante la ausencia de norma de rango legal que establezca un plazo específico para que el ente de vigilancia y control ordene el reintegro de los recursos, debe ser dicho ente quien adecúe sus actuaciones y procedimientos, a fin de proferir de manera ágil y oportuna los actos administrativos que resuelvan de fondo la respectiva situación jurídica...”

“Cuando la Superintendencia competente, tras surtir el procedimiento administrativo correspondiente considere que no procede el reintegro, dichas partidas se retiran de las cuentas de orden deudoras de los estados financieros del Fosyga, por cuanto mientras no exista acto administrativo que declare la obligación, lo que existe es una mera expectativa de un posible pago sin justa causa a reintegrar, y en tal sentido mal podría imputarse responsabilidad alguna por una situación que hasta el momento resulta ser incierta”.

El argumento expuesto por el MSPS no indica quiénes restituirán los montos entregados sin justa causa si la SNS determina que no procede el cobro a las EPS, más allá de la dinámica contable prevista para los supuestos recursos adeudados por éstas y en consideración a la obligación prevista en la cláusula séptima del contrato de Encargo Fiduciario 467 de 2011 suscrito entre el MSPS y el Consorcio Sistema de Administración y Pagos, SAYP 2011 respecto a *“...Responder al Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces por la restitución de los recursos que sean pagados, transferidos o girados indebidamente, como consecuencia de errores o incumplimiento de las obligaciones del Administrador Fiduciario del Fosyga, dando aplicación a lo previsto en los Artículos 3º y 4º del Decreto Ley 1281 de 2002, o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan, y efectuar los requerimientos respectivos cuando se detecten giros indebidos originados en el cruce con otras bases de datos”.*

4.2 BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS – BDU A

El reporte de información de afiliación al SGSSS y la Base de Datos Única de Afiliados están regulados por la Resolución 1344 de 2012⁹. Para el Régimen Subsidiado, la BDU A con corte a 31/12/2014 contiene 26.530.630 de registros, clasificados por estado de afiliación y tipo de documento como se muestra a continuación:

Cuadro N° 6.
BDU A Régimen Subsidiado por Estado Afiliación y Tipo de Documento

Estado afiliado / Tipo de Documento	Adulto sin identificar	Cédula de ciudadanía	Cédula de extranjería	Menor sin identificar	Pasaporte	Registro civil	Tarjeta de identidad	Total general
Activo	98.082	13.667.162	3.875	112.620	243	3.861.505	5.139.185	22.882.672
Fallecido	732	884.566	162	398	3	20.016	13.607	919.484
Retirado	63.827	873.954	837	49.001	255	1.301.124	439.475	2.728.473
NA						1		
Total General	162.641	15.425.682	4.874	162.019	501	5.182.646	5.592.267	26.530.630

Fuente: Archivos MSPS radicado N° 201515001597241 del 17/09/2015.

Para el Régimen Contributivo, la cifra de afiliados registrados asciende a 25.460.311, que por estado de afiliación y tipo de documento se clasifican así:

Cuadro N° 7.
BDU A Régimen Contributivo por Estado Afiliación y Tipo de Documento

Estado afiliado / Tipo de Documento	Cédula de ciudadanía	Carné diplomático	Cédula de extranjería	Menor sin identificar	Pasaporte	Registro civil	Tarjeta de identidad	Total general
Activo	14.951.328	4	50.404	400	10.994	2.643.702	2.826.869	20.483.701
Fallecido	599.504		1.812	43	66	10.717	5.867	618.009
Desafiliado	1.211.160	3	13.761	4.116	10.967	607.320	305.851	2.153.178
Retirado	1.349.357		19.972	1.091	6.170	282.814	265.663	1.925.067
En el Exterior	3.167		144		95	247	261	3.914
Suspendido	207.630		2.125	9	554	34.502	31.621	276.441
Total General	18.322.146	7	88.218	5.659	28.846	3.579.302	3.436.132	25.460.310

Fuente: Archivos MSPS radicado No: 201515001597241 17/09/2015

En relación con la información contenida en la BDU A con corte 31/12/2014, se encontraron las siguientes situaciones:

⁹ Esta Resolución ha sido modificada por las Resoluciones 2232 de 2015 (sustituye el anexo técnico en relación con el reporte de Planes Voluntarios de Salud - PVS, novedades de movilidad y traslado, afiliación de los regímenes especial y de excepción), 2629 de 2014 (sustituye el anexo técnico en relación con el reporte de las novedades de movilidad de las Entidades Promotoras de Salud), 5512 de 2013 (la modifica respecto al reporte de información de afiliación de las entidades pertenecientes a los regímenes especial y de excepción) y 3879 de 2012 (modifica el numeral 2.4 del Anexo Técnico).

Hallazgo N° 2. Información de afiliados en BDU A (A)

El artículo 48 del Decreto 806 de 1998 prohíbe la multiafiliación en el Sistema General de Seguridad Social en Salud. Así mismo, según lo establecido en la Resolución 1344 de 2012, en particular los artículos 2, 4, 5, 6 y 11, el administrador fiduciario de los recursos del Fosyga, debe informar a las EPS los registros que presenten inconsistencias para que éstas efectúen las respectivas correcciones y remitan los ajustes de las novedades correspondientes. También debe verificar la estructura y consistencia de los archivos entregados por las entidades, actualizar la BDU A con las novedades que cumplan con las validaciones respectivas, ya que esta base es el soporte para el giro de recursos en los Regímenes Contributivo y Subsidiado.

Mediante la Resolución 2199 de 2013 el Ministerio de Salud y Protección Social definió el proceso de depuración de registros de afiliados repetidos en la BDU A.

Por otra parte, la Ley 1266 de 2008, en su artículo 4, establece los criterios de calidad de datos, especialmente el literal a) Principio de veracidad o calidad de los registros o datos.

Sin embargo, realizados los cruces y análisis de información de la BDU A para diciembre de 2014 de los regímenes contributivo y subsidiado, se encontraron algunas inconsistencias relacionadas con registros de afiliados presuntamente repetidos o fallecidos, como sigue:

1. Afiliados repetidos:

- a. Régimen Subsidiado: se identificaron 41.348 grupos de afiliados presuntamente repetidos o con posible multiafiliación, correspondientes a 82.703 registros.
- b. Régimen contributivo: se identificaron 1.439 grupos de afiliados presuntamente repetidos o con posible multiafiliación, correspondientes a 2.887 registros.
- c. Regímenes Subsidiado y Contributivo: Entre ambos regímenes, se identificaron 2.910 grupos de afiliados presuntamente repetidos o con posible multiafiliación, correspondientes a 5.820 registros.

2. Afiliados fallecidos:

- a. Régimen Subsidiado: se identificaron 11.028 registros de afiliados coincidentes con la base de datos de fallecidos (suministrada por el mismo

Ministerio), cuyo estado es diferente a AF, que es el estado que indica que un afiliado falleció.

- b. Régimen contributivo: se identificaron 3.922 registros de afiliados coincidentes con la base de datos de fallecidos (suministrada por el mismo Ministerio), cuyo estado es diferente a AF, que es el estado que indica que un afiliado falleció.

Lo anterior se presenta porque, si bien el MSPS ha implementado diversos mecanismos de validación, seguimiento y control a los procesos relacionados con el análisis y validación de la información recibida de las EPS (mallas validadoras, auditorías a las bases de datos), estos no son suficientes, generando incertidumbre en la calidad y veracidad de la información de afiliados SGSSS, y la posibilidad de pagos por afiliados que no existen.

En relación con los presuntos repetidos, la Entidad es su respuesta indica que “[...] ha desarrollado diferentes tipos de validaciones tendientes a identificar los casos de una misma persona con diferentes documentos de identidad. [...] Durante el año 2012 dentro del proceso de validación de BDUA se generaron bloqueos de aquellos registros que se identificaron como presuntos repetidos en la base, y se glosó el ingreso de registros coincidentes. Adicionalmente, este instrumento permitió dar inicio en el mes de septiembre de 2012, a la realización de auditorías de presuntos repetidos que comprenden la revisión de la base de datos que contiene la información histórica de pagos.

Con el objeto de precisar el procedimiento a través del cual se realizan tales auditorías a la información contenida en la BDUA, este Ministerio expidió la Resolución 2199 de 2013, la cual contempló un proceso de depuración de dicha base y la homologación en los históricos de pagos.

A partir del mes de julio de 2014 la RNEC en la base de datos de la ANI que entrega al Ministerio, ha incluido los campos fecha de nacimiento y género asociados a la cédula de ciudadanía, lo que le permite al Ministerio contar con mayor información para validar frente a la información cargada en la BDUA.

En este contexto, cabe precisar que los campos fecha de nacimiento, fecha de defunción y género se constituyen en principal insumo de validación para la data registrada en la BDUA. [...]”.

Adicionalmente, aclaran que “[...]”

- La Responsabilidad de la calidad y veracidad de la información es de las entidades que la reportan.

- *En el proceso de BDUa se tienen validaciones para controlar la información presentada por las entidades, con las siguientes glosas: GN0016 (Afiliado existe en BDUa por nombres, apellidos y fecha de nacimiento textual o fonéticamente), GN0014 (Tipo y número de documento de identidad del afiliado ya existe en histórico de documentos BDUa) y GN0169 (Los datos del afiliado enviados no coinciden con los datos certificados por la RNEC).*
- *La forma de depurar la información en la actualidad es mediante los criterios definidos en la Resolución 2199 de 2013, siendo para este proceso indispensable la existencia de información en la tabla de RNEC, como lo determina dicha resolución en las consideraciones generales:*

"4. Los registros identificados como presuntos repetidos se cruzaron con la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC) por el tipo y número de documento vigente para el serial, obteniendo tres subconjuntos:

- a) Los documentos que no existen en la RNEC;*
- b) Los documentos que si existen en la RNEC pero no coinciden en su totalidad los valores de las variables (nombres, apellidos, fecha de nacimiento y género);*
- c) Los documentos que existen en la RNEC y coinciden en su totalidad los valores de las variables (nombres, apellidos, fecha de nacimiento y género).*

[...]"

Posteriormente, para cada uno de los ítems presentados en la observación comunicada, señalan que algunos de esos grupos de afiliados presuntamente repetidos ya fueron objeto de depuración, ya que *"uno de sus integrantes surtió el proceso normado en la Resolución 2199 de 2013"*; que hay otros grupos que cruzan con la información de la RNEC que serían objeto de depuración y que hay otros grupos que *"no pueden ser objeto de aplicación de la Resolución 2199 de 2013, por cuanto no existe un punto de comparación que permita identificarlos como repetidos"*.

Finalmente, señalan que *"[...] tras evidenciar que los presuntos repetidos fonéticamente no constituyen un registro repetido en la BDUa y que se debe surtir un debido proceso ante las EPS, antes de concluir que se trata de un repetido, no es posible establecer que existen deficiencias en los mecanismos de verificación y validación a la información de afiliación y novedades que suministran las EPS, como tampoco es posible afirmar que el Ministerio posibilita reconocimientos (pagos de UPC) por multiafiliaciones."*

Respecto a lo expresado por el MSPS, es importante aclarar que no se desconoce el esfuerzo que ha realizado para mejorar la calidad de la información contenida en la BDUa. La expedición de la Resolución 2199 de 2013 y la aplicación del algoritmo de identificación de registros fonéticamente iguales, efectivamente, han permitido que se identifiquen registros que pueden considerarse repetidos y se ha

comprobado que están en curso procesos de restitución de recursos por diversos conceptos (no sólo repetidos).

En su respuesta, el Ministerio indica que algunos de los grupos observados ya fueron objeto de depuración, pero, según el análisis efectuado, los registros encontrados como repetidos por la Contraloría son diferentes a los hallados por ellos en auditorías anteriores¹⁰.

Ahora bien, el hecho de que cruce o no la información RNEC, no es el único criterio para la aceptación de registros válidos en la BDUA, teniendo en cuenta que la Registraduría solamente indica si un documento de identificación corresponde a los nombres, fecha de nacimiento y género reportados en la Base, sin mostrar la evolución de ese documento.¹¹

Por otra parte, el hecho de que no crucen con RNEC, tampoco significa, necesariamente, que no puedan ser objeto de depuración, puesto que hay varios tipos de documentos¹², para los que es imposible su cruce con la información ANI (Archivo Nacional de Identificación), y que no son responsabilidad directa de la Registraduría. Además, el proceso de auditoría de la Resolución 2199 de 2013 involucra a las EPS, que, como lo indica el Ministerio, son la fuente primaria de la información de la BDUA; son ellas las que, finalmente, determinarían si un registro permanece o no en la base, una vez efectúen las revisiones pertinentes cuando el Ministerio les informe de la presunta irregularidad.

Al evidenciarse grupos de afiliados que pueden corresponder a presuntos repetidos o multifiliados, diferentes a los encontrados por el mismo Ministerio, no puede considerarse que las técnicas de depuración actualmente utilizadas por éste sean suficientes.

Si bien es cierto, las situaciones descritas no implican necesariamente la posibilidad de pagos indebidos (el Ministerio cuenta con herramientas para recuperar los recursos), el que haya inconsistencias en la base de datos sí podría facilitarlos; además, de afectar sensiblemente la calidad de la información de la BDUA.

¹⁰ Aunque, en algunos casos, alguno de los miembros de los grupos reportados pudo haber formado parte de grupos detectados por el Ministerio, en otras auditorías.

¹¹ Esto es que la RNEC indica que un Registro Civil, una Tarjeta de Identidad o una Cédula de Ciudadanía le pertenecen a una persona, pero no señalan si es o no la misma persona. Así las cosas, la misma persona podría aparecer al menos tres veces, o más, con diferentes tipo y número de documento.

¹² Los tipos de identificación MS (menor sin identificar), AS (adulto sin identificar), PA (pasaporte) y CE (cédula de extranjería) son permitidos en la BDUA, de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1344 de 2012.

En relación con los fallecidos, indica que la Registraduría envía al Administrador Fiduciario del Fosyga, periódicamente, la información correspondiente a novedades de fallecimiento. Señala que *“Es condición necesaria para que el Ministerio adelante los procesos de restitución de recursos de los pagos o para bloquear registros y evitar posibles pagos indebidos, conocer de manera oportuna la fecha de defunción. La RNEC ha venido resolviendo los casos de afiliados reportados como fallecidos y para las cuales no se contaba con la fecha de defunción, habiendo alcanzado a diciembre 2014, un 94% de afiliados fallecidos para los que ya se cuenta con dicha fecha, referente indispensable para determinar el día hasta el que se debe reconocer la UPC. [...] las validaciones que se realizan con la BDUA y tablas de referencia de fallecidos, tan pronto detectan la existencia de un registro fallecido, bloquean automáticamente los reconocimientos de UPC, evitando así posibles pagos indebidos por este concepto. [...]”*

También hace referencia a las glosas que para fallecimiento, tiene establecidas en la Resolución 1344 de 2012 y su actualización (Resolución 2232 del 2015) y resalta que *“[...] el registro del evento del fallecimiento siempre es posterior a la fecha del suceso, por lo que existe el procedimiento de restitución para cada uno de los regímenes, pues el dinamismo propio del sistema permite que se presenten este tipo de situaciones, y es en tal virtud que el mecanismo de bloqueos de giros, permite salvaguardar los recursos del sistema de salud, mientras se registra la respectiva novedad a la BDUA, por parte de la EPS o la entidades territoriales, tratándose del régimen subsidiado”*.

Indica además, que algunos registros comunicados en la observación se encuentran actualizados como fallecidos en la BDUA de noviembre de 2015, pero otros aún no.

De acuerdo con lo anterior el Ministerio reconoce que falta depurar algunos registros reportados en la observación, indicando también, que a pesar de no estar actualizados a la fecha, sí son objeto de glosa para pago, además de ser información dispuesta a las EPS/EOC involucradas con los fallecidos para su actualización en la BDUA.

Es de notar que la Contraloría no desconoce las herramientas que hasta el momento el MSPS ha implementado para la actualización de los reportes de fallecidos en la base, sin embargo, se evidenció que aún existen registros sin actualizar.

Hallazgo N° 3. Unidad de Pago por Capitación Regímenes Contributivo y Subsidiado. (A).

La Resolución 1522 de 2013 establece los valores de Unidad de Pago por Capitación de los regímenes Contributivo (UPC-C) y Subsidiado (UPC-S), para la vigencia 2014, por grupo de edad y estructura de costo, como se muestra en los siguientes cuadros:

Cuadro N° 8.
Estructura de Costo por Grupo Etario de la UPC del Régimen Contributivo

Grupo de Edad	Régimen Contributivo		Régimen Subsidiado	
	Estructura de Costo	Valor Año	Estructura de Costo	Valor Año
Menores de Un Año	2,9679	\$ 1.936.681,20	2,7654	\$ 1.469.502,00
1 - 4 Años	0,9530	\$ 621.874,80	0,8179	\$ 434.624,40
5 - 14 Años	0,3329	\$ 217.231,20	0,3267	\$ 173.606,40
15 - 18 Años Hombres	0,3173	\$ 207.050,40	0,3847	\$ 204.426,00
15 - 18 Años Mujeres	0,5014	\$ 327.186,00	0,6381	\$ 339.080,40
19 - 44 Años Hombres	0,5646	\$ 368.427,60	0,6415	\$ 340.887,60
19 - 44 Años Mujeres	1,0475	\$ 683.539,20	1,0154	\$ 539.571,60
45 - 49 Años	1,0361	\$ 676.101,60	1,0376	\$ 551.368,80
50 - 54 Años	1,3215	\$ 862.336,80	1,2973	\$ 689.371,20
55 - 59 Años	1,6154	\$ 1.054.119,50	1,5738	\$ 836.298,00
60 - 64 Años	2,0790	\$ 1.356.638,40	1,9465	\$ 1.034.348,40
65 - 69 Años	2,5861	\$ 1.687.543,20	2,4125	\$ 1.281.974,40
70 - 74 Años	3,1033	\$ 2.025.036,00	2,9424	\$ 1.563.559,20
75 Años y Mayores	3,8997	\$ 2.544.721,20	3,6575	\$ 1.943.553,60

Fuente: Resolución 1522 del 27 de diciembre de 2013. Resumen elaborado por el equipo auditor.

La Resolución 1344 de 2012 en su artículo 5, establece la “Calidad de datos de afiliación reportada a la BDUA”¹³ y en su artículo 10 se refiere a los procesos de depuración de la información consolidada en la BDUA y lo correspondiente a las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes.

Al comparar la información de identificación de la Registraduría¹⁴ con las bases de datos de los regímenes Contributivo y Subsidiado, se determinó que existen en la BDUA 264.735 registros del primero y 589.645 del segundo, que refieren personas con diferente sexo al inscrito en la base de datos de la Registraduría.

Esta situación puede originar que el Administrador Fiduciario del Fosyga pague, a las EPS o EOC, montos diferentes a los previstos en la norma, teniendo en cuenta la diferencia en la estructura de costo de la UPC según el género y la edad de los afiliados.

¹³ “Las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes serán las responsables de la veracidad y calidad de la información reportada al administrador fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga, por lo tanto, dichas entidades deberán velar por su oportuna actualización y/o corrección de información de conformidad con los principios de la administración de datos, previstos en el artículo 4° de la Ley 1266 de 2008 y las normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Adicionalmente, las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, serán las responsables de gestionar la plena identificación de los afiliados, de acuerdo con el documento de identificación previsto en la normativa legal vigente respecto a los ciudadanos colombianos y residentes extranjeros y también de mantener actualizado el tipo de documento, número de identificación y la respectiva modificación para su correcto registro en la Base de Datos Única de Afiliados, BDUA.”

¹⁴ Oficio de radicado No. 201515001844301 fechado el 30/10/2015.

Al respecto la Entidad señala: “... este Ministerio, a través del administrador fiduciario del Fosyga, verifica la consistencia de los registros informados por el ente de control, encontrando lo siguiente:

1. El cruce de información realizada por la Contraloría General de la República, tomó como base la información de la BDUA con corte a Diciembre de 2014, confrontada contra la información reportada por la Registraduría al mes de Octubre de 2015, por lo que se aclara que la realización de comparaciones de bases de datos cuya actualización es dinámica, en periodos diferentes, puede ocasionar grandes diferencias entre los datos, que pudieron ser reajustados en procesos posteriores.
2. Del archivo entregado por la Contraloría General de la República, se observa que en campo de `genero_nec`, no contiene información en todos los registros. Sin embargo en la BDUA, si se cuenta con dicho dato, pues es reportado por las EPS. Así pues, al no existir un campo de comparación con la RNEC (pues lo registra como NULL), mal podría aceptarse la observación que se presenta, por lo que se precisa que:

- De los 266.779 registros reportados en el régimen contributivo, 207.101, es decir el 78%, no cuentan con campo de comparación en la RNEC, pero si registran género en la BDUA.

- De los 596.335 registros reportados en el régimen subsidiado, 417.009, es decir el 70%, no cuentan con campo de comparación en la RNEC, pero si registran género en la BDUA.

Ahora bien, frente a la diferencia en los dos regímenes, gran parte de los registros han sido actualizados al día de hoy por las respectivas EPS. Este avance se logra gracias a los mecanismos de control que tiene el proceso de BDUA en las validaciones de entrada de los archivos reportados por las entidades y mediante la publicación mensual de las auditorías BDUA vs RNEC, que se realiza a cada entidad y se dispone en el sitio SFTP para su validación y control.

3. Cabe resaltar que en los archivos de la RNEC en ocasiones se presentan errores en el campo `sexo`, [...], producto de reclamaciones presentadas por los afiliados.

De acuerdo con lo anterior, no es dable concluir que el Ministerio no genera validación frente a estos registros, por cuanto como se observa en los antecedentes anteriormente descritos han sido constantes las gestiones adelantadas por esta entidad y el sistema cuenta con procesos de validación que se realizan siempre y cuando se cuente con la información para hacerlo.

Finalmente, en el caso en que se detecten posibles pagos indebidos por deficiencias en la información reportada por la entidades en el régimen subsidiado, se tiene dispuesto por el Decreto 971 de 2011, el mecanismo a través del cual se recuperan dichos recursos en el proceso de liquidación mensual de afiliados - LMA. Así mismo, para el régimen

contributivo, en el proceso de giro y compensación, el artículo 23 del Decreto 4023 de 2011, prevé el mecanismo a través del cual el Fosyga puede recuperar tales recursos”.

Respecto a la primera afirmación de la Entidad, es necesario precisar que la CGR realizó las comparaciones a partir de los datos suministrados por el MSPS¹⁵. Es más, con respecto a la información de RNEC, fue el mismo Ministerio el que efectuó el cruce, ya que no contaba con la autorización de la Registraduría para hacer entrega de la misma a la comisión auditora.

Afirma que gran parte de los registros han sido actualizados al día de hoy por las respectivas EPS; sin embargo, no allegó información en la que indique cuándo se produjo la actualización de los registros.

De acuerdo con los soportes entregados en la respuesta a las observaciones¹⁶ se evidencia que en el Régimen Contributivo se han depurado 2.045 de los de 266.780 registros es decir, menos del 1%. En el Régimen Subsidiado, 6.691 registros de 596.336, que representan 1,12%.

Por lo anterior, la respuesta de la Entidad no desvirtúa la situación informada.

Hallazgo N° 4. Registros de Afiliados en BDUA que no aparecen en Base de Datos Registraduría Nacional (A).

La Resolución 1344 de 2012, en su artículo 5 establece la calidad de datos de afiliación reportada a la BDUA.

La cláusula séptima del Contrato de Encargo Fiduciario 467 de 2011 le indilga al Consorcio, la obligación de *“realizar auditorías que permitan constatar la consistencia de las bases de datos, e informar los resultados al Ministerio de la Protección Social o quien haga sus veces; y las que entregue el Ministerio o quien haga sus veces que permitan mejorar los controles del recaudo”.*

En la información suministrada¹⁷ se detectó que existen registros de afiliados en BDUA, que se encuentran en los regímenes Contributivo o Subsidiado, que no están en la base de datos del Registro Civil de la RNEC, como se consolida en el siguiente cuadro.

¹⁵ Oficio de radicado 201515001840661 del 30/10/2015.

¹⁶ Radicado 201513001943531 del 17/11/2015.

¹⁷ Oficio de radicado 201515001844301 del 30/10/2015.

Cuadro N° 9.
Registros BDUA que no están en RNEC

Tipo de documento	Registros Régimen Contributivo	Registros Régimen Subsidiado
CC	62.837	532.221
TI	210.844	593.122
RC	1.495.398	2.417.688

Fuente: MSPS, archivos subsidiado_RNEC y contributivo_RNEC oficios 201515001844301 y 201515001844301

La CGR evidencia insuficiencia en la aplicación de herramientas de depuración de la BDUA, que podrían originar pagos o apropiaciones indebidas de los recursos del SGSSS a las EPS o EOC por personas presuntamente inexistentes.

Al respecto la Entidad afirma que “[...] Sobre el particular, ante el impacto que puede ocasionar en el sistema la suspensión de pagos de UPC por afiliados registrados por las EPS ante la BDUA, como consecuencia de la incertidumbre que genera la completitud de la información registrada en RNEC, esta entidad ha adoptado medidas tendientes a lograr la depuración de registros presuntamente inexistentes. También se han realizado cruces de información entre la base de RNEC y la de BDUA, identificando presuntas inconsistencias, cuyos resultados han sido remitidos a las EPS para que de acuerdo con sus competencias procedan a hacer la verificación de los soportes del formulario de afiliación y procedan a reportar la novedad correspondiente. Sin embargo, es importante tener presente que la Registraduría solo actualiza de manera inmediata o automática los documentos de identidad una vez sean expedidos, es decir existe un tiempo entre la solicitud (contraseña) y la expedición del documento (CC o TI) por lo que la BDUA no está sincronizada con la BD de la RNEC, ya que las EPS pueden afiliarse con el número de la contraseña.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio en procura de evitar pagos o apropiaciones no debidas de los recursos del Sistema de Salud, a las EPS o EOC, ha adelantado todas las gestiones de depuración y actualización de la BDUA, con fundamento en la información que tiene a su disposición.... de llegar a evidenciarse pagos indebidos por este concepto, se adelantarán las acciones dispuestas en el Decreto Ley 1281 de 2002, la Resolución 3361 de 2013, el Decreto 971 de 2011, el Decreto 4023 de 2011, para lograr la restitución de los recursos al FOSYGA. [...]”.

Así mismo, manifiesta el Ministerio que “[...] mediante Resolución 4894 de 2015, ordenó la depuración de la Base de Datos Única de Afiliados —BDUA respecto a la información que reporta la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia [...]”.¹⁸

La CGR no desconoce los esfuerzos realizados por el Ministerio para la depuración de la información de afiliaciones al SGSSS. También reconoce que la entidad encargada de la identificación de la población colombiana es la RNEC. Sin

¹⁸ Radicado No. 201533101998471 del 24/11/2015.

embargo, las diferencias observadas afectan la calidad de la información de la BDUA creando incertidumbre sobre la veracidad de la misma.

Es de anotar que, con posterioridad a la comunicación de la observación, el MSPS expidió la Resolución 4894 de 2015, con la cual define el proceso de depuración de los registros identificados como presuntamente inconsistentes de la BDUA respecto a la información que reporta la RNEC y por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, reafirmando la importancia y necesidad de efectuar estas verificaciones, redundando en sistemas de información más confiables.

Hallazgo N° 5. Multiafiliación entre Régimen de Excepción (Fuerzas Militares) vs. Contributivo y Subsidiado. (A).

El artículo 14 del Decreto 1703 de 2002¹⁹ se refiere a la prohibición de utilizar simultáneamente los servicios del Régimen de Excepción y del SGSSS como cotizantes o beneficiarios.

El artículo 48 del Decreto 806 de 1998 prohíbe la multiafiliación dentro del SGSSS y el artículo 49 del mismo decreto señala que cuando las EPS identifiquen, por cualquier medio, personas afiliadas en más de una entidad, deberán cancelar una o varias afiliaciones, según la normatividad que aplique.

La inobservancia de lo preceptuado en las normas citadas, las deficiencias en la aplicación de procedimientos de cruces, actualización, validación y depuración de la bases de datos por parte de las administradoras y del Fosyga determina circunstancias como las presuntas multiafiliaciones que se evidenciaron como resultado del cruce realizado por la CGR²⁰ entre la información de afiliados al régimen de salud de las Fuerzas Militares – FF. MM. vs. los regímenes Contributivo y Subsidiado se detectaron, relacionadas en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 10.
Información Salud FF. MM. Vs. Regímenes Contributivo y Subsidiado

Información comparada	Número de Registros
Contributivo vs. Beneficiarios FF. MM.	58.400
Contributivo vs. No Cotizantes FF. MM.	27.704
Contributivo vs. Cotizantes FF. MM.	37.568
Subsidiado vs. Beneficiario FF. MM.	112.207
Subsidiado vs. Cotizantes FF. MM.	57.620
Subsidiado vs. No Cotizantes FF. MM.	55.691

Fuente: CGR, DVF Sector Defensa, Justicia y Seguridad, Oficio 2015IE0104601.

¹⁹ "Artículo 14. Régimen de excepción. 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 General de Seguridad Social en Salud, 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 General de Seguridad Social en Salud como cotizantes o beneficiarios. [...]".

²⁰ Realizado por la Delegada de Defensa, Justicia y Seguridad de la CGR.

Esta situación puede originar pagos o apropiaciones indebidas de los recursos del SGSSS, a las EPS o EOC por personas presuntamente multifiliadas.

Al respecto, la Entidad, en su respuesta, informa las gestiones adelantadas para integrar la información de los Regímenes de Excepción y/o Especiales con los procesos de validación de la BDUA desde el año 2012. Para ello han expedido las Resoluciones 5512 de 2013 y 2232 de 2015²¹.

Menciona que "Pese a que los plazos establecidos para que las entidades pertenecientes a los regímenes especial y de excepción reportaran la información de afiliación, aún no han vencido, en las gestiones que se han adelantado con la Dirección de Sanidad Militar para que reporte lo pertinente, dicha Dirección a través del oficio No. 384364 del 24 de marzo le indicó al Consorcio SAYP 2011 que para ella "era imposible entregar la información histórica de los usuarios, teniendo en cuenta que el sistema de información usado en la DGSM no contaba con esta funcionalidad al momento de empezar a regir la Resolución 5512 de 2013 del Ministerio de Salud".

Aunado a lo anterior, la Dirección de Sanidad Militar no le ha reportado a este Ministerio la completitud de la información de los afiliados no cotizantes, frente a lo cual ha manifestado, en diferentes escenarios, que presenta inconvenientes toda vez que la información de los soldados se encuentra incompleta [...]

De otra parte, es preciso indicar que según la información entregada por el Consorcio SAYP 2011, frente al análisis de la información remitida por la contraloría General de la República, se observa lo siguiente:

• **Régimen Contributivo:**

*De los 123.672 registros observados por la CGR para el Régimen Contributivo, el administrador fiduciario del Fosyga informa que 78.896 registros (64%) **se encuentran en estado diferente a activo en la BDUA**, por lo tanto estos registros no constituyen multifiliación ni generan reconocimientos de UPC.*

*Así mismo, de los 44.776 registros restantes, 17.601 (14%) **no están activos en la base de datos de fuerzas militares** que el ente de control remitió, razón) por la cual no constituyen Multifiliación.*

De los 27.175 registros restantes, solamente se han reportado por la Dirección de Sanidad de las Fuerzas Militares 14.313 que hacen parte del proceso de validación y

²¹ A través de la Resolución 2232 de 2015, el Ministerio de Salud le otorgó a las entidades de los regímenes de excepción y especial, un tiempo adicional al establecido en la Resolución 5512 de 2013, para que culminaran la entrega de información histórica y pendiente, fijando como término seis meses que se cumplirán el 22 de diciembre de 2015, posteriormente y de acuerdo a los resultados del cargue y de la verificación de la consistencia de la información y del cruce con los procesos de Compensación y LMA, estos deben ser revisados de acuerdo con la prevalencia de los Regímenes y la condición de afiliación en cada uno de estos.

bloqueo de registro para el giro de recursos y no figuran reportados 12.862, por lo que se precisa señalar que la responsabilidad del reporte de información al Ministerio, en aplicación de las Resoluciones 5512 de 2013 y 2232 de 2015 es de la entidad administradora del Régimen de Excepción.

• **Análisis del Subsidiado**

*De los 225.518 registros observados por la CGR para el Régimen Subsidiado, el administrador fiduciario del Fosyga informa que 124.027 registros (55%) **se encuentran en estado diferente a activo en la BDUA**, por lo tanto estos registros no constituyen Multiafiliación ni generan reconocimientos de UPC.*

*Los restantes 101.491 registros resultado del análisis, se encuentra 57.552 registros es decir el 26% **no se encuentran activos en la base de datos de fuerzas militares** que el ente de control remitió, razón por la cual no constituyen Multiafiliación.*

De los 43.939 registros restantes, solamente se han reportado por la Dirección de Sanidad de las Fuerzas Militares 26.425 que hacen parte del proceso de validación y bloqueo de registro para el giro de recursos y no figuran reportados 17.514, por lo cual se reitera que la responsabilidad del reporte de información al Ministerio, en aplicación de las Resoluciones 5512 de 2013 y 2232 de 2015 es de la entidad administradora del Régimen de Excepción.

[...]

Adicionalmente en el proceso de BDUA se validan los registros por tipo y número de identificación contra la Base de Datos de BDEX, si el afiliado se encuentra activo para La fecha solicitada el registro es glosado por La causal GN0302 (La fecha de inicio de novedad se encuentra en BDEX para el periodo solicitado), de igual forma se publica semanalmente en el SFTP de las entidades del Régimen de excepción, del Régimen contributivo y del Régimen subsidiado los Afiliados que se encuentren multiafiliados entre Regímenes.

[...]

Así mismo para el Régimen subsidiado, para los Afiliados que se encuentren reportados en estado activo se cuenta con el cruce con los registros por tipo y número de identificación contra la Base de Datos BDEX, y si el afiliado en algún periodo a liquidar se encuentra activo en BDEX es bloqueado el pago.

[...]”.

Si bien la Entidad manifiesta que 78.896 registros del Régimen Contributivo se encontraban en estado diferente a activo en BDUA, la CGR observó, en el análisis realizado, que 52.198 de éstos reportaron como fecha de ingreso al sistema de salud de las FF. MM. una que se encuentra entre el momento de la afiliación al SGSSS y la fecha de la última novedad reportada en BDUA, razón por la cual se entiende que en algún período se pudo presentar la multiafiliación.

La Entidad manifiesta que 17.601 registros no están activos en la base de datos de FF. MM., pero al verificar se encontró que existen 10.330 donde la fecha de

afiliación en las Fuerzas Militares está entre la de afiliación al SGSSS y la de la última novedad en BDUa; además, estos registros se encuentran como activos en BDUa, por los cuales el Fosyga reconoce la UPC.

En cuanto a la afirmación realizada por el MSPS de “con respecto a los 27.175 registros restantes, solamente se han reportado por la Dirección de Sanidad de las Fuerzas Militares 14.313 que hacen parte del proceso de validación y bloqueo de registro para el giro de recursos”, es importante aclarar que a 31/12/2014 continuaban activos en la BDUa del Contributivo.

Con respecto al Régimen Subsidiado, el Ministerio expone que 124.027 registros se encontraban en estado diferente a activo en BDUa, la CGR observó, en el análisis realizado, que 111.697 de éstos reportaron como fecha de ingreso al sistema de salud de las FF. MM. una que se encuentra entre el momento de la afiliación al SGSSS y la fecha de la última novedad reportada en BDUa, razón por la cual se entiende que en algún período se pudo presentar la multifiliación.

La Entidad manifiesta que 57.552 registros no están activos en la base de datos de FF. MM., pero al verificar se encontró que existen 807 donde la fecha de afiliación en las Fuerzas Militares está entre la de afiliación al SGSSS y la de la última novedad en BDUa; además, estos registros se encuentran como activos en BDUa, por los cuales el Fosyga reconoce la UPC.

Lo descrito demuestra que sí se pudo presentar multifiliación y que estos registros deben ser verificados para comprobar posibles pagos indebidos y, si es el caso, proceder a la restitución de los recursos.

Hallazgo N° 6. Afiliados al Régimen Contributivo en el campo tipo de documento con valores no permitidos (A).

Las Resolución 1344 de 2012 en su artículo 5, establece que las administradoras de las afiliaciones al SGSSS deberán responder por la veracidad y calidad de la información que reportan al Fosyga. Así mismo, el artículo 10 señala los procesos de depuración de la información consolidada en la BDUa y lo correspondiente a las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes.

El numeral 2.2 Diseño de los Archivos Maestros de Datos del Régimen Contributivo determina la estructura del archivo maestro de afiliados de éste, indicando que para el campo ‘tipo de documento del afiliado’ los valores permitidos son RC, TI, CC, CE, PA y CD.

El Consorcio tiene como obligación realizar, permanentemente, auditorías que permitan constatar la consistencia de las bases de datos, e informar los resultados al MSPS y a la firma auditora del Fosyga.

Sin embargo, contrario a la normatividad mencionada, se encontraron, en la BDUA del Régimen Contributivo, corte a 3/12/2014, 400 registros en estado activo y 5.259 en otros estados, que tienen el valor de "MS" (Menor sin Identificar) en el campo de 'tipo de documento del afiliado'. Esta situación podría causar pagos o apropiaciones indebidas de los recursos del SGSSS, a las EPS o EOC por personas que, presuntamente, no existan.

Sobre esta aseveración, la Entidad explica que "[...] los registros observados fueron cargados antes del año 2011 cuando la normatividad estipulaba condiciones diferentes para el cargue de información [...]". Indica que en el Anexo Técnico la Resolución 1149 de 2006 se mencionaba que "[...] El tipo de documento MS lo puede utilizar el Régimen Contributivo, el Régimen de Excepción, medicina prepagada, seguros de salud y planes complementarios de salud, para el afiliado menor de edad recién nacido vivo SIN IDENTIFICAR con edad menor o igual a 30 días, mientras no haya sido registrado ante la Registraduría Nacional del Estado Civil. [...]"

Continúa "Al analizar la información remitida por la Contraloría General de la República de los 5.659 registros se deben descartar 5.259, esto porque el estado de la población a 31 de diciembre de 2014 es diferente a activo, lo cual demuestra la gestión de las EPS en la actualización de la información del afiliado, conforme a la auditoría que se ha dispuesto.

De los 400 registros restantes, el administrador fiduciario del Fosyga, verificó contra la BDUA a noviembre de 2015, observando que 22 aparecen registrados con un documento diferente a "MS", teniéndose que los registros restantes le serán comunicados, por el Consorcio SAYP 2011, a cada una de las EPS a fin de que procedan con la remisión de la actualización por novedad del documento.

De acuerdo con lo anterior, el 93% de los registros observados por la Contraloría no presentan estado activo a diciembre de 2014, y en tal sentido no constituyen reconocimientos de UPC; en cuanto al 7% restante, se realizará la gestión con las EPS para que procedan a realizar la actualización a que haya lugar. [...]"

Si bien es cierto que la Resolución 1149 de 2006 permitía este tipo de documento para el Régimen Contributivo, también lo es que la Resolución 1982 de 2010²² ya no lo contemplaba para el mismo régimen. Por lo cual, la CGR considera que a 2014 no debía encontrarse esta condición en la BDUA.

²² Ya derogada. Se recuerda que la vigente, para la fecha de corte de la Actuación Especial es la Resolución 1344 de 2012.

Cabe anotar que esta situación puede contribuir a que se presenten multiafiliaciones y por lo tanto, la posibilidad de pagos indebidos.

Hallazgo N° 7. Pensionados Afiliados en Régimen Subsidiado. (A).

Según lo preceptuado en el artículo 26 del Decreto 806 de 1998, las personas con capacidad de pago deberán afiliarse al Régimen Contributivo, entre ellos *“los pensionados por jubilación, vejez, invalidez, sobrevivientes o sustitutos, tanto del sector público como del sector privado. En los casos de sustitución pensional o pensión de sobrevivientes deberá afiliarse la persona beneficiaria de dicha sustitución o pensión o el cabeza de los beneficiarios”*.

No obstante, de la comparación de los registros contenidos en la información del Régimen Subsidiado con corte a 31/12/2014²³ con los pensionados RUAF²⁴ y Pensionados PILA²⁵, se determinó que existen 2.946 registros de pensionados RUAF y 1.174 pensionados PILA que aparecen simultáneamente en el Régimen Subsidiado.

Lo anterior se origina por deficiencias en la aplicación de procedimientos de cruce, auditorías, actualización, validación y depuración de las bases de datos por parte de las EPS y del administrador fiduciario del Fosyga que pueden dar lugar pagos o apropiaciones indebidas de los recursos del SGSSS a las EPS o EOC por subsidios a personas con capacidad de pago.

La Entidad manifiesta que *“[...] una persona que tenga en proceso el reconocimiento su pensión y que durante dicho lapso no cuente con capacidad de pago, debe afiliarse al Régimen Subsidiado, teniéndose que al momento de recibir la primera mesada pensional, el fondo de pensiones de manera retroactiva realiza los aportes correspondientes al Régimen contributivo y el sistema atendiendo la primacía de los Regímenes, le realiza los descuentos de UPC respectivos al Régimen subsidiado; este procedimiento es natural al Sistema General de Seguridad Social Integral, que es dinámico, y no constituye pagos dobles o indebidos.”*

Menciona además que *“Al verificar la información de pensionados reportados en el archivo RUAF actual, se debe precisar que de los 2.946 registros recibidos 2.566 continúan activos en el reporte y por ende son publicados en la auditoría que se dispone de manera mensual en el sitio SFTP a las entidades con el nombre EPSXXXPENSIONADOSDDMMAAAA.txt” y aclara que “[...] los procesos de validación de BDUA contemplan las glosas que permiten minimizar el riesgo de posibles pagos al Régimen subsidiado por Afiliados reportados como pensionales”*.

23 Oficio de radicado 201515001597241 del 17/09/2015 del MSPS

24 Oficio de radicado 201515001706461 fechado el 08/10/2015 del MSPS

25 Oficio 201515001737051 del 15/10/2015

La Entidad argumenta que mientras se le reconoce la pensión al afiliado y no tenga capacidad de pago se debe afiliar al Régimen Subsidiado. Sin embargo, los registros objetados demuestran que personas con resolución de pago de pensión, aparecen como afiliadas a este régimen, con pagos anteriores a su fecha de afiliación.

En desarrollo de la presente Actuación Especial, se establecieron siete (7) hallazgos administrativos.

PLAN DE MEJORAMIENTO

La Entidad debe elaborar un Plan de Mejoramiento con acciones y metas que permitan solucionar las deficiencias comunicadas durante la Actuación Especial y que se describen en el presente informe.

El Plan de Mejoramiento debe ser registrado en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuenta e Informe-SIRECI dentro de los 25 días hábiles siguientes al recibo del informe, de conformidad con los requerimientos previstos en la Resolución 7350 del 28 de noviembre de 2013.

JOSE ANTONIO SOTO MURGAS
Contralor Delegado para el Sector Social

Aprobó: Carolina Sánchez Bravo-DVF.
Revisó: Javier Martínez. — Coordinador de Gestión
Proyectó: Equipo Actuación Especial de Fiscalización

5. ANEXO

Matriz de Hallazgos

No	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIA		
		Administrativa	Disciplinaria	Fiscal
1	Eficiencia y Oportunidad en el Manejo de los Recursos	X		
2	Información de afiliados en BDU A	X		
3	Unidad de Pago por Capitación Regímenes Contributivo y Subsidiado.	X		
4	Registros de Afiliados en BDU A que no aparecen en Base de Datos Registraduría Nacional	X		
5	Multiafiliación entre Régimen de Excepción (Fuerzas Militares) vs. Contributivo y Subsidiado	X		
6	Afiliados al Régimen Contributivo en el campo tipo de documento con valores no permitidos	X		
7	Pensionados Afiliados en Régimen Subsidiado	X		
	TOTALES	7		