

**Señores:**

**FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

**REFERENCIA: DENUNCIA**

**DENUNCIADOS: CLAUDIA MARCELA NUMA PÁEZ**

**LELIO RODRÍGUEZ PABÓN**

Max Galeano, ciudadano identificado como aparece al pie de mi firma, domiciliado en Bogotá, de manera comedida, por medio del presente escrito formulo denuncia contra la doctora Claudia Marcela Numa Páez, Director General del Presupuesto Público Nacional y contra el doctor Lelio Rodríguez Pabón, Subdirector de Análisis y Consolidación Presupuestal de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Por realizar, con ocasión de sus funciones, conductas presumiblemente delictuosas, tipificadas en el Código Penal: **ABUSO DE AUTORIDAD POR ACTO ARBITRARIO E INJUSTO** o demás que se puedan configurar a partir de las realidades y circunstancias fácticas que se narran en el presente escrito, relacionadas con la preparación y elaboración del presupuesto de rentas y el proyecto de ley de apropiaciones que el Gobierno presentó al Congreso de la República en julio de 2021.

### **HECHOS**

1. La Constitución Política en su Artículo 345, 346, 352, respectivamente, establece: En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura.

Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación.

El Decreto 2384 de 2015 asigna a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional la función de dirigir la elaboración del proyecto del Presupuesto General de la Nación que se presenta al Congreso de la República y a la Subdirección de Análisis y Consolidación Presupuestal la función de dirigir la preparación del presupuesto de ingresos de la Nación, la consolidación del presupuesto de gastos y establecer las necesidades de financiamiento para presentarlos a consideración del Director de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

2. El presupuesto de rentas y el proyecto de ley de apropiaciones presentados al Congreso radicados en el Proyecto de Ley 158 de 2021 Cámara *por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2022* divulgado en la Gaceta del Congreso Número 896 del 30 de julio de 2021 no se ajustan a la Ley Orgánica del Presupuesto, se observa que en su preparación y elaboración se omitió acatar normas que regulan dichas etapas, con propósito de dejar por fuera del presupuesto, los ingresos definidos en la ley para la prestación del servicio de salud perteneciente al fondo de solidaridad y garantía del sistema de salud, FOSYGA.

Y, de instrumentalizar el presupuesto de rentas, el proyecto de presupuesto general de la Nación y la institucionalidad del sistema de salud para promover y perpetrar una forma de blanqueo disfrazada de ramo de seguros, el seguro obligatorio de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, Soat.

3. El presupuesto de rentas no computa los ingresos del fondo de solidaridad y garantía del sistema de salud FOSYGA renglón rentístico de obligatoria figuración en el presupuesto con cómputo que debe tener como base el recaudo.

El Detalle de la Composición del Presupuesto de Rentas del PGN 2022 está elaborado con suplantación del fondo especial FOSYGA y su debido cómputo, por un quimérico renglón rentístico que se presenta con el disfrazado nombre FONDO DE RECURSOS SOAT Y FONSAT (ANTES FOSYGA), en el cual está registrado un guarismo, al objeto de blanqueo\*.

| <b>Tabla1</b>          |   |                                    |                             |
|------------------------|---|------------------------------------|-----------------------------|
| <b>VIGENCIA FISCAL</b> | <b>DATO MAQUILLADOR FONDO DE RECURSOS SOAT (ANTES FOSYGA)</b> | <b>EJECUCIÓN INGRESOS FOSYGA *</b> | <b>COTIZACIONES SALUD *</b> |
| 2018                   |   | 21.165.800.326.805                 | 18.834.823.145.117          |
| 2019                   |   | 23.272.452.933.001                 | 20.327.836.749.422          |
| 2020                   |   | 21.984.667.402.218                 | 20.499.313.801.105          |
| 2022                   | 2.338.024.815.000   |                                    |                             |

\* Fuente , Informe de Ejecución de Ingresos Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES

La Tabla 1 detalla la ejecución de ingresos de FOSYGA de cada vigencia fiscal de 2018 a 2020, el monto correspondiente a cotizaciones de salud, uno de los rubros componentes de dichos ingresos, y transcribe el guarismo registrado en el Detalle de la Composición del Presupuesto de Rentas del PGN 2022, en el quimérico renglón rentístico presentado con el disfrazado nombre FONDO DE RECURSOS SOAT Y FONSAT (ANTES FOSYGA) p.635, Gaceta del Congreso Número 896 del 30 de julio de 2021.

4. El proyecto de ley de apropiaciones no contiene la totalidad del gasto en salud que el Estado pretende realizar en el sistema de salud, en la vigencia fiscal 2022.

La Tabla 2 registra el monto de ejecución de gastos del sistema de salud de cada vigencia fiscal de 2018 a 2020 y el presupuesto formulado en el proyecto de ley de apropiaciones 2022 para el Ministerio de Salud y Protección Social, sección presupuestal que debe contener la totalidad de los gastos del sistema de salud, sin perjuicio de contener otras apropiaciones que deban figurar en dicha sección.

| VIGENCIA FISCAL | EJECUCIÓN GASTOS SISTEMA DE SALUD* | PROYECTO PRESUPUESTO MINSALUD 2022 |
|-----------------|------------------------------------|------------------------------------|
| 2018            | 46.068.421.074.350                 |                                    |
| 2019            | 51.163.394.085.131                 |                                    |
| 2020            | 58.847.056.233.906                 |                                    |
| 2022            |                                    | 39.760.979.132.486                 |

\*Fuente, Informe de Ejecución de Gastos SGSSS, ADRES

Los datos evidencian que el proyecto de ley de apropiaciones elaborado por la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, presentado al Congreso, no se ajusta al mandato constitucional del Artículo 347, “El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”.

5. El incumplimiento de normativa orgánica que rige la preparación y elaboración de los presupuestos de la Nación es habitual, así cada presupuesto de rentas y proyecto de ley de Apropiaciones presentados por el Gobierno desde 2017 a 2021 observa patrones de maquillaje similares, por consecuencia el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones decretados por el Congreso, tampoco se ajustan a la Ley Orgánica del Presupuesto.

| VIGENCIA FISCAL | GACETA        | DATO MAQUILLADOR FONDO DE RECURSOS SOAT (ANTES FOSYGA) | EJECUCIÓN INGRESOS FOSYGA * | SUBESTIMACIÓN RENTAS DEL PRESUPUESTO | SUBESTIMACIÓN PRESUPUESTO DE RENTAS |
|-----------------|---------------|--|-----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|
|                 |               | ( 1 )  | ( 2 )                       | ( 2 )                                | ( 2 ) - ( 1 )                       |
| 2018            | 608 jul 31/17 | 1.555.144.470.000                                      | 21.165.800.326.805          | 21.165.800.326.805                   | 19.610.655.856.805                  |
| 2019            | 568 agos 2/18 | 1.646.938.232.000                                      | 23.272.452.933.001          | 23.272.452.933.001                   | 21.625.514.701.001                  |
| 2020            | 674 jul 29/19 | 2.263.852.889.000                                      | 21.984.667.402.218          | 21.984.667.402.218                   | 19.720.814.513.218                  |
| 2021            | 581 jul 31/20 | 2.199.642.437.000                                      |                             |                                      |                                     |
| 2022            | 896 jul 31/21 | 2.338.024.815.000                                      |                             |                                      |                                     |

\* Fuente , Informe de Ejecución de Ingresos Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES

La Tabla 3 detalla el Número de la Gaceta del Congreso en donde se ha divulgado el presupuesto de rentas maquillado, presentado por el Gobierno en cada vigencia de 2018 a 2022; el guarismo maquillador registrado en el quimérico FONDO DE RECURSOS SOAT Y FONSAT (ANTES FOSYGA) y determina para cada vigencia de 2018 a 2020 la subestimación de rentas del presupuesto y la subestimación del presupuesto de rentas.

6. La Ley de Apropiaciones decretada por el Congreso para cada vigencia de 2018 a 2020 no contiene la totalidad del gasto que el Gobierno ha realizado en el sistema de salud.

| VIGENCIA FISCAL | NORMATIVA     | TOTAL PRESUPUESTO MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL (2) | EJECUCIÓN GASTOS SISTEMA DE SALUD* (1) | MONTO DE GASTO NO CONTENIDO EN LEY DE APROPIACIONES (1 - 2) |
|-----------------|---------------|---|--|---|
| 2018            | LEY 1873      | 23.445.499.405.690  | 46.068.421.074.350                     | 22.622.921.668.660  |
| 2019            | LEY 1940      | 31.088.785.114.203  | 51.163.394.085.131                     | 20.074.608.970.928  |
| 2020            | LEY 2008      | 30.606.514.960.298  | 58.847.056.233.906                     | 28.240.541.273.608  |
| 2021            | LEY 2063      | 34.650.229.355.779  |  |   |
| 2022            | PROY 158/21 C | 39.760.979.132.486  |  |   |

\* Fuente , Informe de Ejecución de Gastos Sistema General de Seguridad Social en Salud, ADRES

La Tabla 4 detalla el presupuesto aprobado por el Congreso para el Ministerio de Salud y Protección Social; y la ejecución de gastos del sistema de salud de cada vigencia fiscal de 2018 a 2020 para evidenciar la ilegalidad de la Ley de Apropriaciones, el maquillaje del presupuesto que prepara y elabora la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, la ilegalidad del trámite legislativo que estudia y aprueba presupuestos que no se ajustan a la Ley Orgánica y la ilegalidad del gasto público.

7. El incumplimiento de normas orgánicas que rigen las etapas de preparación y elaboración del presupuesto de rentas y del proyecto de ley de apropiaciones, tiene propósito de excluir del presupuesto de rentas, los ingresos definidos en la ley para la prestación del servicio de salud pertenecientes al FOSYGA para dejarlos al arbitrio del Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS, órgano del cual es miembro el Director General del Presupuesto Público Nacional.

| Tabla 5         |                           |   |
|-----------------|---------------------------|---|
| VIGENCIA FISCAL | EJECUCIÓN INGRESOS FOSYGA | MONTO DE GASTO NO CONTENIDO EN LEY DE APROPIACIONES |
| 2018            | 21.165.800.326.805        | 22.622.921.668.660                                  |
| 2019            | 23.272.452.933.001        | 20.074.608.970.928                                  |
| 2020            | 21.984.667.402.218        | 28.240.541.273.608                                  |

La Tabla 5 registra el monto de los ingresos de FOSYGA excluidos de computar en el presupuesto de rentas y el monto de gastos del sistema de salud no contenido en la Ley Anual de Apropriaciones o presupuesto de gastos del Ministerio de Salud y Protección Social.

8. El incumplimiento de normas orgánicas que rigen las etapas de preparación y elaboración del presupuesto de rentas y del proyecto de ley de apropiaciones, tiene la finalidad de promover y perpetrar una forma de blanqueo de dinero disfrazada de ramo de seguros establecida en 1991 por el Consejo Superior de Política Fiscal CONFIS, órgano del cual es miembro el Director General del Presupuesto Público Nacional.

En la preparación y elaboración del presupuesto de rentas se crea la ficción de insubsistencia del fondo de solidaridad y garantía del sistema de salud FOSYGA, se simula existencia de un quimérico FONDO DE RECURSOS SOAT Y FONSAT (ANTES FOSYGA) que suplanta a FOSYGA para instrumentalizar el presupuesto de rentas al blanqueo y dar apariencia de legalidad a dineros a sabiendas que son producto de delitos de ofrecimiento de pólizas ineficaces y delitos contra la administración pública.

| Tabla 6         |   |                    |  |                    |
|-----------------|---|--------------------|--|--------------------|
| VIGENCIA FISCAL | DATO MAQUILLADOR FONDO DE RECURSOS SOAT FONSAT (ANTES FOSYGA) | SUBTOTAL 2018-2020 | CIFRA INFORMADA POR FASECOLDA GACETA 679 DEL 17 DE JUNIO DE 2021 | SUBTOTAL 2018-2020 |
| 2018            | 1.555.144.470.000   |                    | 1.652.923.000.000  |                    |
| 2019            | 1.646.938.232.000   |                    | 1.812.704.000.000  |                    |
| 2020            | 2.263.852.889.000   |                    | 2.029.351.000.000  |                    |
|                 |   | 5.465.935.591.000  |  | 5.494.978.000.000  |
| 2021            | 2.199.642.437.000   |                    |  |                    |
| 2022            | 2.338.024.815.000   |                    |  |                    |

La Tabla 6 detalla el guarismo registrado en el presupuesto de rentas de cada vigencia de 2018 a 2022 en el renglón suplantador para efectos del blanqueo; la cifra blanqueada a través de la ADRES informada por la Federación de Aseguradores Colombianos Fasecolda divulgada en la Gaceta del Congreso Número 679 del 17 de junio de 2021.

Los \$5.5 billones blanqueados en tres años 2018, 2019, 2020, mediante el maquillaje e instrumentalización del presupuesto de rentas del PGN de la respectiva vigencia y de la instrumentalización de los informes presupuestales de la ADRES, representan solo el 40% del botín blanqueado,

El guarismo de 2.338.024.815.000 preparado para maquillar el presupuesto de rentas 2022 elaborado por la Dirección del Presupuesto Nacional presentado al Congreso proyecta un blanqueo de \$5.8 billones en 2022 y marca la perspectiva de la arbitrariedad e injusticia de los actos de maquillar los presupuestos de la Nación.

9. El incumplimiento de normas orgánicas que rigen las etapas de preparación y elaboración del presupuesto de rentas para excluir más de \$ 22 billones de rentas del PGN afecta las estadísticas de finanzas públicas EFP y la integridad de la información reportada.

\* El término blanqueo empleado en el presente escrito corresponde, textual, a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Artículo 23 Blanqueo del producto del delito, 1. a), ii), *“la ocultación o disimulación de la verdadera naturaleza, el origen, la ubicación, la disposición, el movimiento o la propiedad de bienes o del legítimo derecho a éstos, a sabiendas de que dichos bienes son producto del delito”*.

La Ley 970 de 2005 aprueba Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

## FUNDAMENTOS

“El artículo 416 del Código Penal describe el delito de abuso de autoridad por acto arbitrario e injusto de la siguiente manera:

El servidor público que fuera de los casos especialmente previstos como conductas punibles, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario e injusto, incurrirá en multa y pérdida del empleo o cargo público.

Para la configuración del tipo, conforme lo ha desglosado la Sala, es necesaria la concurrencia de los siguientes requisitos:

Sujeto activo calificado, un servidor público. El pasivo lo constituye el Estado como titular que es del bien jurídico tutelado, la administración pública.

Objeto jurídico: Protege el normal funcionamiento y desarrollo de la administración pública, la cual es perturbada en su componente de legalidad.

Objeto material: Puede ser real o personal, atendiendo si la acción recae en una cosa o persona, y fenomenológico si se vincula con un acto jurídico.

La conducta: Consiste en cometer un acto arbitrario e injusto de manera acumulativa y no alternativa, como antes se requería.

El acto puede ser jurídico o material. El primero comprende la manifestación de la voluntad de un servidor público con alcance jurídico, y el segundo, expresado como un hecho material.

Arbitrario es aquello realizado sin sustento en un marco legal, la voluntad del servidor se sobrepone al deber de actuar conforme a derecho. Lo injusto es algo más, es lo que va directamente contra la ley y la razón.

En ese sentido la Sala ha definido el acto arbitrario como el realizado por el servidor público haciendo prevalecer su propia voluntad sobre la de la ley con el fin de procurar objetivos personales y no el interés público, el cual se manifiesta como extralimitación de las facultades o el desvío de su ejercicio hacia propósitos distintos a los previstos en la ley. Y, la injusticia, como la disconformidad entre los efectos producidos por el acto oficial y los que debió causar de haberse ejecutado con arreglo al orden jurídico. La injusticia debe buscarse en la afectación ocasionada con el acto caprichoso.

Elemento normativo: La acción debe realizarse con motivo de las funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas. Los conceptos mismos de arbitrariedad e injusticia no tienen sentido sino dentro del ejercicio de la función pública.

El tipo subjetivo. Solo admite la modalidad dolosa, en consecuencia, requiere en el servidor público que conozca la arbitrariedad e injusticia de su proceder. CSJ AP001-2014, En.14 de 2014, Rad. 40374, postura reiterada en CSJ AP368- 2018, En. 31 de 2018, Rad. 51049, CSJ AP242-2020, En29 de 2020 Rad. 55753

“A su turno, la injusticia suele identificarse a través de la disparidad entre los efectos que el acto oficial produce y los que deseablemente debían haberse realizado si la función se hubiere desarrollado con apego al ordenamiento jurídico; en esencia, la injusticia debe buscarse en la afectación que se genera como producto del obrar caprichoso, ya porque a través suyo se reconoce un derecho una garantía inmerecida, ora porque se niega uno u otra cuando eran exigibles” (CSJ AP 11 Sep. 2013, Rad. 41297, pronunciamiento reiterado en SP 12 Nov. 2014, Rad. 40458).

### **Naturaleza e importancia del fondo de solidaridad y garantía del sistema de salud FOSYGA**

La existencia del fondo de solidaridad y garantía FOSYGA es característica básica del sistema general de seguridad social en salud, como lo consagra el artículo 156 de la Ley 100 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”

**ARTÍCULO 156. CARACTERÍSTICAS BÁSICAS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.** El Sistema General de Seguridad Social en Salud tendrá las siguientes características:

l) **Existirá un Fondo de Solidaridad y Garantía** que tendrá por objeto, de acuerdo con las disposiciones de esta ley, garantizar la compensación entre personas de distintos ingresos y riesgos y la solidaridad del Sistema General de Seguridad Social en Salud, cubrir los riesgos catastróficos y los accidentes de tránsito y demás funciones complementarias señaladas en esta Ley;

La relevancia del fondo de solidaridad y garantía en la administración y financiamiento del sistema de salud se evidencia al tenor del artículo 201 **CONFORMACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD.** En el Sistema General de Seguridad Social en Salud coexisten articuladamente, para su financiamiento y administración, un régimen contributivo de salud y un régimen de subsidios en salud, con vinculaciones mediante el Fondo de Solidaridad y Garantías.

La ley creó el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política.

La ley definió la estructura del fondo de solidaridad y garantías conformada por las siguientes subcuentas independientes:

- a) De compensación interna del régimen contributivo;
- b) De solidaridad del régimen de subsidios en salud;
- c) De promoción de la salud;
- d) Del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, según el artículo 167 esta Ley.

De otra parte y en concordancia con lo anterior:

La Ley 225 de 1995, modifica la Ley Orgánica del Presupuesto e introduce una nueva categoría en la estructura de rentas del presupuesto, denominada fondos especiales que la ley define así:

“Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador” (artículo 30 EOP).

Así mismo la Ley 225 de 1995 determina la estructura del presupuesto de rentas y define cada una de las cinco (5) categorías de ingresos que se deben estimar y computar en el presupuesto de rentas del presupuesto general de Nación.

El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación (1) de los ingresos corrientes de la Nación; (2) de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, (3) de los fondos especiales, (4) los recursos de capital y (5) los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional (artículo 11 del EOSF)

La Ley 225 de 1995 en su artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar sus normas y las normas de la Ley 38 de 1989 y de la Ley 179 de 1994, orgánicas del Presupuesto, sin cambiar su redacción ni contenido; en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) compilación que corresponde al Decreto 111 de 1996.

Consecuencia de lo anterior es evidente la imperativa figuración en el presupuesto de rentas del fondo de solidaridad y garantía del sistema de salud **FOSYGA**.

Respecto del cómputo de los ingresos del fondo especial Fosyga que deba figurar en el presupuesto de rentas, el artículo 35 del EOP establece: “El cómputo de las rentas que deban incluirse en el proyecto de presupuesto general de la Nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo”.

Por lo tanto es arbitraria e injusta la conducta del Director General del Presupuesto Público Nacional y del Subdirector de Análisis y Consolidación Presupuestal de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional de omitir cumplir las disposiciones de la ley orgánica para omitir computar la debida estimación de los ingresos del fondo especial Fosyga y de usar su nombre para suplantarlo por un artificioso fondo a efectos de blanquear dineros producto de delitos.

Igualmente arbitraria e injusta la conducta del Director General del Presupuesto Público Nacional y del Subdirector de Análisis y Consolidación Presupuestal de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional de omitir cumplir las disposiciones de la ley orgánica para que el proyecto de ley de apropiaciones no contenga la totalidad del gasto en salud que se estima realizar en el sistema de salud.