

Bogotá D.C., 31 de julio de 2012

80110

Doctor  
**JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO**  
Secretario General  
Cámara de Representantes  
E.S.D.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA 31-07-2012 02:45

Al Contestar Cite Este No.:2012EE50503 O 1 Fol:6 Anex:0

**ORIGEN:** 1518 - DESPACHO DEL CONTRALOR/MORELLI RICO SANDR/

**DESTINO:** SECRETARIA GENERAL CAMARA DE REPRESENTANTES/DR

**ASUNTO:** RESPUESTA - PROPOSICIÓN N 003 APROBADA EN SESIÓN F

**OBS:** 80110 - 263 PROYECTO DR. ULAHY BELTRAN ASESOR

**Referencia: Respuesta – Proposición No.003 aprobada en Sesión Plenaria el 24 de julio de 2012 (presentada por la Honorable Representante Gloria Stella Díaz Ortiz).**

Respetado Doctor Rodriguez Camargo:

De manera atenta procedo a responder el cuestionario dirigido a la Contraloría General de la República como Proposición No. 003 aprobada en Sesión Plenaria del pasado 24 de julio de 2012 para la Sesión Plenaria a realizarse el miércoles 01/agosto/2012, en los siguientes términos:

Resulta de suma utilidad para la Contraloría el cuestionario que la Honorable Representante Gloria Stella Diaz Ortiz tiene a bien elevarnos, de cara a informar respecto de nuestras actuaciones y el alcance que estas pueden tener.

Frente a las preguntas que nos formula la citada Representante, sobre la opinión de la Contraloría General de la República (CGR) de cuáles serían los criterios que debería tener en cuenta el Gobierno Nacional para que los 1.2 billones para la salud lleguen a los destinatarios, cuáles serían los criterios de priorización que debería tener en cuenta el Gobierno Nacional para la distribución de la cifra comprometida, cuáles serían los puntos a favor o en contra que considera la Contraloría, deben ser tenidos en cuenta por el Gobierno Nacional, en la creación de un Fondo de Solidaridad y Garantías para el sector salud y si la CGR cree que el Fondo de Solidaridad y Garantía anunciado por el Gobierno resultaría siendo igual que el FOSYGA, presentamos la siguiente respuesta:

En primer lugar, sobra recordar que ha sido la Contraloría General de la República (CGR) la que de manera decidida y directa ha realizado todas las actuaciones tendientes a que se lograra la restitución a la liquidez de las EPS de los recursos parafiscales invertidos de manera indebida, así como el desmonte de operaciones de crédito y operaciones financieras con base en dichos recursos.



Ahora bien, una vez expedido el fallo del Consejo de Estado sobre la conciliación entre SaludCoop EPS y la Superintendencia Nacional de Salud, este Ente de Control, en uso de sus facultades y funciones constitucionales y legales, en especial en lo atinente a preservar los recursos públicos y evitar su pérdida, ha requerido al Ministerio de Salud y Protección Social, así como a la actual Superintendente Nacional de Salud, para que rindan informe sobre los recursos recuperados y los procedimientos y mecanismos implementados para la recuperación inmediata de los recursos faltantes.

Así mismo se han exigido los informes sobre el desmonte de las operaciones de préstamo, donación, leasing, e inversión, que hayan sido financiadas con los ingresos derivados de UPC, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones u otros recursos parafiscales, que se le cobran a sus afiliados.

Con respecto a este particular, es pertinente mencionar que las acciones de la CGR van dirigidas no solo a lo expresado en el fallo del Consejo de Estado con respecto a SaludCoop EPS, sino a la exigencia en el cumplimiento de la Ley y reiterado por la jurisprudencia, con respecto a las demás Entidades del sector que de manera irregular hayan utilizado recursos parafiscales para la inversión en infraestructura u otras operaciones distintas a la prestación del servicio de salud.

Adicionalmente, se han requerido Informe sobre las acciones de control y procedimientos emprendidos por la Superintendencia nacional de Salud para verificar que las Empresas Promotoras de Salud atiendan con recursos diferentes a las contribuciones parafiscales, los pagos por amortizaciones, intereses, indexaciones y otros costos que impliquen la restitución de los recursos mencionados.

También se ha instado a que los sujetos vigilados por la Superintendencia se abstengan de consumir liquidez generada por cualquier operación contable con los ingresos derivados de UPC, aportes, cuotas moderadoras, pagos compartidos, copagos, tarifas, deducibles o bonificaciones u otros definidos parafiscales, provenientes de sus afiliados.

No sobra mencionar que de no producirse la restitución de los recursos mencionados y el desmonte de las operaciones antes descritas, se procederá conforme a lo dispuesto en la normatividad vigente en materia de responsabilidad fiscal, lo que no excluye la responsabilidad penal y disciplinaria que esa falta de proceder, derive.

Sobre lo anunciado como medidas para el sector salud por parte del Señor Presidente el pasado 18 de julio de 2012 y las acciones e instrumentos de salvamente que sugirió el primer mandatario para aplicar al sistema de salud en el corto y mediano plano, debe anotarse que en varias oportunidades la señora Ministra de Salud y de la Protección Social, refiere nuestras actuaciones como marco explicativo o justificatorio de las decisiones que el Gobierno Nacional se propone adoptar o implementar o, incluso, condiciona su buen suceso a nuestra oportuna intervención a la manera de lo que ordinariamente realiza en cualquier



entidad, el jefe de control interno o el revisor fiscal, no siendo ello acorde con nuestras funciones ni parte de nuestras responsabilidades<sup>1, 2</sup>.

En esos términos entonces, la CGR, ha sostenido varias reuniones con el Gobierno Nacional, informando los resultados de las auditorías, los hallazgos y finalmente los procesos de Responsabilidad fiscal que se ha visto obligada a iniciar. Esa información es la misma que se presentó a ese Honorable Congreso, y concretamente a la Plenaria del Senado los días 22 y 23 de mayo de 2012<sup>3, 4</sup>, cuyos aspectos esenciales, conviene reiterar:

Teniendo en cuenta los términos de los contratos suscritos entre los consorcios administradores del Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA) y el FOSYGA, y de acuerdo a las obligaciones del administrador fiduciario, así como la específica circunstancia de que precisamente en este momento está liquidándose el inmediatamente anterior al hoy vigente, se impone incluir dentro de las obligaciones del consorcio administrador, la obligación de restituir al FOSYGA los recursos pagados si el lleno de requisitos preestablecidos o no siendo debidos, por culpa de este.

A este respecto, obviamente la CGR no solo ha iniciado procesos por algunos conceptos, sino que por lo demás, deberá establecer en cada caso concreto, si las fiduciarias administradoras, debían o no efectuar los giros y si habiéndolos hecho sin ser estos procedentes, actúa en contravía de los deberes fiduciarios, con dolo o culpa grave, de tal manera que resulte dicho consorcio administrador, como responsable fiscal o no. Así mismo, merece especial atención por parte de quienes liquiden dicho contrato, el cumplimiento a cabalidad de los compromisos asumidos en cuanto a sistemas de información.

Advertir que se debe examinar si existe corresponsabilidad de este actor del sistema, no podrá ser invocado en los procesos fiscales como causal de recusación, precisamente porque el ente de control se limita en este como en los otros caso, a identificar una causa de

<sup>1</sup> "Gobierno ordena giro de \$1,9 billones de pesos a hospitales y puso plazo de 45 días". (Canal RCN TV, **jueves 24/mayo/2012**)  
([http://www.canalrcnmsn.com/noticias/gobierno\\_ordena\\_giro\\_de\\_19\\_billones\\_hospitales\\_y\\_puso\\_plazo\\_de\\_45\\_d%C3%ADas](http://www.canalrcnmsn.com/noticias/gobierno_ordena_giro_de_19_billones_hospitales_y_puso_plazo_de_45_d%C3%ADas))

<sup>2</sup> "EPS que no sean viables no las vamos a respaldar: Ministra de Salud". (El País, **domingo 22/julio/2012**)  
(<http://www.elpais.com.co/elpais/colombia/noticias/eps-sean-viables-vamos-respaldar-ministra-salud>)

<sup>3</sup> "Respuestas a las preguntas formuladas a la Contraloría General de la República para el Debate de Control Político del **22/mayo/2012**".  
([http://200.93.128.205/c/document\\_library/get\\_file?uuid=f3a25caa-c3b2-4ad0-b919-4204bb190901&groupId=10136](http://200.93.128.205/c/document_library/get_file?uuid=f3a25caa-c3b2-4ad0-b919-4204bb190901&groupId=10136))

<sup>4</sup> "Declaraciones de la Señora Contralora en el Debate de Control Político al sistema de salud, **22/mayo/2012**".  
([http://200.93.128.205/web/guest/boletinprensa?p\\_p\\_id=101\\_INSTANCE\\_tE6c&p\\_p\\_lifecycle=0&p\\_p\\_state=normal&p\\_p\\_mode=view&p\\_p\\_col\\_id=column-1&p\\_p\\_col\\_pos=1&p\\_p\\_col\\_count=5&\\_101\\_INSTANCE\\_tE6c\\_struts\\_action=/asset\\_publisher/view\\_content&\\_101\\_INSTANCE\\_tE6c\\_urlTitle=debate-al-sistema-de-salud-colombiano&\\_101\\_INSTANCE\\_tE6c\\_type=content&redirect=/web/guest/boletinprensa](http://200.93.128.205/web/guest/boletinprensa?p_p_id=101_INSTANCE_tE6c&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-1&p_p_col_pos=1&p_p_col_count=5&_101_INSTANCE_tE6c_struts_action=/asset_publisher/view_content&_101_INSTANCE_tE6c_urlTitle=debate-al-sistema-de-salud-colombiano&_101_INSTANCE_tE6c_type=content&redirect=/web/guest/boletinprensa))



pérdida o desvío de recursos, sin perjuicio de la identificación del daño causado, el nexo causal y el autor, en cada caso.

La CGR ha puesto especial atención a la vigilancia y control de los recursos públicos destinados a la atención de la salud, entiende la complejidad de la situación y en forma oportuna viene haciendo advertencias y determinando las responsabilidades en los procesos previstos legalmente.

El control de la CGR, aunque oportuno y pertinente, es posterior y selectivo y de ninguna manera puede tener el alcance de hacer corresponsable al ente fiscalizador del buen suceso de las medidas adoptadas.

La CGR aplaude los esfuerzos del Gobierno Nacional y promueve la pronta solución a la grave problemática del sector, ejerciendo control prudente pero efectivo en los aspectos y oportunidad autónomamente definidos por este órgano de control y no sin conocer alcance y contenido de las medidas anunciadas, tal y como se le ha anunciado a la Señora Ministra de Salud en reuniones previas.

La oportunidad y el alcance de la intervención de la CGR, se define autónomamente por el responsable de ejercer el control fiscal, sin perjuicio de estar presta a tutelar los más altos intereses de la Nación, dentro de los cuales se cuentan, el efectivo respeto de los derechos humanos, la legalidad y la intangibilidad del patrimonio público. De igual forma, la misma manera, la CGR ha estado permanentemente informando al gobierno nacional sobre la real situación del sector; sin perjuicio del ordinario ejercicio de sus funciones y cumplimiento después deberes y ha sentado explícitamente que respecto del nuevo paquete de medidas, aguarda poder conocerlas en su integridad y debidamente formalizadas.

En razón de lo anterior, bien puede contar el alto gobierno con la colaboración de la CGR dentro del marco constitucional, para superar la grave crisis del sector salud, lo cual de ninguna manera puede ser traducido ni entendido, como corresponsabilidad de la CGR, en el buen suceso de los correctivos a adoptar y que hasta el día de hoy, se reitera, esta entidad no conoce en su versión final o definitiva, ni tanto menos, constancia de eximente futura de quienes deben garantizar la efectividad del derecho fundamental a la salud.

Con respecto a los problemas de liquidez del Sistema, cabe recordar la fecha de expedición de la ley 1438 de 2011 fue el 19 de enero de ese año, y en esa ley ya se otorgaba la expresa facultad de hacer giros directos a las IPS, sin embargo las medidas reglamentarias han sido muy posteriores, y otras que se anuncian aún están por ser expedidas. Debe mencionarse que la Señora Ministra a pesar de no existir sistemas de información, contratos liquidados y certeza respecto de lo debido, que es distinto a lo pedido, todo por falta de oportuna actuación de la Superintendencia Nacional de Salud, pretende que la Contraloría se convierta en garante de la legalidad de dichos pagos a la manera de un revisor.



Lo cierto es que ha sido esta Entidad la que ha alertado sobre la existencia de dos billones de pesos retenidos en las cuentas maestras y de la liquidez del FOSYGA para superar esta situación. También ha sido esta Entidad la que ha planteado que el salvamento ha de hacerse teniendo en cuenta en primer lugar, lo siguiente:

Los operadores de la salud ingresaron al sistema dentro de un determinado marco jurídico y permanecieron voluntariamente a pesar se sus eventuales modificaciones Su idoneidad financiera ha de ser evaluada a la luz de las normas vigentes y no a la luz de nuevos parámetros que eventualmente se establezcan a futuro, pues ello podría constituir una conducta clasificarle internacionalmente como de expropiación indirecta.

No existe ninguna justificación para no exigir inmediatamente o no haberlo hecho en el pasado, el cumplimiento de los requisitos financieros que la ley imponía en su momento. Las omisiones en esta materia han de comportar sanciones a la autoridad omisiva. La demora en trasladar estas funciones a la Superintendencia Financiera no encuentra motivaciones que la Contraloría este dispuesta a aceptar, hasta este momento.

Las intervenciones no responden a parámetro uniformes, su excesiva duración en el tiempo da cuenta de improvisación, y eventualmente de la pertinencia de decisiones de liquidación, no de intervención.

Genera gran preocupación planteamientos consistentes en que se quedaran las Empresas Promotoras de Salud - EPS más fuertes, ello porque hoy en día no hay, con base en la precaria información de la Superintendencia, ninguna certeza en cuanto a cumplimiento de requisitos de patrimonio técnico o margen de solvencia. Es más, hay algunas que anuncian su situación de inequidad, sin que la Ministra adopte correctivos. Estas ese imputan responsabilidad al Estado y no se ha adelantado la más mínima actuación para verificar la veracidad de lo allí afirmado.

Por lo demás, la falta de criterios claros en esta materia, puede generar inequidades y arbitrariedad.

Los actuales dueños, administradores o titulares de cualquier otro derecho respecto de las EPS, deberán sanear con recursos propios, así sean provenientes de líneas de créditos creadas por el Estado, el salvamento de sus respectivas EPS, y en todo caso deberán de actuar como aseguradores y no meros intermediarios.

Así mismo, para ese efecto, la CGR ha requerido tanto al Ministerio de Salud y Protección Social como a la Superintendencia Nacional de Salud frente al cumplimiento de la normatividad integral contenida en el Estatuto Anticorrupción (ley 1474 de 2011), solicitándoles el envío de la reglamentación adoptada conforme a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 11 de la Ley 1474, reglamentación que debía ser expedida en el término de tres (3) meses según lo dispone la norma en cita.



Adicionalmente, en ese mismo sentido, se ha requerido a esas dos instancias la información sobre los reportes a las diferentes Entidades relacionadas en la norma, particularmente lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 11 de la Ley 1474 de 2011, así como la ilustración correspondiente, en cuanto a los procedimientos y mecanismos implementados para el control efectivo y verificación de cumplimiento, por parte de las instituciones sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud y lo relacionado con la creación y puesta en marcha del Sistema Preventivo de Prácticas Riesgosas Financieras y de Atención en Salud del Sistema General de Seguridad Social en Salud que permita la identificación oportuna, el registro y seguimiento de estas conductas.

Cordialmente,

**SANDRA MORELLI RIÑO**  
Contralora General

Proyecto y Revisó: Ulahy Beltrán, Asesor