



**33000 – 14702**  
**11 de julio de 2006**

Doctor  
**LUIS EDUARDO GARZÓN**  
Alcalde Mayor  
**BOGOTÁ D.C.**  
Ciudad

**REF: Control de Advertencia.** Irregularidades en la base de datos del Régimen Subsidiado de Salud, actual vigencia contractual. Oficio 64390 suscrito por el Secretario de Salud y recibido en este despacho el 12 de junio de 2006.

Respetado señor Alcalde:

Como es de su conocimiento, la Contraloría de Bogotá inició durante el año 2003, la práctica de auditorías gubernamentales con el objetivo de determinar la adecuada aplicación de los recursos destinados al aseguramiento en el Régimen Subsidiado de Salud, mediante la evaluación de las bases de datos que soportan la celebración de contratos de administración de recursos del mencionado régimen.

Como resultado de las auditorías realizadas en años anteriores se detectaron inconsistencias tales como multifiliaciones al interior del Régimen Subsidiado de Salud, ya fuera en la misma Administradora de Régimen Subsidiado -ARS o entre ellas, multifiliaciones con el Régimen Contributivo, casos de evasión y elusión de aportes al Sistema de Seguridad Social en Salud, por cuanto se encontraron beneficiarios del Régimen Subsidiado con capacidad de pago, ya que estaban afiliados a Administradoras de Riesgos Profesionales-ARP y Administradoras de Fondos de Pensiones-AFP, beneficiarios del Régimen Subsidiado respecto de los cuales no se surtió el proceso de aplicación de encuesta SISBEN, indispensable para la asignación de subsidios, beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud, fallecidos, inclusive antes de ser carnetizados, con cédulas de ciudadanía inexistentes o canceladas, o con doble identificación, entre otras, generando pérdida de recursos y los respectivos procesos de responsabilidad fiscal que actualmente se encuentran en curso contra ex funcionarios distritales.

Por lo anterior, frente a la gravedad de los hallazgos, la cuantía del detrimento patrimonial y a las enormes cuantías de recursos involucradas, este órgano de

control fiscal ha puesto en conocimiento de la administración distrital dichas situaciones a través de dos informes de auditorías especiales y de dos controles de advertencia; el primero dirigido al entonces Alcalde Mayor de Bogotá, doctor Antanas Mockus Sivickas, enviado el 01 de julio de 2003 y el segundo dirigido a usted como actual líder del gobierno local, el 18 de agosto de 2004. A pesar de tales esfuerzos, a la fecha continúa la pérdida de recursos financieros de la ciudad sin que se hayan adoptadas medidas eficientes.

Como consecuencia de las irregularidades detectadas, la administración distrital suscribió dos planes de mejoramiento, el primero el día 15 de julio de 2003, siendo Secretario de Despacho de la Secretaría de Salud el doctor José Fernando Cardona Uribe y el segundo, de fecha 3 de febrero de 2004, suscrito siendo Secretario de Despacho de la Secretaría Distrital de Salud el doctor Román Rafael Vega Romero.

En los mencionados planes de mejoramiento, la Secretaría Distrital de Salud propuso una serie de acciones, estrategias y metas tendientes a subsanar las deficiencias observadas en las actuaciones fiscales, dentro de las cuales cabe citar en este momento *“la depuración de la base de datos del Régimen Subsidiado”* con la estrategia de realizar el *“cruce de base de datos”* y la acción de *“solicitar al RUA y trimestralmente cruzar base de datos”*. Conviene tener en cuenta que la legislación vigente hace obligatorio el cumplimiento de los planes de mejoramiento so pena de sanciones.

Por lo anterior se ha venido haciendo seguimiento al proceso de depuración de la base de datos del Régimen Subsidiado, incluyendo la actual vigencia contractual<sup>1</sup>, para lo cual esta Contraloría solicitó en días pasados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un cruce entre la base de datos de pagos realizados a las Administradoras de Régimen Subsidiado –ARS<sup>2</sup>, con la base de datos del Registro Único de Aportantes - RUA<sup>3</sup>, tomando como muestra los meses de abril y mayo del año 2004 y de febrero a mayo de 2005; es decir, evaluando una muestra del 24% de la base de datos de la actual vigencia contractual.

Teniendo como criterio lo establecido en la norma<sup>4</sup> frente a que cada persona solamente puede estar afiliada a uno de los dos Regímenes<sup>5</sup> del Sistema General

---

1 La cual inicio en abril de 2004 y finalizará en septiembre de 2006

2 Información reportada por la Secretaría Distrital de Salud.

3 Base de datos en la cual se encuentran las personas con capacidad de pago del Sistema General de Seguridad Social es decir aquellas pertenecientes al Régimen Contributivo, a las Administradoras de Riesgos Profesionales y a las Administradoras de Fondos de Pensiones.

4 Acuerdo 131 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud y Circular Conjunta número 4 del Ministerio de Salud y número 56 de la Superintendencia Nacional de Salud, numeral 2.4

5 Régimen Contributivo y Régimen Subsidiado.

de Seguridad Social en Salud, y que las personas con capacidad de pago o empleados no pueden estar incluidos en la base de datos del Régimen Subsidiado, se observó, como resultado del cruce, la existencia en la actual base de datos del Régimen Subsidiado de Salud, de personas afiliadas a Administradoras de Riesgos Profesionales, a Administradoras de Fondos de Pensiones y a Empresas Promotoras de Salud-EPS en calidad de cotizantes y de beneficiarios.

Igualmente, se registraron casos en los cuales la misma persona se encuentra aportando tanto a riesgos profesionales como a fondos de pensiones y/o a Empresas Promotoras de Salud; es decir, estas personas no podrían estar como beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud.

El resultado del cruce muestra los diferentes casos de multifiliación entre el Régimen Subsidiado de Salud, con el Régimen Contributivo y la presencia de afiliados a pensiones y a riesgos profesionales, así:

Cuadro No. 1  
RESULTADO DEL CRUCE ENTRE LA BASE DE DATOS DEL  
RÉGIMEN SUBSIDIADO Y LA BASE DE DATOS DEL  
REGISTRO ÚNICO DE APORTANTES-RUA

PERIODO EVALUADO	Número de personas beneficiarias del Régimen Subsidiado que a su vez aparecen como:			
	Afiliadas a Administradoras de Riesgos Profesionales- ARP	Afiliadas a Administradoras de Fondos de Pensiones- AFP	Cotizantes en Régimen Contributivo EPS	Beneficiarios en Régimen Contributivo EPS
Abril 2004	30.355	20.457	32.829	24.741
May-04	33.448	22.427	36.621	27.165
Feb-05	51.356	37.534	53.749	35.223
Mar-05	50.171	38.468	56.725	37.688
Abr-05	53.027	41.142	58.656	39.371
May-05	55.898	43.182	60.719	40.739
<b>TOTALES</b>	<b>274.255</b>	<b>203.210</b>	<b>299.299</b>	<b>204.927</b>

Fuente: Cruce Ministerio de Hacienda, Registro Único de Aportantes- RUA sobre Información reportada por la Secretaría de Salud de Bogotá.

En la muestra evaluada (el 24% de la base de datos de la actual vigencia contractual), se estableció el pago de más de **\$5.555** millones por parte de la Secretaría Distrital de Salud a las ARS por personas que posiblemente se encuentran multifiliadas con el Régimen Contributivo y/o personas que se encontrarían aportando a Riesgos Profesionales y a Fondos de Pensiones, así:

Cuadro No. 2  
VALORES PAGADOS POR LA SECRETARIA DE SALUD  
DURANTE EL PERIODO EVALUADO-  
UNIDADES DE PAGO POR CAPITACIÓN<sup>6</sup> -UPC GIRADAS

PERIODO EVALUADO	No. Registros únicos de cotizantes y beneficiarios	Valor Total Girado
Abril 2004	50.718	\$ 760.968.529
May-04	55.203	\$ 846.079.693
Feb-05	75.409	\$ 1.186.035.882
Mar-05	78.053	\$ 1.231.643.275
Abr-05	82.050	\$ 691.760.525
May-05	53.168	\$ 838.609.853
<b>TOTAL</b>	<b>394601</b>	<b>\$ 5.555.097.757</b>

Fuente: Cruce Ministerio de Hacienda, Registro Único de Aportantes- RUA sobre Información Reportada por la Secretaría de Salud de Bogotá.

Teniendo en cuenta lo anterior, y promediando, dentro de la muestra evaluada, el número mensual de cotizantes y beneficiarios únicos, es posible inferir que las irregularidades en promedio mensualmente ascenderían a 65.767 personas sobre las que actualmente se estaría pagando la UPC Subsidiada, poniendo en riesgo recursos aproximados por más de \$925 millones mensuales, que para la actual vigencia contractual<sup>7</sup> representarían más de **\$24 mil millones**.

Señor alcalde, así las cosas, se podría afirmar que a pesar de las advertencias hechas por este órgano de control fiscal, la administración distrital a su cargo, a la fecha no ha logrado superar las irregularidades señaladas, que continúan aún hoy, causando un alto detrimento patrimonial a la ciudad. De igual manera, conviene anotar que estos hechos, sin lugar a dudas, constituyen un alto riesgo a la moralidad administrativa, a la eficiencia y la transparencia que debe caracterizar la gestión fiscal de los recursos públicos puestos en sus manos.

Si bien es cierto que el ente territorial está adelantando algunas actividades, tales como el proceso de reemplazos, el proceso de actualización de información de los afiliados al Régimen Subsidiado y la planeación para los procesos de libre elección y traslados entre ARS<sup>8</sup>, encuentra este órgano de control fiscal la permanencia de irregularidades en la base de datos sobre la cual el distrito está girando actualmente las Unidades de Pago por Capitación- UPC, sin que existan aún controles tecnológicos efectivos, ni metodologías o procedimientos

<sup>6</sup> Valor de la Unidad de Pago por Capitación-UPC Subsidiada para el año 2004: \$192.300; para el año 2005: \$203.800

<sup>7</sup> 26 meses, desde abril de 2004.

<sup>8</sup> Según información reportada por la Secretaría de salud mediante oficio 64390 de junio 12 de 2006

formalmente establecidos para eliminarlos oportunamente de la base de datos sobre la cual se están generando los pagos, aumentando así la pérdida de recursos.

Para ilustración de su Despacho, es conveniente que usted se informe que estos detrimentos se han venido consolidando a través de conciliaciones fallidas con las ARS sobre las vigencias contractuales 2001-2002, así como de providencias de magistrados en las cuales se han improbadado conciliaciones prejudiciales.

Para citar un ejemplo me permito transcribir algunos apartes de la providencia a través de la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección tercera, Subsección B, improbó una conciliación por la suma de \$28.988.654 el 8 de junio de 2005, respecto de los contratos números 375, 411 y 538 de 2001 celebrados entre el Fondo Financiero Distrital de Salud y la empresa Salud Vida S.A. EPS, así:

*“Procederá la sala a pronunciarse respecto a la caducidad de la acción, teniendo en cuenta (sic) que dicho presupuesto es un requisito de procedibilidad para la aprobación de conciliaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 81 de la ley 446 de 1998.*

*El pronunciamiento de caducidad de la acción se efectuará respecto al contrato No. 375 de 2001, por cuanto los contratos 441 y 538 de 2001 no fueron allegados ni en original ni en copia auténtica.*

- I. La duración del contrato 375 de 2001 fue establecida hasta el treinta (30 de mayo de 2002...Mediante la adición realizada el primero (1°) de abril de 2002, el plazo del mencionado contrato se amplió en dos (2) meses, desde el 1° de abril de 2002, hasta el 31 de Mayo de 2002...*
- VI. De conformidad con el numeral 10 del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, la caducidad de la acción contractual es de dos (2) años. En el caso de estudio, dicho término se empieza a contar desde el primero (1°) de noviembre de 2002 ...*
- VII. La solicitud de conciliación prejudicial fue presentada el primero (1°) de diciembre de 2004..., es decir, fue presentada un mes después a que operara la caducidad de la acción...”*

En este mismo sentido, la Secretaría de Salud ha informado<sup>9</sup> a esta Contraloría que las conciliaciones extrajudiciales con algunas ARS<sup>10</sup> aún no han llegado a feliz término por cuanto al ser evaluados los datos con las ARS “no reúnen la totalidad de las expectativas de dicha entidad por cuanto solicita se le reconozcan los valores por la población que quedó pendiente por adicionar en la reconstrucción de algún soporte...”

---

<sup>9</sup> Mediante oficio 18614 de Marzo 7 de 2006

<sup>10</sup> Tales como la ARS COMFENALCO, SALUD TOTAL

Es decir, las millonarias sumas pagadas en exceso por la ciudad, como consecuencia de las irregularidades en la base de datos del Régimen Subsidiado de Salud, no son debidamente reintegradas a las finanzas distritales, como en los casos definidos por el Tribunal Administrativo, poniéndose así nuevamente de manifiesto los altos riesgos de corrupción que se mantienen en el sistema.

Señor Alcalde, usted recordará que la Contraloría de Bogotá, en relación con la suspensión del secretario de Salud de su administración, en marzo de 2005, advirtió sobre la inminente pérdida de recursos por la morosidad en adoptar medidas eficientes para liquidar los contratos señalados. Pues bien, hoy las autoridades judiciales avalan esta hipótesis, de suerte que en su administración tales recursos financieros se han perdido por falta de la diligencia debida en la Secretaría de Salud, como se pone de manifiesto en los contratos a los que se refiere el Tribunal.

Tal y como lo ha demostrado la experiencia, resulta costoso para la ciudad y por demás inefectivo realizar correcciones tardías sobre pagos ya realizados, que con el transcurrir del tiempo se convierten en recursos prácticamente irrecuperables.

Lo anterior es aún mas preocupante, si se tiene en cuenta que la Secretaría se encuentra a tres meses de realizar una nueva contratación y a pocos días de realizar el proceso de libre elección, sobre una base de datos en la cual aún persisten las irregularidades mencionadas a lo largo de este documento. En otras palabras, estamos alertando sobre la posibilidad de que, en pocos días y de manera consciente, se vuelva a incurrir en las mismas irregularidades que hoy, una vez más, estamos señalando a su Despacho y que le causan a las finanzas de Bogotá un gran detrimento patrimonial.

En virtud de las consideraciones anteriores, este despacho considera procedente hacer uso del Control de Advertencia consagrado en el artículo 5 numeral 8 del Acuerdo 24 de 2001, con el propósito de prevenir, nuevamente y de manera oportuna, a su administración sobre el riesgo fiscal al que se vería abocado el patrimonio público del Distrito representado en más de **\$24 mil millones**, por posibles giros de lo no debido, en la actual vigencia contractual del Régimen Subsidiado.

Por lo anterior, sírvase informar a esta Contraloría, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo del presente:

- 1) Qué acciones adelantará la administración a su cargo para lograr que a la fecha de suscripción de los nuevos contratos las inconsistencias mencionadas en este documento se encuentren aclaradas?

- 2) Qué correctivos de carácter legal, técnico y administrativo implementará la Secretaría Distrital de Salud para recuperar los recursos ya pagados durante la actual vigencia contractual, por concepto de multiafiliados con régimen contributivo y por personas con capacidad de pago afiliadas a riesgos profesionales y fondos de pensiones, y se evite la pérdida de aproximadamente \$24 mil millones?
- 3) Cuál es el plan de acción a seguir frente a las inconsistencias de la base de datos de la actual vigencia contractual?
- 4) Por qué durante los años 2004, 2005 y hasta mediados de junio de 2006 no se dio cumplimiento a la acción de *“solicitar al RUA y trimestralmente cruzar base de datos”* (sic), conforme a lo propuesto en el plan de mejoramiento suscrito con este órgano de control?
- 5) Qué medidas se adoptarán para dar estricto cumplimiento a los dos planes de mejoramiento suscritos en relación con el tema?
- 6) En relación con los fallos del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en cuáles contratos ya ha caducado la acción contractual? Qué acción se adoptará para recuperar los dineros pagados en exceso en relación con tales contratos?

Este Control de Advertencia procede sin perjuicio de las demás acciones que puedan derivarse del ejercicio de las funciones asignadas por la Constitución y la Ley.

Sin otro particular, me suscribo con el debido respeto,

**ÓSCAR GONZÁLEZ ARANA**  
Contralor de Bogotá