

84111
Bogotá D.C.,

Contraloría General de la República :: SGD 19-09-2017 16:49
Al Contestar Cite Este No.: 2017EE0113605 Fol:1 Anex:0 FA:0
ORIGEN 84111-CONTRALORIA DELEGADA PARA EL SECTOR SOCIAL / JOSÉ ANTONIO SOTO
MURGAS
DESTINO JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO / CONGRESO DE LA REPUBLICA
ASUNTO RESPUESTA PROPOSICION 12
OBS

2017EE0113605

Camara de Representantes
Secretaría General
CORRESPONDENCIA

20 SEP 2017

Radicado No.

Recibido Por: *Camilo A. Acuña C.*

Doctor
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARÍO GENERAL
CAMARA DE REPRESENTANTES
Capitolio Nacional, Piso 1.
Bogotá, D.C.

Asunto:

Proposición número 012 del 24 de agosto de 2017.

Respetado Doctor Mantilla:

Con relación al asunto de la referencia, respetuosamente nos permitimos dar cumplimiento a la solicitud presentada a la Contraloría General de la República con ocasión de la Proposición del asunto, a través de la cual se dispuso invitar al Contralor General de la República, al debate de control político para “cuestionar condiciones actuales del sistema de salud, verificar compromisos del Gobierno Nacional en la materia, revisar los desafíos y buscar mejores alternativas y oportunidades de solución” al que fueron citados el Ministro de Salud y Protección Social, el Superintendente Nacional de Salud, al Director General de la Administradora de los Recursos del SGSSS (ADRES) y a la Presidenta de la Fidupervisora.

Atendiendo al cuestionario presentado con la invitación a la Contraloría General de la República, a continuación damos respuesta a cada uno de los interrogantes formulados:

1. Sírvase informar a la Plenaria de la Cámara de Representantes cuáles han sido las acciones concretas en cuanto a la vigilancia de la gestión fiscal en materia de salud y correcto cumplimiento de las Leyes aprobadas en el Congreso de la República sobre el Sistema de salud.

Las acciones concretas en cuanto a la vigilancia de la gestión fiscal en materia de salud por la Contraloría General de la República se han enmarcado y limitado dentro de las competencias que le han sido asignadas constitucionalmente, de tal manera que le permite hoy manifestar que la CGR ha cumplido con su misión constitucional de ejercer la vigilancia y control de los recursos públicos destinados a salud por las diferentes fuentes, incluyendo Sistema General de

Participaciones, Sistema General de Regalías, a nivel nacional a través de los procesos Auditores, Actuaciones Especiales de Fiscalización y cuando ha sido procedente, mediante el trámite de las Indagaciones Preliminares y los correspondientes Procesos de Responsabilidad Fiscal, así como también, mediante los Procesos de Jurisdicción Coactiva si a ello hay lugar.

Es así como, a manera de ejemplo, en el trimestre de octubre de 2016 a marzo de 2017 los Procesos de Fiscalización adelantados permitieron generar hallazgos por \$73.697 millones de 68 Auditorías practicadas, \$3.211 millones de 22 Actuaciones de Fiscalización, \$653.463 millones de 161 Indagaciones Preliminares y de los 834 Procesos de Responsabilidad Fiscal adelantados que afectaron recursos por \$5.4 billones, se obtuvo recuperación por \$4.372 millones y \$301 millones de recuperación, mediante Procesos de Jurisdicción Coactiva. Lo anterior, con base en el último informe presentado por la Contraloría General de la República a la Corte Constitucional en cumplimiento del Auto 263 de 2012, adjunto.

2. Detallar la situación actual del control financiero, de gestión y de resultados que ha identificado la Contraloría tras la aplicación de los marcos normativos dentro del sistema de salud, dando énfasis en la eficiencia, la economía y la equidad.

Sobre este tema la Contraloría General de la República, a partir de las observaciones que a continuación se presentan y, teniendo en cuenta el número de procesos de fiscalización desarrollados frente al universo de entidades y actores que conforman el sistema de salud no le es posible pronunciarse al respecto.

1. EL CONTROL FISCAL Y LAS COMPETENCIAS DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

La Constitución Política estableció en el artículo 267 y siguientes, los contenidos básicos del Control Fiscal, calificándolo como una Función Pública encomendada a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales, en aras de vigilar la Gestión Fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Este nuevo modelo de control fiscal, basado en resultados, tiene como fundamento el ejercicio auditor sectorial e intersectorial a planes, programas y proyectos de inversión, sin descuidar el mandato constitucional y legal de auditar los sujetos de control. En efecto, la Contraloría General de la República orienta su proceso auditor no sólo al cumplimiento de normas, procesos y procedimientos, sino que se basa fundamentalmente en la verificación del logro de los resultados, que le permitan al Estado cumplir con sus fines esenciales.

El proceso auditor a través del cual se cumplen las funciones antes descritas, se encuentra regulado a través de la Resolución No 6368 del 22 de agosto de 2011, mediante la cual se adoptó la Guía de Auditoría de la Contraloría General de la

República de Colombia y que fue aprobada en Comité Directivo el día 11 de agosto de 2011.

La Actuación Administrativa que ejerce la Contraloría General de la República al desarrollar el proceso auditor, **es de carácter especial** y se encuentra regulada por las normas especiales que para los efectos se han expedido sobre la materia.

En efecto, como marco normativo especial de la Contraloría General de la República, se tienen los artículos 267 y siguientes de la Constitución Política, Ley 42 de 1993, Decreto 267 de 2000, Ley 1474 de 2011, Resolución 6368 de 2011, entre otras.

Por lo anterior, resulta necesario hacer la diferenciación entre una **actuación administrativa de carácter común** y una **actuación administrativa de carácter especial**.

La actuación administrativa de carácter común se aplica a cualquier actuación o procedimiento de la administración pública en particular, y debe regularse por lo establecido en la Ley 1437 de 2011 - Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Sin embargo, la actuación administrativa de carácter especial es el que se aplica a un procedimiento o actuación en ciertos casos especiales, los cuales por su naturaleza deben regularse también por normas de carácter especial, como las que ya se enunciaron con antelación.

Las normas especiales por las que se rige la Contraloría General de la República, se aplican a todas sus actuaciones administrativas y en caso de vacío, se aplicará en forma supletoria, las directrices que de forma general son reguladas a través del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo.

De la normatividad estudiada se tiene claro entonces que la competencia de la Contraloría General de la República, para la vigilancia de la gestión fiscal de la administración, se circunscribe al **ORDEN NACIONAL**, es decir, a las entidades o particulares que manejen, recauden o administren fondos o bienes de la Nación. Sólo en forma **excepcional** se le confiere competencia a la Contraloría General de la República para adelantar el control fiscal sobre recursos de alguna entidad territorial.

2. NATURALEZA ESPECIAL DEL CONTROL FISCAL EJERCIDO POR LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.

De la normatividad antes descrita se desprende que el ejercicio del Control Fiscal del Estado incluye el ejercicio de un Control Financiero, de Gestión y de Resultados, fundado en los principios de Eficiencia, Economía, Equidad y Valoración de los Costos Ambientales, ejercido de forma **posterior y selectiva** sobre las cuentas de las Entidades sometidas a su vigilancia. La naturaleza de posterior y selectivo del Control Fiscal es consecuencia de las expresas disposiciones constitucionales previamente señaladas, y se ejerce en

cumplimiento de los procedimientos, sistemas y principios establecidos en la Ley.

En efecto, el Artículo 5° de la Ley 42 de 1993 define el **Control Posterior** como la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos. La naturaleza del **Control Selectivo** hace referencia a la elección, mediante un procedimiento técnico, de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades, para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del Control Fiscal.

El Control Fiscal puede ser también **rogado**, cuando se presenta como consecuencia de una solicitud expresa de las autoridades señaladas en la Ley, o de la ciudadanía, de la forma prevista en las mismas disposiciones legales.

3. ¿Qué opiniones, comentarios y hallazgos ha emitido la Contraloría de cara a los procesos liquidatarios de las EPS, ventas de EPS, públicas y privadas? Anexar un informe conciso y claro que permita entender los hallazgos sobre el proceso y la experiencia de Saludcoop y Cafesalud.

La Contraloría General de la República, en cumplimiento del Plan de Vigilancia y Control Fiscal previsto para el segundo semestre de 2016, adelantó una Auditoría tanto a SALUDCOOP E.P.S. O.C. como a CAFESALUD E.P.S. S.A., dando origen a sendos Informes de Auditoría debidamente liberados por la Contraloría General de la República, y que adjuntamos al presente documento.

De los mencionados informes, nos permitimos resaltar los siguientes aspectos:

a) Antecedentes: Empresas Vinculadas – Grupo Empresarial.

Es necesario resaltar la condición de empresa matriz que ostentaba SALUDCOOP E.P.S. O.C., encabezando una red empresarial de más de 40 sociedades, que se prestaban servicios entre sí. Es decir, actividades empresariales de carácter *interno*, que normalmente cualquier entidad del sector público o privado suele suplir con sus propios recursos administrativos, en el caso de las empresas, y especialmente las EPS, pertenecientes al Grupo Saludcoop, fueron *tercerizados*, de forma tal que las mismas no contaban, entre otras, con una oficina asesora jurídica que estuviera al frente de la defensa jurídica y judicial de la entidad, o con una gerencia de sistemas que respaldara y custodiara su información, sino que las empresas del Grupo tenían que subcontratar servicios como los descritos con otras empresas independientes, pero pertenecientes al mismo Grupo Empresarial.

La situación de control y la condición de sociedad matriz, se encontraba debidamente registrada ante la Superintendencia de Sociedades, y SALUDCOOP E.P.S. O.C. ejercía control no sólo sobre otras EPS, sino igualmente sobre las otras empresas a través de las cuales se desarrollaban las actividades administrativas, financieras, jurídicas, técnicas e informáticas de todo el Grupo Empresarial.

La participación en el capital social de las empresas del Grupo por parte de SALUDCOOP E.P.S. O.C., de conformidad con los registros presentados ante la Superintendencia de Sociedades y ante la Cámara de Comercio de Bogotá, a 2016, era la siguiente:

Cuadro N° 1.
Estructura del Grupo Empresarial Saludcoop

| N o. | RAZÓN SOCIAL | NIT | PARTICIPACIÓN | ESTAD O** |
|-------------|---|---------------|---|------------------|
| 1 | IAC Jurisalud Consultores | 830.131.368-8 | Saludcoop EPS O.C. 100% | En Liquidación |
| 2 | Fundación para el Desarrollo, Promoción Social y Defensa del Movimiento Cooperativo Y Solidario Fundacioncoop | 830.129.411-0 | Saludcoop EPS O.C. 100% | Activa |
| 3 | Cruz Blanca EPS S.A. | 830.009.783-0 | Prosana S.A. 94,9% Inversiones Cartagena S.A. 2,53% Inversiones Solidarias S.A. 2,53% Inversiones Cali Limitada 0.0137% Inversiones Medellín Limitada 0.0137% | Activa |
| 4 | IAC Salud En Línea | 830.106.534-9 | Saludcoop EPS O.C. 99.73% Corporación Gimnasio Los Pinos 0.27% | Inactiva |
| 5 | Biorescate Ltda. | 830.130.182-0 | Saludcoop EPS O.C. 99.497% IAC Acción y Progreso 0.503% | Activa |
| 6 | IAC Educarsalud | 830.512.355-8 | Saludcoop EPS O.C. 95.15% Cooperativa Epsifarma 4.85% | Activa |
| 7 | Clínica Pamplona Ltda. | 807.000.280-3 | Personas Naturales 4.89% Saludcoop EPS O.C. 95.11% | Activa |
| 8 | Work & Fashion S.A. | 830.091.381-1 | Saludcoop EPS O.C. 94,91% Progressa 1,27% IAC Acción y Progreso 1,27% CTA Serviactiva 1,27% CTA Efectiva 1,27% | Activa |
| 9 | Heon Health On Line S.A | 830.117.028-0 | Saludcoop EPS O.C. 94,6% Cooperativa Epsifarma 4,16% | Activa |

| N o. | RAZÓN SOCIAL | NIT | PARTICIPACIÓN | ESTAD O** |
|---------|---|---------------|--|----------------|
| | | | Corporación Gimnasio Los Pinos 1,00% IAC Acción y Progreso 0,16% CTA Efectiva 0,007% | |
| 10 | Proyectos y Construcciones Arquitectónicas S.A. | 900.233.474-2 | Saludcoop EPS O.C. 94% Corporación Gimnasio Los Pinos 1,50% Corporación IPS Saludcoop 1,50% CTA Efectiva 1,50% CTA Serviactiva 1,50 % | Activa |
| 11 | Epsifarma S.A. En Liquidación | 830.010.237-2 | Saludcoop EPS O.C. 94% | En Liquidación |
| 12 | Cooperativa Epsifarma | 900.067.659-6 | Saludcoop EPS O.C. 10% IAC Acción y Progreso 10% Corporación Gimnasio Los Pinos 10% Corporación IPS Saludcoop 10% IAC Educar Salud 10% CTA Efectiva 10% IAC Gestión Administrativa 10% IAC Salud En Línea 10% IAC Jurisalud Consultores 10% CTA Serviactiva 10% | Activa |
| 13 | Audieps Ltda. | 830.102.022-1 | Saludcoop EPS OC 93.75% IAC Acción y Progreso 6.25% | En Liquidación |
| 14 | Cafesalud EPS S.A. | 800.140.949-6 | Saludcoop EPS OC 78,95% Cruz Blanca EPS S.A. 21,04% German Rafael Rubio 0,0001393% Silvia Fajardo Glauser 0,0000492% Elsa Fajardo Glauser 0,0000410% | Activa |
| 15 | Healthfood S.A. | 830.091.382-9 | Saludcoop 76,16% Corporación IPS Cruz Blanca 9,53% | Activa |

| N o. | RAZÓN SOCIAL | NIT | PARTICIPACIÓN | ESTAD O** |
|---------|---|-------------------|--|-------------------|
| | | | CTA Serviactiva 4,77% CTA Efectiva 4,77% Progressa 4,77% | |
| 16 | Saludcoop EPS O.C | 800.250.1 19-1 | Cupidrogas, Fomanort, Salud en Línea, Acción y Progreso, Corporación Gimnasio Los Pinos, Fundación Comultrasan, Fundación Univ Juan N Corpas, Fundación Clínica Hospital Juan N Corpas, Laboratorio Lafarve, Emcosalud, Cooperativa de Profesores Univ Nacional, Unión de Profesionales para la Cultura y la Recreación, Coopava, La Equidad Seguros de Vida, La Equidad Seguros Generales, Coopvencedor, Coasmedas, Favor, Progressa, Fundequidad, Comultrasan, Cooperativa Multiactiva Cotrafa, IAC Educarsalud, IAC Acción y Progreso. -83.91% Saludcoop EPS OC- | En Liquidación |
| 17 | Clínica Saludcoop Santa Isabel Ltda. | 813.009.1 43-5 | Saludcoop EPS O.C. 80.35% Clínica Santa Isabel Ltda. 19.55% IAC Acción y Progreso 0.1% | Activa |
| 18 | Clínica Saludcoop Los Andes S.A. | 814.003.8 98-3 | Personas Naturales 24.12% Saludcoop EPS 75.88%. | Activa |
| 19 | Óptica Saludcoop S.A. | 830.090.6 40-1 | Saludcoop EPS OC 75% Progressa 6,25% IAC Acción y Progreso 6,25% CTA Serviactiva 6,25% CTA Efectiva 6,25% | Activa |

| N o. | RAZÓN SOCIAL | NIT | PARTICIPACIÓN | ESTAD O** |
|------|--|-------------------|--|----------------|
| 20 | Impecable Lavandería Hospitalaria Ltda. | 830.117.4 15-8 | Saludcoop EPS 72% CTA Serviactiva 27,8 % IAC Acción y Progreso 0,109% | Inactiva |
| 21 | IAC Gestión Administrativa | 900.218.7 82-3 | Saludcoop 70% IAC Acción y Progreso 20% CTA Efectiva 10% | En Liquidación |
| 22 | Clínica Saludcoop Armenia S.A. | 801.004.2 18-2 | 69% Saludcoop EPS OC. | En Liquidación |
| 23 | Pharma 100 S.A. | 830.100.8 62-2 | 59.66% Saludcoop EPS OC. | En Liquidación |
| 24 | Clínica Martha S.A. | 892.001.5 88-1 | Personas Naturales 43.47% Saludcoop EPS Oc 56,5367871 | Activa |
| 25 | Centros Médicos Cruz Blanca I.P.S. Ltda. | 830.118.2 00-6 | 50% Saludcoop EPS OC | En Liquidación |
| 26 | Clínicas Saludcoop C.B. I.P.S. Ltda. | 830.117.8 61-1 | 50% Saludcoop EPS OC. | En Liquidación |
| 27 | Procesos y Transacciones P&T Ltda. | 830.113.8 45-3 | Saludcoop 50% IAC Acción y Progreso 50% | En Liquidación |
| 28 | Contact Service Ltda. | 830.117.0 12-3 | Saludcoop EPS OC 50% IAC Acción y Progreso 50% | Activa |
| 29 | Consultoría De Estrategias Y Negocios S.A. | 900.175.6 31-3 | Fundación Coop 40% Otros 15% Saludcoop 10% Cooperativa Epsifarma 5% Corporación Gimnasio Los Pinos 5% Sociedad Cooperativa LKS Coop España 25% | En Liquidación |
| 30 | Clínica Santa Cruz De La Loma S.A. | 800.215.7 58-1 | Saludcoop EPS OC 83.57% Personas Naturales 16.5% | |
| 31 | Club Deportivo Gimnasio Los Pinos | 830.086.1 66-4 | Saludcoop Progressa | |
| 32 | Corporación Gimnasio Los Pinos | 830.115.3 93-5 | Fundación La Equidad 1% Saludcoop EPS 2% | |

| N o. | RAZÓN SOCIAL | NIT | PARTICIPACIÓN | ESTAD O** |
|---------|---|--------------------------|---|--------------|
| | | | Progressa 97% | |
| 33 | Corporación IPS Saludcoop | 830.106.3 76-1 | Saludcoop EPS OC. Otros Personas Naturales | |
| 34 | Estudios E Inversiones Medicas Esimed S.A. | 800.215.9 08-8 | Cafesalud EPS S.A. 94,68% Compañía Suramericana de Seguros de Vida S.A. 1,306% Compañía Suramericana de Seguros S.A. 1,306% Sociedad Promotora Agroindustrial Cafetera Ltda. 0,091% Central de Cooperativas de Caficultores Ltda. 0,091% Federación Nacional de Cafeteros 2,52% | |
| 35 | Laboratorio Bioimagen Ltda. | 830.016.5 95-1 | Cruz Blanca EPS 99% Prosana S.A 1% | |
| 36 | Seven Tecnologías de la Informática S.A. | 900.239.5 33-6 | Heon Health On Line S.A 15% Digital Ware 40% Pharma 100 15% Corporación Gimnasio Los Pinos 15% IAC Educar Salud 15% | |
| 37 | Clínica Saludcoop Facatativá Ltda. | 900.191.5 88-1 | Saludcoop EPS 17% Cruz Blanca EPS 16,5% Cafesalud EPS 16,5% Corvesalud 50% | |
| 38 | Inversiones Cartagena S.A. | Domicilio Fuera Del País | | |
| 39 | Inversiones Solidarias S.A. | Domicilio Fuera Del País | | |
| 40 | Medicina Prepagada Cruz Blanca S.A. | Domicilio Fuera Del País | | |
| 41 | Saludcoop México S.A. De C.V. | Domicilio Fuera Del País | | |

Fuente: Informe CGR.

*Fuente: Superintendencia Nacional de Salud – Superintendencia de Sociedades

**Fuente: Cámara de Comercio de Bogotá

De conformidad con lo anterior, servicios esenciales para la operación administrativa, financiera, jurídica y técnica de las empresas, se encontraban contratados con terceros: IAC Jurisalud Consultores tenía a su cargo toda la operación de defensa judicial, mientras que Heon Health On Line S.A., se encargaba de la operación tecnológica y de redes y sistemas. Por su parte, IAC Gestión Administrativa llevaba a cabo la operación administrativa del Grupo.

La estructura empresarial que se creó, basada en la independencia comercial de las empresas que integraban el Grupo, y fortalecida por la naturaleza de las mismas, algunas de ellas pertenecientes al sector cooperativo, **limitó la capacidad de intervención por parte de los entes de supervisión y vigilancia**, y llevó al extremo de que en el curso de una reciente Auditoría, adelantada por la Contraloría General de la República a CAFESALUD E.P.S. S.A., la misma entidad auditada manifestó no tener acceso a sus propios registros, toda vez que los mismos reposaban en las otras empresas del Grupo. (Ver: CGR. Informe de Auditoría a CAFESALUD E.P.S. S.A., Vigencia 2015).

b) SITUACIÓN PATRIMONIAL INSOSTENIBLE DE SALUDCOOP E.P.S. O.C.: Incertidumbre Financiera.

El modelo de Grupo Empresarial antes descrito, a partir del cual SALUDCOOP E.P.S. O.C. y sus vinculadas operaban administrativa, jurídica, financiera y contablemente de forma *tercerizada*, **condujo, entre otros, a que los resultados del indicador del gasto de administración, para los regímenes tanto contributivo como subsidiado, descritos por la entidad, presentaran incertidumbre sobre la real situación de la EPS**, en razón a que en la información contable se evidencian debilidades en el reconocimiento de la totalidad de los hechos económicos.

La contabilidad, y en general toda la gestión misional y administrativa de SALUDCOOP E.P.S. O.C., carecía de soportes en la mayoría de sus registros, los cuales no presentaban conciliación entre las áreas fuente de la información y la de contabilidad, que permitiera respaldar las transacciones, y en general mostraba graves deficiencias de control interno.

La ausencia de soportes documentales llevó a una incertidumbre sobre la realidad económica y financiera de SALUDCOOP E.P.S. O.C. y de sus vinculadas, especialmente sobre las cifras que presentaron como parte de su información financiera. (Ver: Informe de Auditoría a SALUDCOOP – Dictamen Integral. Pgs. 8 y 9)

La Superintendencia Nacional de Salud había evidenciado desde años atrás la grave situación financiera que atravesaban tanto SALUDCOOP E.P.S. O.C., así como CAFESALUD E.P.S. S.A., a tal punto que ordenó desde el 11 de mayo de 2011, una medida de vigilancia especial sobre la primera, intervención forzosa impulsada por el Gobierno Nacional buscando una adecuada prestación de los servicios de salud a los afiliados.

Por su parte, CAFESALUD E.P.S. S.A. estuvo igualmente bajo medida cautelar de vigilancia especial impuesta por la misma Superintendencia, desde el mes de enero de 2012, toda vez que venía presentando tanto patrimonio como margen

de solvencia negativos, lo que ponía en riesgo el aseguramiento de la población afiliada.

SALUDCOOP E.P.S. O.C., desde el año 2015 decidió de manera anticipada, provisionar el 100% de su inversión en dicha EPS, “*debido a las pérdidas recurrentes que ha presentado, originando un patrimonio negativo*”, ante la realidad financiera de la subordinada CAFESALUD E.P.S. S.A. (Ver Notas a los EEF de SALUDCOOP a corte del 30 de noviembre de 2015, Nota N° 8 – numeral 19)

A pesar de las medidas preventivas impuestas por la Superintendencia Nacional de Salud, la situación financiera de la EPS empeoró sustancialmente: el informe de la empresa Baker Tilly Colombia Ltda., firma designada como contralor para la intervención forzosa administrativa de SALUDCOOP E.P.S. O.C., evidenció “*que la entidad tiene un capital de trabajo negativo de \$1,7 billones, un nivel de endeudamiento del 350.11% y un patrimonio (negativo) de -\$2,8 billones; además, los costos de la prestación de los servicios y los gastos administrativos superan los ingresos de la entidad, con un déficit de capital de trabajo que no permitió cubrir las obligaciones corrientes de la EPS*”. (La negrilla es nuestra) (Ver Informe de Auditoría a SALUDCOOP E.P.S. O.C. – Hechos relevantes).

c) Incertidumbre sobre otros pasivos de las EPS.

Se resalta que en los Estados Financieros de SALUDCOOP E.P.S. O.C. – EN INTERVENCIÓN, a corte del 30 de noviembre de 2015, se presenta, entre otras, una provisión por comisiones de cuentas recaudadoras correspondiente a conceptos como construcciones, edificios y canon de arrendamiento.

Sin embargo, la misma EPS expresamente reconoció en las notas a dichos Estados Financieros, que “desde el mes de julio de 2013 hasta la fecha 30 de junio de 2015, no se conoce la certeza de estas transacciones debido a que este dinero está siendo consignado en encargos fiduciarios constituidos a nombre de PR inversiones asociadas. Teniendo en cuenta lo anterior, no es posible determinar el impacto que esta transacción pueda tener sobre los estados financieros de la Entidad”. (Negrilla fuera de texto) (Ver Nota N° 23 de los Estados Financieros a corte del 30 de noviembre de 2015).

Se evidencia entonces que importantes ingresos, que impactan la liquidez de la empresa, como es el caso de los correspondientes a cánones de arrendamiento, no ingresaban a las cuentas bancarias de la Entidad, sino que eran recibidos directamente por terceros, sin que se tuviera certeza sobre tales operaciones.

Por su parte CAFESALUD E.P.S. S.A., según los resultados reportados en su información financiera, el indicador de gasto de administración para los regímenes tanto contributivo como subsidiado, descritos por la entidad, presentaron incertidumbre sobre la real situación de la EPS, en razón a que en la información contable se evidenciaron debilidades en el reconocimiento de la totalidad de los hechos económicos. (Página 144 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

Fue tal la incertidumbre generada que, según pudo comprobar la Contraloría General de la República, los Estados Financieros presentados por la Entidad para el cierre de la vigencia 2015, no fueron aprobados ni por la Junta Directiva, ni por la Asamblea de Accionistas, y adicionalmente el Revisor Fiscal de Cafesalud EPS se abstuvo de dar Opinión sobre los mismos. (Página 20 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

La contabilidad de Cafesalud EPS, en muchos de sus registros, carece de soportes, no presenta conciliación entre las áreas fuente de la información y la de contabilidad que permita respaldar las transacciones, y en general muestra graves deficiencias de control interno.

La ausencia de soportes documentales para la totalidad de la información auditada, le permitió evidenciar a la Contraloría General de la República la incertidumbre que entonces existía sobre la realidad económica y financiera de Cafesalud EPS y sobre las cifras que se presentaron como parte de su información financiera.

d) Aumento injustificado de Gastos Durante 2015.

No sólo había generado incertidumbre sobre la realidad económica de las EPS, y en general de las empresas que conformaban el Grupo Saludcoop, sino que incluso llevó a que algunos ingresos de las EPS no pudieran ser reconocidos como propios, tal como se expuso previamente.

Durante la Vigencia 2015, SALUDCOOP E.P.S. O.C. presentó un incremento injustificado de los gastos que pasaron de \$222.138.801 (cifras en miles de pesos) en diciembre de 2014, a \$248.467.674 en noviembre de 2015; representando un incremento del 11,85%, cuando en el mismo periodo los ingresos de la entidad no solamente no crecieron en igual proporción, sino que presentaron una disminución pasando, en el mismo periodo, de \$3.158.950.637 (cifras en miles de pesos), a \$3.125.508.207.

Solamente los Gastos de Administración de SALUDCOOP E.P.S. O.C. pasaron de \$170.157.063 en 2014 (cifras en miles de pesos), a \$187.305.048, incremento concentrado en los gastos de personal, honorarios y servicios. (Ver: Nota N° 29 de los Estados Financieros de SALUDCOOP, a corte del 30 de noviembre de 2015)

A pesar de encontrarse la EPS bajo medida de vigilancia especial impuesta por la Superintendencia Nacional de Salud, se ordenó, mediante Resolución 2414 del 24 de noviembre de 2015, la toma de posesión de los bienes, haberes y negocios, y a la intervención administrativa forzosa de SALUDCOOP E.P.S. O.C., con fines de liquidación, para lo cual se fijó un plazo de dos (2) años

Por su parte, en el caso de CAFESALUD E.P.S. S.A., El equipo auditor de la Contraloría General de la República no encontró justificación aparente para el desproporcionado aumento de los costos operacionales de Cafesalud EPS, con relación a sus ingresos durante 2015. El solo costo de los Contratos de Capitación, aumentó en un 25%. El resultado bruto reflejó una condición notoriamente deficitaria, con una pérdida por \$217 mil 246 millones de pesos en

2015, situación financiera insostenible, sobretodo si se compara con los resultados que arrojaron los ejercicios de 2013 y 2014, donde la entidad reportó utilidades brutas por \$22 mil 184 millones y \$24 mil 796 millones, respectivamente. (Página 187 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

Dentro de los Gastos Operacionales, el rubro de Gastos de Mantenimiento y Reparaciones aumentó en un 268%; los gastos por Servicios aumentaron en un 124% y los gastos en Honorarios aumentaron en un 49%. Los gastos globalmente considerados pasaron de \$53 mil 327 millones en 2014, a \$120 mil 852 millones de pesos en 2015. (Página 187 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

De igual forma se registraron gastos por procesamiento electrónico de datos que ascendieron a la suma de \$6 mil 218 millones de pesos, facturación concentrada en el proveedor Heon Health On Line Ltda., correspondientes a la interfaz de cuentas médicas de la entidad. En 2014, sin embargo, no se pagó suma alguna por este concepto, lo que genera incertidumbre sobre la forma como se venían llevando a cabo los procesos de registro y revelación de los gastos. (Página 189 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

Así mismo, la cuenta de Gastos Diversos aumentó para 2015 en un 464%, alcanzando los \$25 mil 846 millones de pesos, de donde se destacan los gastos por concepto de multas y sanciones. (Página 191 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

Durante el proceso auditor, Cafesalud EPS no suministró información que justificara adecuadamente las cuantías de los incrementos, desde el punto de vista funcional u operacional, limitándose a informar que los gastos se debían al traslado de los afiliados provenientes de Saludcoop EPS OC, lo que llevaría a suponer que el mencionado traslado fue la causa de todas las dificultades financieras de Cafesalud EPS. (ver página 190 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

e) Posibles Inconsistencias en la Valoración de los Activos y Pasivos.

Como se mencionó antes, dentro de los principales activos de Cafesalud EPS se encontraban las Cuentas por Cobrar, tanto a corto plazo como a largo plazo. Las Deudas de Difícil Cobro, todas con más de 360 días de mora, sólo se provisionaron en un 92%, y presentaron un crecimiento sostenido, reflejando la dificultad de su conversión en efectivo. Se destaca la presencia del Ministerio de Salud como deudor de difícil recaudo, con obligaciones a favor de la entidad por más de \$101 mil millones de pesos, como ya se expuso. (Página 194 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

La cartera de difícil recaudo, a pesar de tratarse de sumas de dinero que no podían ser gestionadas ni destinadas a atender el normal desarrollo de la operación de la entidad, representaba el 38% de los activos de Cafesalud EPS. (Página 195 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

f) Facturas y Pagos no se Registraban en la Contabilidad.

Adicionalmente, no existía certeza de la cuantía de los pasivos a cargo de Cafesalud EPS. La Contraloría General de la República pudo evidenciar que existía facturación por servicios prestados, incluso en vigencias anteriores, que no había sido reconocida ni registrada en los Estados Financieros, y de igual forma existían otros pagos que, habiéndose ya efectuado, figuraban como cuentas pendientes por pagar. (Ver páginas 198 y 199 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

Otros activos que hubieran podido contribuir a aliviar la situación financiera de la EPS, se encontraban representados en la inversión que, según los EEFF presentados, tenía Cafesalud EPS en la IPS ESIMED, y que ascendían a más de \$6 mil millones de pesos. Sin embargo, Cafesalud EPS entregó sus acciones en garantía a favor del Ministerio de Salud, después de la expedición de los Bonos Opcionalmente Convertibles en Acciones – BOCAS, y que le permitieron un ingreso a la EPS por \$200 mil millones de pesos pero que, como se evidenció, tampoco mejoró la situación financiera de Cafesalud EPS. (Página 7 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

g) Insostenible Situación Patrimonial.

A corte del 30 de noviembre de 2015 el pasivo total de SALUDCOOP E.P.S. O.C. superaba los \$4,2 billones de pesos, de los cuales solamente un treinta y uno por ciento (31%) se encontraba respaldado en los activos de la Entidad, valorados en \$1,3 billones de pesos. (Ver: Estados Financieros de SALUDCOOP a corte del 30 de noviembre de 2015)

Revisada la composición de los principales activos de la EPS, se evidencia que dentro del Activo Corriente, es decir, aquellos activos que en el corto plazo son fácilmente convertibles en dinero, se incluían las cuentas por cobrar a deudores, avaluadas en \$663.376.665 (cifras en miles de pesos), lo que significa que del total de activos de la Entidad, más del cincuenta por ciento (50%) se encontraba representado en la cartera de la EPS, incluida la cartera de difícil recaudo, que ya se encontraba provisionada. (Ver: Nota N° 2 de los Estados Financieros a corte del 30 de noviembre de 2015 – Principales políticas y prácticas contables – Provisiones Deudas de Difícil Recaudo)

Quiere decir lo anterior, que si no se tuviera en cuenta el valor de la cartera para determinar el verdadero respaldo con el que contaban los pasivos de SALUDCOOP E.P.S. O.C., se tendría que los mismos sólo se encontraban respaldados en un 15,49%

Resulta entonces evidente que SALUDCOOP E.P.S. O.C. carecía completamente de activos realizables, con un patrimonio negativo, situación que se agravaba cada día aún más. (Ver: Informe de Auditoría a SALUDCOOP)

La pérdida patrimonial condujo a que, para noviembre de 2015, los pasivos totales equivalían ya al 321% del total de activos. Es decir, aún si se pudiera convertir en efectivo la totalidad de los activos de la Entidad, que como se advirtió incluían la cartera, los recursos no hubieran alcanzado sino para pagar el 31% del total supuestamente adeudado. (Ver: Estados Financieros de SALUDCOOP a corte del 30 de noviembre de 2015)

Por su parte, en el caso de CAFESALUD E.P.S. S.A., pudo evidenciar la Contraloría General de la República, que la EPS carecía completamente de Patrimonio, y el mismo no solamente era negativo, sino que cada día que pasaba, la situación patrimonial de la entidad se agravaba aún más: a diciembre de 2015 se reportó un patrimonio de menos \$651 mil 315 millones de pesos (en negativo). El deterioro patrimonial frente a 2014 fue del 90%.

La grave pérdida patrimonial condujo a que, para diciembre de 2015, los pasivos totales equivalían ya al 244% del total de activos. Es decir, aún si se pudiera convertir en efectivo la totalidad de los activos de la empresa, que como se advirtió incluyen la cartera de difícil cobro con más de 360 días de mora, los recursos no alcanzarían sino para pagar el 41% del total supuestamente adeudado. Lo anterior sin contar que se desconocía la existencia de otros pasivos que no hubieran sido registrados contablemente. (Página 199 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

h) Entrada en liquidación: Traslado de afiliados y de ingresos.

A pesar de la difícil situación patrimonial que atravesaban las EPS, gracias a que SALUDCOOP contaba con más de 5,2 millones de afiliados, tenía ingresos asegurados por más de \$3,1 billones de pesos, correspondientes a la Unidad de Pago por Capitación – UPC, ingresos asociados a la prestación de los servicios de salud y causados en relación directa a cada una de las personas afiliadas a SALUDCOOP E.P.S. O.C. (Ver: Nota N° 27 de los Estados Financieros de SALUDCOOP a corte del 30 de noviembre de 2015)

Toda vez que, como se expuso previamente, los pasivos de SALUDCOOP E.P.S. O.C. no encontraban verdadero respaldo en sus activos, no sólo por lo insuficientes que los mismos resultaban para amparar las obligaciones de la Entidad, sino por la naturaleza de tales activos, al componerse en más de un cincuenta por ciento (50%) por cuentas por cobrar a deudores, **la única posibilidad para alcanzar la viabilidad financiera de SALUDCOOP E.P.S. O.C., se encontraba en el Flujo de Caja que le representaban sus más de 5,2 millones de afiliados.**

SALUDCOOP contaba con ingresos anuales por más de \$3,1 billones de pesos, representados principalmente en la Unidad de Pago por Capitación – UPC, que equivalían a estar recibiendo anualmente una suma superior al setenta y tres por ciento (73%) del total de los pasivos; lo anterior, sin tener en cuenta otros posibles ingresos que en virtud de la estructura de Grupo Empresarial, estuvieran siendo recibidos por subordinadas, asociadas u otras empresas.

Recursos asegurados de tal magnitud, le hubieran permitido a SALUDCOOP E.P.S. O.C. llegar a las fórmulas de arreglo y de pago suficientes y necesarias, para solventar en el mediano y largo plazo la totalidad de sus obligaciones.

El Gobierno Nacional, mediante Decreto 2702 de 2014, había dispuesto lo siguiente:

“ARTÍCULO 9o. PLAZO PARA CUMPLIMIENTO DE LAS CONDICIONES FINANCIERAS Y DE SOLVENCIA. <Artículo compilado en el artículo 2.5.2.2.1.12 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016. Debe tenerse en cuenta lo dispuesto por el artículo 4.1.1 del mismo Decreto 780 de 2016> Las entidades a que hace referencia el artículo 2o del presente decreto que a la fecha de entrada en vigencia del mismo, se encuentren habilitadas para operar el aseguramiento en salud y **no cumplan con los requisitos financieros de capital mínimo, patrimonio adecuado, e inversión de las reservas técnicas**, previstos en el presente decreto, **los deberán cumplir progresivamente dentro de los 7 años siguientes** a la fecha de entrada en vigencia del presente decreto. En todo caso, al final del primer año de este plazo la entidad deberá haber cubierto al menos el 10% del defecto, al término del segundo año el 20%, al término del tercer año el 30%, al término del cuarto año el 50%, al término del quinto año 70%, al término del sexto año 90% y al final del séptimo año el 100%.” (Negrilla fuera de texto)

A pesar de lo anterior, la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución 2414 del 24 de noviembre de 2015, ordenó la liquidación de SALUDCOOP E.P.S. O.C., lo que significaba, entre otras, la entrega de la administración de los bienes y derechos de la Entidad a un Agente Especial Liquidador, quien no solamente tendría que poner fin a todos los contratos existentes a la fecha, sino igualmente **la suspensión de pagos de todas las obligaciones causadas hasta el momento de la toma de posesión.**

La decisión de entrada en liquidación de SALUDCOOP E.P.S. O.C., significaba entonces la cesación de todas sus actividades, asociadas a su objeto social, dándole paso así a la venta y realización de sus activos para el pago de sus obligaciones, en el orden de preferencia dispuesto por la Ley, y hasta el monto de los recursos representado en tales activos.

Por lo anterior, las personas afiliadas a SALUDCOOP E.P.S. O.C. debían a partir de ese momento migrar hacia otra (u otras) EPS que estuvieran en condiciones de asegurar y/o prestar los servicios de salud, decidiéndose entonces que CAFESALUD E.P.S. S.A. sería la empresa que acogería los más de 5,2 millones de afiliados.

Los nuevos afiliados recibidos por CAFESALUD E.P.S. S.A. equivalían en seis (6) veces a sus propios afiliados que, como se expuso previamente, ya habían llevado a esta EPS a una grave situación financiera, que necesariamente se agravaría al verse ahora convertida en la EPS más grande del país en número de afiliados, superando los siete (7) millones de personas. (Ver: Informe de Auditoría a CAFESALUD E.P.S. S.A. – Hechos relevantes)

Toda vez que los activos de SALUDCOOP E.P.S. O.C. no eran suficientes para el pago de sus pasivos, de conformidad con lo reflejado en sus Estados Financieros, la única fuente de pago viable la representaban sus ingresos,

asociados igualmente al número de personas afiliadas. Al entrar la EPS en proceso de liquidación, y verse entonces obligada a la cesación de todas sus actividades, las personas afiliadas a SALUDCOOP E.P.S. O.C. fueron trasladadas a CAFESALUD E.P.S. S.A., y en consecuencia, los ingresos asociados a la Unidad de Pago por Capitación – UPC ya no serían recibidos por SALUDCOOP E.P.S. O.C. (ahora En Liquidación), sino que a partir de entonces le pertenecerían a CAFESALUD E.P.S. S.A.

Así se puede evidenciar en los Estados Financieros comparativos de SALUDCOOP E.P.S. O.C. – EN LIQUIDACIÓN, a cortes de 31 de diciembre de 2015 y 30 de noviembre de 2015, donde se pasó de ingresos acumulados en los once (11) meses del año 2015 por la suma de \$3.125.508.207 (cifras en miles de pesos) a un total, a corte del 31 de diciembre de 2015, **de \$0,0 (cero pesos)**. (Ver: Estados Financieros del corte)

Es decir, **la decisión adoptada de adelantar la liquidación de SALUDCOOP E.P.S. O.C., representó que la misma perdiera la totalidad de sus ingresos**, y por lo tanto, la posibilidad de responder por sus pasivos, ya que los mismos no tenían respaldo en los activos de la EPS, superándolos en más del 321%, como se ha expuesto previamente. (Ver: Estado de Resultados de SALUDCOOP E.P.S. O.C., a corte del 31 de diciembre de 2015).

i) Hallazgos Fiscales por Gastos Administrativos y Compra de Activos Fijos. (Páginas 143 a 150 del Informe de Auditoría a Cafesalud)

De conformidad con lo dispuesto en la Ley 1438 de 2011, los recursos de la salud no podrán ser usados en actividades distintas a la prestación de servicios de salud. Sin embargo, la Contraloría General de la República pudo evidenciar que a corte del 31 de diciembre de 2015, Cafesalud EPS superó ampliamente los topes previstos en la Ley por concepto de Gastos Administrativos, al identificarse registros de gastos no relacionados directamente con la prestación de los servicios de salud, tales como sanciones, multas, litigios administrativos, intereses de mora, intereses de mora en impuestos, otros intereses moratorios tributarios y donaciones, gastos cuya cuantía superó los \$2 mil 320 millones de pesos, erogaciones que constituyen detrimento a los recursos de la salud.

Adicionalmente, y toda vez que los recursos provenientes de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) forman parte integral del Sistema General de Seguridad Social en Salud, y por lo tanto no constituyen renta de las EPS que los administran, no podían destinarse los mismos a la adquisición de activos fijos por parte de Cafesalud EPS. Sin embargo, durante la vigencia 2015, pudo establecerse que la entidad adquirió activos fijos por la suma de \$862 millones de pesos, representados en equipos de cómputo, así como muebles y enseres, configurándose un detrimento a los intereses patrimoniales del Sistema de Salud.

De esta forma damos cumplimiento a la solicitud contenida en el Oficio 2017ER0083136, proferido por la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes.

Atentamente,

JOSÉ ANTONIO SOTO MURGAS
Contralor Delegado para el Sector Social
Contraloría General de la República

Anexo: CD con los archivos magnéticos de lo anunciado:

1. Copia de Informe presentado a la Corte Constitucional
2. Copia de Informe de Auditoría a Cafesalud vigencia 2015
3. Copia de Informe de Auditoría a Saludcoop vigencia 2015