



INFORME COMISIÓN ACCIDENTAL PARA EL ESCLARECIMIENTO DE LA VERDAD SOBRE EL SISTEMA DE SALUD EN COLOMBIA

LEGISLATURA 2023 - 2024

Bogotá D.C., 26 de junio de 2024

Señores

ANDRÉS CALLE AGUAS

Presidente

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario general

CÁMARA DE REPRESENTANTES

Ciudad

ASUNTO: Informe de Comisión Accidental para el esclarecimiento de la verdad sobre el sistema de salud en Colombia, creada mediante Resolución N° 0186 del 13 de abril de 2023.

Respetados señores:

Conforme a las facultades otorgadas a través de las resoluciones 0186 del 13 de abril de 2023, y 0223 del 24 de abril de 2023, mediante las cuales, la Honorable plenaria de la Cámara de Representantes aprobó la conformación de la *Comisión Accidental para el esclarecimiento de la verdad sobre el sistema de salud en Colombia*, nos permitimos presentar informe parcial de trabajo desarrollado por la precitada Comisión, de acuerdo a las competencias a ella conferidas.

El informe consta de seis (6) partes:

- I. Información general
- II. Audiencia Pública: Víctimas y trabajadores/as afectados/as por el cierre del Hospital San Juan de Dios y el Materno Infantil y seguimiento a ruta de trabajo interinstitucional de respuesta;
- III. Citación a la Contraloría General de la República y actores del sistema de salud, en atención al informe de la Contraloría Delegada en Salud sobre cartera y reservas técnicas de las EPS;
- IV. Radicación del cierre del Debate de Control Público a las EPS;
- V. Incorporación del HR Eduard Sarmiento Hidalgo a la Comisión Accidental;
- VI. Listado de anexos.

I. Información general

Con el propósito de “estudiar y evaluar la crisis actual del sistema de salud en Colombia y coadyuvar por medio de una agenda legislativa el fortalecimiento del proyecto de ley de



Reforma a la Salud”, durante el mes de abril de 2023 se creó la Comisión Accidental de verdad en el sistema de salud, con las siguientes funciones:

1. Identificar, tramitar y hacer seguimiento a los proyectos de ley y/o actos legislativos en pro del mejoramiento del sistema de salud en Colombia.
2. Realizar propuestas, recomendaciones y alertas a las comisiones o a las plenarias en donde cursan los proyectos de ley y/o actos legislativos que favorezcan el sistema de salud en Colombia.
3. Realizar actividades de socialización, por medio de audiencias públicas, u otros medios de interacción que informen y permitan a la ciudadanía hacer observaciones sobre la materia.
4. Y las demás que consideren los miembros de esta corporación.

La Comisión Accidental es una instancia que apunta a contribuir al debate público sobre el sistema a través de diversos mecanismos como espacios de seguimiento, deliberación, socialización, participación ciudadana y de mejoramiento de las iniciativas, así como de evaluación de la crisis del diseño institucional y los resultados del Sistema General de Seguridad Social en Salud –SGSSS, partiendo de la información proporcionada por los distintos actores del sector y de las entidades de control. A la fecha, la Comisión se encuentra compuesta por los honorables representantes:

1. Adriana Carolina Arbeláez y Alfredo Mondragón (Coordinadores Comisión)
2. Marlen Castillo Torres
3. Heráclito Landínez Suárez
4. Agmeth José Escaf
5. David Ricardo Racero
6. Jairo Humberto Cristo
7. Ingrid Johana Aguirre
8. Martha Lisbeth Alfonso
9. Juan Fernando Espinal
10. Marlen Castillo Torres
11. Oscar Leonardo Villamizar
12. María del Mar Pizarro
13. Eduard Sarmiento

Durante la legislatura 2023 - 2024, la Comisión Accidental dio continuidad y desarrolló diferentes iniciativas de discusión, debate y seguimiento por parte de sus integrantes, en las que se vienen abordando las líneas de trabajo acordadas en el cronograma de actividades de la Comisión Accidental y algunas que surgieron como resultado de acontecimientos del debate público sobre la situación del sistema de salud.

II. Audiencia Pública: Víctimas y trabajadores/as afectados/as por el cierre del Hospital San Juan de Dios y el Materno Infantil y seguimiento a ruta de trabajo interinstitucional de respuesta.

En respuesta a las solicitudes de las organizaciones y personas que figuran como ex trabajadores del Hospital San Juan de Dios y del Instituto Materno Infantil a distintos representantes de la Comisión Accidental, al Ministerio del Trabajo, al Ministerio de Hacienda



y a la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República, la Comisión Accidental acogió en su cronograma de actividades la realización de una Audiencia Pública (*anexo a*) sobre la situación de esta importante institución prestadora de servicios de la Subred Centro Oriente del Distrito Capital, la cual ha padecido múltiples dificultades tras el cierre de parte de sus unidades funcionales y la liquidación de la personería jurídica, entre las que se encuentra una de las más preocupantes: tras más de veinte años del cierre en 2001 y 2006, existen ex trabajadores y ex trabajadoras sin una compensación integral a quienes la Corte Constitucional, en sentencia de unificación 484 de 2008, declaró que les fueron violados los derechos fundamentales al trabajo, al mínimo vital, a la vida y a la seguridad social por encontrarse vinculados con la Fundación San Juan de Dios - Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil.

Por tal razón, el derecho al salario y a las prestaciones sociales debían ser protegidas y salvaguardadas, para lo cual se asignaron responsabilidades financieras a la Nación como primer respondiente, sobre la Gobernación de Cundinamarca y sobre el Distrito. Sin embargo, el hecho de que se sigan conociendo nuevas decisiones en otras instancias judiciales amparando derechos individuales y colectivos del trabajo, que no fueron reconocidos en la sentencia de unificación y sus autos posteriores, sumado a la insistencia permanente de denuncias de incumplimientos en los pagos de acreencias laborales por parte de las organizaciones de extrabajadores, hicieron de esta situación un asunto de gran interés del modelo de salud y el patrimonio en la ciudad de Bogotá, y por la importante labor en el campo de la formación, la investigación, la atención en salud y la modernización de la medicina, un asunto de trascendencia nacional.

Durante la legislatura que concluye, la Comisión Accidental dedicó sus esfuerzos a la preparación de la mencionada Audiencia Pública aprobada por la plenaria de la Cámara de Representantes, en la que se logró visibilizar la situación de estas personas y organizaciones, así como conminar respuestas efectivas por parte del Estado a las ya descritas problemáticas. Para lograr este propósito, se realizaron dos (2) mesas de trabajo para el agendamiento del tema y la construcción de ejes orientadores de indagación del caso.

a.) Mesa de trabajo con entidades de la administración pública: Realizada el 28 de agosto de 2023, en las instalaciones del Departamento Administrativo de Presidencia de la República -DAPRE-, con la participación de los Honorables Representantes de la Comisión Accidental y sus equipos de UTL, delegados de la Secretaría de Transparencia, el Ministerio del Trabajo, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Sociedades, el Instituto Distrital de Patrimonio Cultural, la Gobernación de Cundinamarca, el Agente Liquidador del HSJD y la Agencia de Defensa Jurídica del Estado.

En este espacio, las entidades gubernamentales rindieron informe sobre sus actuaciones en la atención y resolución del presunto incumplimiento de pago de distintas acreencias laborales y de seguridad social de los extrabajadores. De manera general, las entidades de inspección vigilancia y control como la Superintendencia de Salud y la Superintendencia de Sociedades aseguran no tener competencias en el proceso liquidatorio ni en los resultados en el pago de derechos reconocidos a este grupo de extrabajadores. Por su parte, el Ministerio de Trabajo afirma no contar con los elementos para actuar como autoridad laboral, por la inexistencia de un conflicto obrero-patronal en curso ante el Ministerio, en especial porque la relación laboral y la parte considerada empleador ya no cuentan con soportes jurídicos de existencia. Finalmente, se destaca la intervención del agente liquidador, quien en líneas generales asevera



que las obligaciones definidas en el Auto de cierre de seguimiento a la sentencia de unificación (Auto 195 de 2020) se encuentran pagadas en su totalidad, reconociendo en estos actos jurídicos el alcance de su función de pagador (*anexo b.*). Los delegados de las entidades se comprometieron a participar en la Audiencia Pública convocada por la Comisión Accidental para ampliar información ante las organizaciones de ex trabajadores, contribuir al esclarecimiento de las situaciones de impago y explicar el caso a la opinión pública en general.

b.) Mesa de trabajo con organizaciones sociales y sindicales: Llevada a cabo el 21 de septiembre de 2023, en los recintos de la Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, contó con la participación de cerca de 30 personas ex trabajadoras en representación de organizaciones sociales y sindicales, delegados del Ministerio de Trabajo y el equipo de coordinadores de la Comisión Accidental, en cabeza del HR Alfredo Mondragón. En este espacio de trabajo, se escucharon las demandas de los ex trabajadores y se recibió copias de los expedientes de cada caso; se conoció la trayectoria organizativa durante estos 20 años; se expusieron las interrelaciones entre la situación de vulneración de derechos laborales y el patrimonio material e inmaterial del HSJD y se acordaron los parámetros de participación en al Audiencia Pública.

Realización de la Audiencia Pública Víctimas y trabajadores/as afectados/as por el cierre del Hospital San Juan de Dios y el Materno Infantil¹: El 4 de diciembre de 2023 reunió en el Salón Elíptico de la Cámara de Representantes, al Agente Liquidador del HSJD; representantes de las organizaciones de ex trabajadores; delegados de Inspección, Vigilancia y Control del Ministerio de Trabajo; delegados del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; del Ministerio de Salud y Protección Social; de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República; de la Agencia Jurídica del Estado y los concejales de Bogotá José Cuesta y Luis Carlos Leal.

Como resultado de la Audiencia Pública se allegaron nuevas informaciones a la Comisión Accidental y se conocieron los actos administrativos, las inversiones y los planes de reapertura integral del complejo hospitalario San Juan de Dios, a cargo del Ministerio de Salud, la Subred Centro Oriente de Bogotá y del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes. Sumado a lo anterior, la Audiencia facilitó un intercambio respetuoso y organizado entre organizaciones de ex trabajadores y entidades públicas y logró que se acordara la construcción de una ruta de intervención interinstitucional para dar respuesta a cada uno de los casos de presunto incumplimiento en el pago de obligaciones, ruta sobre la que la Comisión Accidental ejercería labores de seguimiento para su efectiva y oportuna materialización.

Seguimiento a la ruta de actuación interinstitucional: En mesa de trabajo realizada el 9 de abril de 2024, en las instalaciones del Ministerio de Trabajo como entidad encargada de la coordinación, formulación y concertación de la ruta de abordaje jurídico de la situación, la Comisión Accidental fue convocada para revisar el estado de avance en la conformación de la ruta y hacer valoraciones del proceso que contribuyeron a su éxito. Con la presencia de asesores de los HR que integran la Comisión Accidental, delegados del distrito, del departamento, de Colpensiones y del Ministerio de Salud y Protección Social, la Subdirección de Promoción de la Organización Social del Ministerio del Trabajo, presentó los objetivos,

¹ Disponible en: AUDIENCIA PÚBLICA 04/12/2023 <https://www.youtube.com/live/HgATame4SYQ>



componentes y entidades del gobierno central responsables de cada etapa de la ruta que se propone concluir en diciembre de 2024.

III. Citación a la Contraloría General de la República y actores del sistema de salud, en atención al informe de la Contraloría Delegada en Salud sobre cartera y reservas técnicas de las EPS

Como resultado de la publicación en febrero de 2024 del informe preliminar “*Situación de cartera de 26 EPS con las IPS y proveedores de la red de prestadores de servicios de salud, con corte a octubre de 2023*” por parte de la Contraloría Delegada para el Sector Salud de la CGR (anexo f), en que se analiza el estado de las cuentas por pagar de IPS y/o proveedores de tecnologías en salud a nivel de terceros, los HR Adriana Carolina Arbeláez y Alfredo Mondragón en calidad de Coordinadores de la Comisión Accidental y atendiendo al propósito de su creación y en virtud de la función # 4, establecida en la Resolución N.0186 del 13 de abril de 2023 por la que se crea la Comisión Accidental, citó a la CGR y a las entidades y agremiaciones del sector salud el 29 de febrero de 2024 a las 9:00 a. m., en la Comisión Cuarta de la Cámara de Representantes, con el fin de “estudiar la crisis del sistema de salud, especialmente lo relacionado con el cumplimiento de indicadores financieros como las reservas técnicas, la deuda y sus efectos sobre la prestación del servicio de salud” (anexo e).

Para la Comisión Accidental, el informe publicado por la CGR resultaba sumamente preocupante y evidenciaba la difícil situación financiera que padece el sistema de salud colombiano. Se trata de un informe elaborado por el ente de control a partir de la información reportada por las EPS en sus estados financieros. Adicionalmente, revisa si efectivamente los recursos asignados para gastos administrativos son suficientes y en qué proporción se están gastando; y finalmente, considera el nivel de cumplimiento de la provisión e inversión de reservas técnicas a corte de octubre de 2023.

Entre los hallazgos de la CGR, sobre el uso de gastos administrativos de las EPS entre 2021 y 2022, según el ente de control, las EPS mixtas registraron gastos administrativos por debajo del 2%; en el régimen contributivo que tienen hasta un 10% de gastos administrativos, se encontraron tres grupos de EPS: uno de EPS pequeñas con gastos administrativos altos que están entre el 5,3% y el 9,2%, Comfenalco Valle, Ferrocarriles Nacional y Salud Mia; un grupo de EPS como Famisanar y SOS cuyo gasto está entre el 2,4% y el 3,4%, y un grupo de EPS como Compensar, Sura, Aliansalud, Salud Total, Sanitas y Famisanar cuyos gastos administrativos se encuentran entre 1,2% y 2,8%. En el régimen subsidiado, las EPS indígenas están gastando entre el 4,2% y el 4,5%, mientras que EPS como Mallamas EPSI, Anas Wayuu EPSI, Comfaoriente, Capital Salud, Asmet Salud, Capresoca y Cajacopi, oscilan entre el 0,5% y el 2,8%.

La CGR alerta e invita a una revisión exhaustiva de las grandes diferencias en el uso de estos gastos. El ente de control no se explica porque EPS mixtas y EPS con mayor número de afiliados de los dos regímenes en algunos casos tienen gastos administrativos inferiores al 2% de la UPC y alegan insuficiencia de recursos. La Contraloría destaca que en 2023, del presupuesto general de la nación (\$423,1 billones), \$53,1 billones fueron asignados al sector salud y que para 2024 aumentaron a \$59,4 billones, lo que muestra los esfuerzos



gubernamentales para aumentar el flujo de recursos al sistema y la necesidad de aumentar la vigilancia en el sector.

Respecto a la cartera, la CGR reveló que a octubre de 2023, las EPS acumulan una deuda con clínicas y hospitales de \$11,3 billones de pesos, si bien el 93% de las cuentas por pagar es menor de un año, preocupa que el 51% de la cartera esté concentrado en tres EPS Famisanar; Sanitas y Emssanar, y a su vez el 59% de la cartera mayor a un año se concentre en las EPS Famisanar, Emssanar y Asmet Salud. Esto pone a Famisanar como la EPS con la cartera más grande con \$2,2 billones de pesos (es decir, el 19,5% de la deuda total), seguida por Sanitas (17,9%), Emssanar (13,3%) y la Nueva EPS (8%).

La CGR reconoce que estos niveles de endeudamiento se reflejan inevitablemente en “el deterioro de los servicios de salud brindados a la población de usuarios al verse afectados por barreras de acceso y/o por falta de oportunidad en la atención a los afiliados”, y lo que explica además que entre 2018 y 2022, 3'479.634 de peticiones, quejas, reclamos y denuncias se hayan radicado contras las EPS, muchas de ellas por enfermedades y fallecimientos que pudieron evitarse.

En lo que respecta al cumplimiento de los indicadores de solvencia, liquidez e inversión de las reservas técnicas, la CGR encontró que de las 26 EPS analizadas, 15 no cumplen los indicadores de liquidez ni de solvencia y la adaptada de EPM, incumple el indicador de liquidez. Ahora bien, respecto al régimen de inversión de las reservas técnicas, la CGR estimó que las 26 EPS provisionaron en el pasivo \$17,3 billones de pesos, por tratarse de obligaciones presentes y futuras con las clínicas, hospitales y los proveedores, sin embargo, para que estos recursos estén garantizados deben invertirse en un 100% en títulos a la vista, de alta rentabilidad o en bonos de deuda pública, por tratarse de depósitos seguros y con alta liquidez para disponer de ellos sin dificultad. Al revisar el grado de inversión de estos recursos públicos, la CGR encontró con gran preocupación que este importante requisito legal para operar en el sistema, sólo está siendo cumplido por 5 EPS (Salud Total EPS, Comfachocó, Capresoca, EPM Salud y Sura), llegando a tener excedentes por \$832.965 millones.

Entre tanto, el 80.7% de las EPS del sistema no cumplen que este indicador indispensable para la gestión del riesgo financiero, sin el cual la población se encuentra desprotegida, la CGR encontró que estas 21 EPS contabilizaron reservas técnicas por \$13,7 billones de pesos, de los cuales únicamente puede demostrar que ha respaldado con inversión \$1,3 billones. Por lo que la Contraloría se interroga por el destino de \$12,4 billones de reservas faltantes que las EPS no aprovisionan y la razón por la cual “algunas EPS, realizan anticipos a sus prestadores dadas las modalidades de contratación que lo permiten, en perjuicio de la debida constitución de la Reserva Técnica”.

Con el ánimo de esclarecer estos datos y sus implicaciones sobre la prestación de servicios de salud de la población, en esta citación se convocó a la Contraloría General de la República, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, las agremiaciones de la Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral -ACEMI- y la Asociación de Empresas Gestoras del Aseguramiento en Salud -GESTARSALUD- y a la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas -ACHC-.



La citación fue radicada de manera oportuna a las entidades mencionadas y algunas de ellas confirmaron previamente la participación de los funcionarios citados y/o sus delegados, sin embargo, debido a la inasistencia de las entidades citadas no fue posible desarrollar la sesión programada. Se presentaron a la sesión programada por la Comisión Accidental, representantes de ACEMI, la ACHC y el Superintendente de Salud Luis Carlos Leal.

IV. Radicación del cierre del Debate de Control Público a las EPS

En lo que respecta al "*Debate de Control Público a Entidades Promotoras de Salud –EPS-: Perspectivas del Sistema de salud en Colombia, crisis y oportunidades para la garantía del derecho a la salud de las y los colombianos y acceso efectivo y universal a los servicios de salud de las y los colombianos*", que fue iniciado el 28 de abril de 2023 y cuyo debate de cierre fue acogido en el cronogramas de actividades de la Comisión Accidental por los honorables representantes en su instalación el 16 de junio de 2023, nos permitimos informar que el pasado 20 de noviembre de 2023 se radicó una solicitud dirigida a la mesa directiva de la Comisión Séptima Constitucional de la Cámara de Representantes para lograr su agendamiento (*anexo g*), por lo que la Comisión Accidental se mantiene a la espera de su inclusión en el orden del día de la mencionada Comisión.

Se recuerda que el debate de Control Público en la Comisión Séptima Constitucional Permanente, se fundamentó en la pretensión de realizar un espacio de indagación, rendición de cuentas y ampliación de explicaciones, por parte de uno de los actores centrales del SGSSS, que ha sido objeto de graves denuncias y decisiones judiciales, como lo son las EPS. Al debate de control público fueron citadas: Servicio Occidental de Salud S.O.S., FAMISANAR S.A.S, ASMET SALUD, EMSSANAR EPS, CAPRESOCA EPS, Capital Salud EPS S.A.S., COOSALUD S.A., Nueva EPS, EPM. Con anterioridad suficiente a la fecha del debate, se compartió con cada una de las EPS un cuestionario de 23 interrogantes que versaron sobre los resultados en las funciones encomendadas a ellas, sobre el que se recibieron respuestas parciales por parte de estas entidades.

Adicionalmente, fueron invitadas la Contraloría General de la República y la Superintendencia Nacional de Salud para conocer sus actuaciones y pronunciamientos sobre la crisis del sistema de salud; el rol y la responsabilidad de las EPS en el funcionamiento y la provisión de servicios de salud en el país; las deudas que persisten con las Instituciones Prestadoras de Salud -IPS-; el desempeño y la transparencia de éstas en la administración de recursos públicos.

V. Incorporación del HR Eduard Sarmiento Hidalgo a la Comisión Accidental;

En respuesta al llamado de los extrabajadores afectados por la liquidación del Grupo Saludcoop EPS, el representante a la Cámara por Cundinamarca, Eduard Sarmiento Hidalgo, organizó una audiencia pública titulada "*Grupo SaludCoop EPS liquidado: ¿y las deudas con los trabajadores qué?*". A raíz de este espacio y de los compromisos adquiridos con las entidades del sector salud y las organizaciones sociales y sindicales, se solicitó a la mesa directiva de la Cámara de Representantes la inclusión del Honorable Representante en la "*Comisión Accidental para el Esclarecimiento de la Verdad sobre el Sistema de Salud en Colombia*".

En respuesta a esta solicitud, el 4 de junio de 2024, mediante la Resolución 0568 (*anexo h*), se designó al HR Eduard Sarmiento Hidalgo como nuevo miembro de dicha Comisión Accidental.



Esta designación se realiza con el firme compromiso de esclarecer la verdad sobre el sistema de salud y encontrar posibles soluciones en beneficio de los trabajadores y trabajadoras de Colombia, incluyendo medidas de reparación y compensación para los ex trabajadores del Grupo Saludcoop EPS.

VI. Listado de anexos.

- a. Proposición de Audiencia Pública HSJD (Gaceta 1828 de 2023, página 35) .
- b. Agenda mesa de trabajo con entidades de la administración pública, caso HSJD.
- c. Agenda de Audiencia Pública HSJD.
- d. Convocatoria a mesa de seguimiento ruta interinstitucional HSJD
- e. Citación a entidades gubernamentales a dar cuenta sobre situación financiera del sistema de salud.
- f. Informe de la Contraloría General de la República: *Situación de cartera de 26 EPS con las IPS y proveedores de la red de prestadores de servicios de salud, con corte a octubre de 2023.*
- g. Radicación de solicitud de agendamiento de la sesión de cierre y conclusiones del Debate de Control Público a las EPS.
- h. Resolución de incorporación de HR Eduard Sarmiento.

Cordialmente:

ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN
Pacto Histórico
Representante Coordinador

HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ
Pacto Histórico
Representante a la Cámara

CAROLINA ARBELÁEZ GIRALDO
Cambio Radical
Representante Coordinadora

AGMETH ESCAF TIJERINO
Pacto Histórico
Representante a la Cámara

María del Mar P.

MARÍA DEL MAR PIZARRO GARCÍA
Pacto Histórico
Representante a la Cámara

Eduard S.

EDUARD SARMIENTO HIDALGO
Pacto Histórico
Representante a la Cámara

Martha Alfonso Jurado

MARTHA ALFONSO JURADO
Partido Alianza Verde
Representante a la Cámara

JAIRO CRISTO CORREA
Cambio Radical
Representante a la Cámara por Norte de
Santander

JUAN ESPINAL RAMÍREZ
Partido Centro Democrático
Representante a la Cámara

INGRID AGUIRRE JUVINAO
Fuerza Ciudadana
Representante a la Cámara

OSCAR VILLAMIZAR MENESES
Partido Centro Democrático
Representante a la Cámara

MARLEN CASTILLO TORRES
Liga de Gobernantes contra la
Corrupción
Representante a la Cámara



DAVID RACERO MAYORGA
Pacto Histórico
Representante a la Cámara