

**INFORME FINAL AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL,  
MODALIDAD ESPECIAL  
“EVALUACION A LA BASE DE DATOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO  
PERIODO CONTRACTUAL 2000-2001”**

**SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD-  
FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD  
PERIODO AUDITADO 2000 - 2001**

**PLAN DE AUDITORIA DISTRITAL VIGENCIA 2002-2003  
FASE II**

**DIRECCIÓN TÉCNICA SECTOR SALUD Y BIENESTAR SOCIAL**

**DICIEMBRE DE 2003**

**AUDITORÍA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL  
“EVALUACIÓN A LA BASE DE DATOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO  
PERIODO CONTRACTUAL 2000-2001” DE LA SECRETARÍA DISTRITAL DE  
SALUD-FONDO FINANCIERO DISTRITAL DE SALUD**

Contralor	Juan Antonio Nieto Escalante
Contralor Auxiliar	Miguel Angel Morales Russi
Director Sectorial	Olga Lucia Jiménez Oróstegui
Subdirector de Fiscalización	Bertha Sofía Ortiz Gutiérrez
Subdirector de Análisis Sectorial	María Teresa Trujillo Tobar
Asesor Jurídico	Rosana Pedraza Sánchez
Equipo de Auditoría	Noel Dario Melo Yepes (líder) Jaime Rodríguez Gama Carmen Felisa Arellano Mosos Cristianne Endemann Venegas Argemiro Castellanos

IF 4  
AC-37

## CONTENIDO

	Página
INTRODUCCION	
1. HECHOS RELEVANTES	
2. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL	
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA	
4. ANEXOS	

## INTRODUCCION

La Contraloría de Bogotá, en desarrollo de su función constitucional y legal y en cumplimiento de su Plan de Auditoría Distrital, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial, evaluación a las Bases de Datos del Régimen Subsidiado periodo contractual 2000-2001 a la Secretaría Distrital de Salud de Bogotá y Fondo Financiero Distrital de Salud.

La Auditoría se centró en el análisis, revisión y verificación de la información contenida en las bases de datos del Régimen Subsidiado proporcionadas por la Secretaría Distrital de Salud, Fondo Financiero Distrital de Salud, Departamento Administrativo de Planeación Distrital y Registraduría Nacional del Estado Civil. Para lo anterior se revisó la ejecución y liquidación del 100% del monto de la contratación celebrada en la vigencia 2000-2001, entre la SDS-FFDS y las ARS autorizadas para operar en el Distrito Capital, soportada en 73 contratos, así como el cumplimiento de la normatividad aplicable a la liquidación de los contratos del periodo contractual 2002-2003.

Dada la importancia estratégica que tiene la Secretaría Distrital de Salud para el sector y la ciudad, la Contraloría de Bogotá espera que este informe contribuya a su mejoramiento continuo y con ello a una eficiente administración de los recursos públicos, lo cual redundará en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

*Handwritten signature and initials*

## 1. HECHOS RELEVANTES

La Secretaría Distrital de Salud como encargada de administrar el régimen subsidiado de salud en el Distrito de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 215 de la Ley 100 de 1993 y en el numeral 3 del Artículo 176 de la misma Ley, durante el periodo contractual 2000 – 2001 suscribió 73 contratos para la administración del subsidio con 25 Administradoras de Régimen Subsidiado de salud para una población a asegurar de 1.056.861 ciudadanos, de los cuales fueron carnetizados el 81%, es decir que 860.675 ciudadanos tuvieron acceso al subsidio en salud en Bogotá.

El valor de la contratación para el periodo contractual 2000-2001 fue de \$146.717.690.876, de los cuales se ejecutó el 79%, es decir que al finalizar el periodo contractual, las actas de liquidación reflejaron pagos por \$115.387.902.854 quedando pendiente por ejecutar \$31.329.788.022.

Con respecto al periodo contractual 2002-2003, la Secretaría Distrital de Salud celebró 32 contratos con las Administradoras del Régimen Subsidiado por valor de \$154.842.064.370, los cuales no han sido objeto de liquidación.

~~IA~~ ~~7~~  
AG-90

Secretaría Distrital de Salud

**2. DICTAMEN DE AUDITORIA GUBERNAMENTAL CON ENFOQUE INTEGRAL  
MODALIDAD ESPECIAL**

Doctor  
**JOSÉ FERNANDO CARDONA URIBE**  
Secretario  
Secretaría Distrital de Salud  
Ciudad

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, practicó Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial "Evaluación a las Bases de Datos del Régimen Subsidiado periodo contractual 2000-2001" a la Secretaría Distrital de Salud – Fondo Financiero Distrital de Salud, a través de la evaluación de los principios de economía, eficiencia, eficacia y equidad con que administró los recursos puestos a disposición y los resultados de su gestión durante las vigencias 2000 y 2001. La evaluación de las Bases de Datos y la comprobación de las operaciones financieras, administrativas y económicas se realizaron conforme a las normas legales, a la evaluación y análisis de la ejecución de los planes y programas.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada y analizada por la Contraloría de Bogotá. La responsabilidad de este ente de control consiste en producir un informe integral que contenga el concepto sobre la gestión adelantada por la entidad.

El informe contiene aspectos administrativos, financieros y legales que una vez detectados como deficiencias por el equipo de auditoría, serán corregidos por la administración, lo cual contribuye al mejoramiento continuo de la organización y por consiguiente en la eficiente y efectiva producción y/o prestación de bienes y/o servicios en beneficio de la ciudadanía, fin último del control.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con las normas de Auditoría Gubernamental colombianas, compatibles con las de general aceptación, así como las políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría de Bogotá, por lo tanto, requirió, acorde con ellas, de la planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar los conceptos expresados en el informe. El control incluyó el examen, sobre la base de pruebas selectivas, de las evidencias y documentos que soportan la gestión de la entidad, las cifras y el cumplimiento de las disposiciones legales.

En el análisis se incluyeron la Base de Datos del período de contratación 2000-2001 del Régimen Subsidiado y documentos y/o bases de datos que aportaron la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Departamento Administrativo de

Planeación Distrital y la Secretaría Distrital de Salud - Fondo Financiero Distrital de Salud.

### **Concepto sobre Gestión y Resultados**

Evaluados los procesos relacionados con la administración de la Base de Datos del Régimen Subsidiado y los contratos inherentes al periodo contractual 2000-2001, se encontraron diversas irregularidades tales como:

Verificada la base de datos, respecto de los 857.714 beneficiarios reportados como carnetizados, se encontraron 10.323 beneficiarios con irregularidades tales como: multiafiliaciones; beneficiarios del régimen subsidiado registrados como fallecidos en la base de datos de inhumados administrada por la misma Secretaría Distrital de Salud; beneficiarios del régimen subsidiado, cuyos datos básicos correspondientes al número de ficha SISBEN registrada en la base de datos del régimen subsidiado, son completamente distintos a los registrados en la base de datos de encuestados del SISBEN administrada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital para la misma ficha.

Así mismo, evaluada la gestión en la ejecución presupuestal y analizadas las actas de liquidación del 100% de los contratos para la Administración de recursos del régimen subsidiado en Salud entre el Fondo Financiero Distrital de Salud y las diferentes ARS en el periodo contractual 2000 – 2001, se estableció que se dejaron de ejecutar \$31.329.8 millones que corresponden al 21% del valor contratado.

Revisados los documentos que soportan los contratos de la vigencia auditada se observaron debilidades en la organización y archivo de la información evidenciándose fallas en la aplicabilidad de la Ley 594/2001 generando riesgo de pérdida de la memoria institucional.

Se evidenció que la Secretaría Distrital de Salud no realizó la liquidación de los 32 contratos correspondientes al periodo contractual 2002-2003, tal como se pactó contractualmente, es decir dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación de los mismos, generando dificultades en el flujo de los recursos financieros del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Los hallazgos presentados en los párrafos anteriores, nos permiten conceptuar que la gestión adelantada por la administración de la entidad durante el periodo contractual 2000-2001 no permitió mantener un sistema de información confiable sobre afiliación, oferta y uso de subsidios y asignación de recursos del SGSSS; no se acataron las disposiciones que regulan sus hechos y operaciones, generando profundas deficiencias en los procesos de depuración y control de la base de

datos del Régimen Subsidiado impidiendo que se detectaran y corrigieran a tiempo irregularidades como multiafiliaciones e inclusión de personas fallecidas por las cuales se cancelaron las unidades de Pago por Capitación, incidiendo en que el manejo de los recursos destinados para la atención de la población pobre y vulnerable del Distrito, no se realizara bajo criterios de economía, eficiencia y equidad.

### **Consolidación de Hallazgos**

En desarrollo de la presente auditoría tal y como se detalla en el Anexo No. 1 se establecieron cinco (5) hallazgos administrativos, de los cuales uno (1) de ellos corresponde a hallazgo con alcance fiscal en cuantía de \$1.438.002.720, que se trasladará a la Dirección de Responsabilidad Fiscal y dos (2) tienen alcance disciplinario los cuales serán trasladados a la Personería de Bogotá.

A fin de lograr que la labor de auditoría conduzca a que se emprendan actividades de mejoramiento de la gestión pública, la Secretaría Distrital de Salud debe diseñar un Plan de Mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible, documento que debe ser remitido a la Contraloría de Bogotá, dentro de los quince (15) días al recibo del presente informe.

El plan de mejoramiento debe detallar las medidas que se tomarán respecto de cada uno de los hallazgos identificados, cronograma en que implementarán los correctivos, responsables de efectuarlos y del seguimiento de su ejecución.

**OLGA LUCIA JIMENEZ OROSTEGUI**  
Directora Sector Salud y Bienestar Social

IF  
M

### 3. RESULTADOS DE LA AUDITORIA

#### 3.1 BENEFICIARIOS EN LA BASE DE DATOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO CON DATOS DIFERENTES A LOS REGISTRADOS EN LA BASE DE DATOS DEL SISBEN.

Como procedimiento de auditoría se efectuó el cruce de la base de datos final de los beneficiarios del Régimen Subsidiado en Salud correspondiente al período contractual Abril de 2000 - marzo de 2001 entregada por la Secretaría Distrital de Salud, con la base de datos de encuestados del SISBEN suministrada y avalada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, se procedió a verificar ficha a ficha, que los datos básicos (nombres, apellidos, cédula, dirección, teléfono, etc.) de la ficha de cada beneficiario del régimen subsidiado en salud, fueran iguales a los consignados para la misma ficha en la base de datos del SISBEN.

Como resultado de dicho cruce se encontraron 1430 fichas correspondientes a igual número de cabezas de familia, cuyos datos son completamente distintos a los registrados para las mismas fichas en la base de datos del SISBEN, que implican irregularidades respecto de un total de 5.742 beneficiarios del régimen subsidiado, cifra resultante de incluir sus respectivos grupos familiares registrados en las respectivas fichas.

Sobre los casos mencionados anteriormente la entidad manifestó no haber encontrado explicación.

En el siguiente cuadro se pueden apreciar a través de tres casos seleccionados, las diferencias entre la información correspondiente a datos básicos<sup>1</sup> de la población registrada en la base de datos del régimen subsidiado que administra la Secretaría Distrital de Salud<sup>2</sup> y la información de datos básicos registrada en las mismas fichas de la base de datos de encuestados del SISBEN que administra Planeación Distrital. Es importante aclarar que la información registrada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital –DAPD- corresponde a las personas encuestadas según la información reportada por esa entidad.

---

<sup>1</sup> Los datos básicos corresponden a nombres, apellidos y fecha de nacimiento.

<sup>2</sup> Población que recibió subsidios de salud en el período contractual evaluado.

**Cuadro No. 1**  
**CUADRO COMPARATIVO DE DIFERENCIAS ENTRE DATOS BÁSICOS DE FICHAS**  
**EN LA BASE DE DATOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO Y BASE DE DATOS DEL SISBEN**

**CASO 1**

FICHA SDS	NUCLEO	PERSONA	APELLIDO A	APELLIDO B	NOMBRE A	NOMBRE B	FEC NAC
113196	1	1	GUASCA	LUNA	BLANCA	CECILIA	24/11/1958
113196	1	2	GUASCA	DE LUNA	ROSA	AURA	06/07/1931
113196	1	3	LUNA		MARTHA	CECILIA	28/11/1976
113196	1	4	LUNA		WILIAM	JAVIER	15/06/1978
FICHA DAPD	FAMILIA	NPERSONA	APELLIDO_A	APELLIDO_B	NOMBRE1	NOMBRE2	FECHANAC
113196	1	01	MORALES	POVEDA	CAMPOELIAS		24/08/1956
113196	1	02	SANDOVAL	PERES	ANA	DE DIOS	30/10/1963
113196	1	03	MORALES	SANDOVAL	EDWIN	FERNEI	13/05/1989
113196	1	04	MORALES	SANDOVAL	JENNY	CAROLINA	15/10/1990
113196	1	05	SANDOVAL	LOPES	PAULINO		14/06/1938

Fuente: Bases de Datos del Régimen Subsidiado y de encuestados del SISBEN suministradas por la SDS-FFDS y el DAPD.

**CASO 2**

FICHA SDS	NUCLEO	PERSONA	APELLIDO A	APELLIDO B	NOMBRE A	NOMBRE B	FEC NAC
113090	1	3	SUAREZ	YEPES	JOSE	ALEXANDER	26/08/1973
113090	1	4	SUAREZ	YEPES	NELSON	DILFREDO	29/08/1974
113090	1	5	SUAREZ	YEPEZ	JHON	STICK	29/08/1974
113090	1	6	SUAREZ	YEPES	YEIMY	MARCELA	31/05/1978
113090	1	7	SUAREZ	YEPEZ	TANIA	PAOLA	30/11/1979
113090	1	8	SUAREZ	YEPEZ	CAROL	YANIRA	04/04/1981
FICHA DAPD	FAMILIA	NPERSONA	APELLIDO_A	APELLIDO_B	NOMBRE1	NOMBRE2	FECHANAC
113090	1	01	PARRA	TARAZONA	NANCY	STELLA	17/09/1972
113090	1	02	CRUZ	PARRA	CAMILA	FERNANDA	27/08/1994
113090	1	03	ROJAS	PARRA	CRISTIAN	HERNANDO	14/03/1999

Fuente: Bases de Datos del Régimen Subsidiado y de encuestados del SISBEN suministradas por la SDS-FFDS y el DAPD.

**CASO 3**

FICHA SDS	NUCLEO	PERSONA	APELLIDO A	APELLIDO B	NOMBRE A	NOMBRE B	FEC NAC
114341	1	1	PIRAQUIVE	MILA	ISMAEL		15/06/1927
114341	1	2	ARIAS	DIAZ	LUZ	MILA	12/07/1957
114341	2	5	CRUZ	LOZANO	IBER		18/06/1975
114341	2	6	PIRAQUIVE	ARIAS	LUZ	DARY	09/04/1978
114341	3	9	PIRAQUIVE	ARIAS	JHON	FERNANDO	16/07/1979
114341	3	10	ESTUPIÑAN		SANDRA	MILENA	06/01/1977

IF  
AB  
AC-413

FICHA DAPD	FAMILIA	NPERSONA	APELLIDO_A	APELLIDO_B	NOMBRE1	NOMBRE2	FECHANAC
104341	1	01	ORJUELA	GUALTEROS	MARIA	HELENA	05/04/1963
104341	1	02	MARQUEZ	ORJUELA	FAIBER	ARLEY	08/03/1984
104341	1	03	MARQUEZ	ORJUELA	FRANKI	ANTNIO	20/06/1986
104341	2	04	CUADROS	GARCES	JOSE	EUSTACIO	07/06/1969
104341	3	05	CUADROS	GARCES	LUIS	ALEGANDRO	15/07/1977
104341	4	06	GARCES	GARCES	GERONIMO		20/03/1976

Fuente: Bases de Datos del Régimen Subsidiado y de encuestados del SISBEN suministradas por la SDS-FFDS y el DAPD.

Estos resultados se obtienen teniendo en cuenta que no fueron considerados dentro de la auditoría beneficiarios del régimen subsidiado que estuvieran enmarcados dentro de alguno de los siguientes criterios:

- Beneficiarios marcados (inhabilitados) por alguna de las causales previstas tales como: fallecimiento, multifiliación, etc.
- Beneficiarios del régimen subsidiado no carnetizados.
- Población incluida en listados censales.
- Población incluida en el SISBEN por la modalidad de servicios públicos.
- Población incluida dentro del grupo de poblaciones especiales.
- Beneficiarios cuyas fichas no estuvieran incluidas dentro del archivo de reenumerados suministrado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

El anterior hallazgo representa un presunto detrimento patrimonial que alcanza la suma de \$812'378.320, resultantes de multiplicar 5742 beneficiarios del régimen subsidiado que recibieron subsidios en salud sin que exista evidencia de que tuvieran derecho a ellos<sup>3</sup>, por el valor de la UPC de la vigencia auditada<sup>4</sup>, considerándose transgredidos el artículo 6 de la Constitución Política, los artículos 3º, 7º y 52 del Acuerdo 77 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, el artículo 7 del Acuerdo 131 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, los numerales 2.4, 2.10, y 2.19 de la Circular Conjunta número 4 del Ministerio de Salud y número 56 de la Superintendencia Nacional de Salud, e incumplándose lo establecido en los literales a y c de la cláusula tercera de los contratos de administración de recursos del régimen subsidiado relacionados en el cuadro siguiente.

<sup>3</sup> Al no existir en la base de datos del SISBEN

<sup>4</sup> \$141.480

### 3.2. BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO REGISTRADOS COMO FALLECIDOS EN LA BASE DE DATOS DE INHUMADOS DEL DISTRITO.

Como procedimiento de auditoría se efectuó el cruce de la base de datos final de los beneficiarios del Régimen Subsidiado en Salud correspondiente al período contractual Abril de 2000 - marzo de 2001, entregada por la Secretaría Distrital de Salud, con la base de datos de inhumados en el Distrito Capital administrada por la Secretaría de Salud y suministrada por la misma entidad.

3.2.1 Beneficiarios del régimen subsidiado de Salud sobre los cuales se encontró coincidencia tanto en el documento de identidad como en el nombre, con personas fallecidas registradas en la Base de datos de inhumados.

Como resultado de este cruce se estableció que 534 beneficiarios de la base de datos del régimen subsidiado se encuentran registrados como fallecidos en la base de datos de inhumados del Distrito, en fecha anterior a la iniciación del período contractual.

Estos resultados se obtienen teniendo en cuenta que no fueron consideradas dentro de la evaluación, beneficiarios del régimen subsidiado que estuvieran enmarcados dentro de alguno de los siguientes criterios:

- Beneficiarios marcados (inhabilitados) por alguna de las causales previstas tales como: fallecimiento, multiafiliación, etc.
- Beneficiarios del régimen subsidiado no carnetizados.
- Población incluida en listados censales.
- Población incluida en el SISBEN por la modalidad de servicios públicos.
- Población incluida dentro del grupo de poblaciones especiales.
- Beneficiarios cuyas fichas no estuvieran incluidas dentro del archivo de reenumerados suministrado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

En el cuadro siguiente se pueden apreciar a través de cuatro casos seleccionados, beneficiarios que aparecen en la base de datos del régimen subsidiado y que también aparecen registrados en la base de datos de inhumados del Distrito. Es importante observar que los mismos fallecieron dos años antes de la iniciación del período contractual auditado en el Régimen Subsidiado<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Ver Cuadro No. 2, columna de fecha de defunción.

*Handwritten signatures and initials in red and blue ink.*

**Cuadro No. 2**  
**BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO REGISTRADOS COMO FALLECIDOS**  
**EN LA BASE DE DATOS DE INHUMADOS DEL DISTRITO**

DATOS BASE DE DATOS DE INHUMADOS					
No. LICENCIA	FECHA LICENCIA	TIPO LICENCIA	NOMBRES	NÚMERO DOCUMENTO	FECHA DEFUNCIÓN
26	01-01-1998	INH	CONTRERAS VDA DE PARDO ADRIANA	20052239	31-DEC-97
152	03-01-1998	CRE	LOPEZ LEON EUFRASIO A.	441021	01-JAN-98
354	05-01-1998	INH	SANTAMARIA TRIANA OLINDA	41346412	04-JAN-98
425	06-01-1998	INH	BARRERA BOTIA GUILLERMO	2866762	05-JAN-98
DATOS BASE DE DATOS DE REGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD					
FICHA	NUCLEO	PERSONA	NOMBRES	CEDULA	CAR IND
522224	1	1	PARDO CONTRERAS ADRIANA	20052239	1
506099	2	3	LOPEZ EUFRECIO ARGEMIRO	441021	1
737110	1	2	SANTAMARIA TRIANA OLINDA	41346412	1
436113	1	2	BARRERA BOTIA GUILLERMO	2866762	1

Fuente: Bases de datos del régimen subsidiado y de inhumados, SDS-FFDS.

En este sentido se evidenciaron beneficiarios del régimen subsidiado registrados como fallecidos en la base de datos de inhumados del distrito incluidos en los diferentes contratos suscritos con ARS, como se muestra a continuación:

**Cuadro No. 3**  
**BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO REGISTRADOS COMO FALLECIDOS**  
**EN LA BASE DE DATOS DE INHUMADOS DEL DISTRITO**

ARS	CONTRATO NUMERO	NUMERO DE BENEFICIARIOS	VALOR
SALUDCOOP	150/2000	97	\$ 13.723.560
COOMEVA	151/2000	4	\$ 565.920
CAFAM	152/2000	36	\$ 5.093.280
CAFAM	153/2000	3	\$ 424.440
UNIMEC	154/2000	37	\$ 5.234.760
ASFAMILIAS	156/2000	31	\$ 4.385.880
HUMANA VIVIR	157/2000	52	\$ 7.356.960
COLSUBSIDIO	158/2000	34	\$ 4.810.320
ECOOPSOS	159/2000	15	\$ 2.122.200
ECOOPSALS	160/2000	6	\$ 848.880
CAPRECOM	161/2000	19	\$ 2.688.120
CAFESALUD	162/2000	25	\$ 3.537.000
FONDO SOLIDARI	163/2000	38	\$ 5.376.240
COMPENSAR	164/2000	11	\$ 1.556.280
SALUD TOTAL	165/2000	4	\$ 565.920
COOPSOLSA	166/2000	5	\$ 707.400

IF 16

ARS	CONTRATO NUMERO	NUMERO DE BENEFICIARIOS	VALOR
UNICAJAS	168/2000	14	\$ 1.980.720
SALUDNORTE	169/2000	8	\$ 1.131.840
COOPDESA	170/2000	5	\$ 707.400
AMUANDES	171/2000	3	\$ 424.440
SOLSALUD	173/2000	1	\$ 141.480
COMFENALCO	174/2000	2	\$ 282.960
COOMEVA	473/2000	1	\$ 141.480
ASFAMILIAS	476/2000	1	\$ 141.480
HUMANA VIVIR	477/2000	13	\$ 1.839.240
COLSUBSIDIO	478/2000	3	\$ 424.440
CAFESALUD	483/2000	2	\$ 282.960
COMPENSAR	485/2000	1	\$ 141.480
ECOOPSOS	488/2000	2	\$ 282.960
SALUD TOTAL	489/2000	6	\$ 848.880
COOPDESA	490/2000	2	\$ 282.960
AMUANDES	491/2000	1	\$ 141.480
COOPSAVID	493/2000	19	\$ 2.688.120
COLSUBSIDIO	501/2000	2	\$ 282.960
UNICAJAS	509/2000	1	\$ 141.480
COOPSAVID	515/2000	13	\$ 1.839.240
SOLSALUD	516/2000	6	\$ 848.880
COMFENALCO	517/2000	3	\$ 424.440
SALUD FAMILIA	519/2000	1	\$ 141.480
COLSUBSIDIO	523/2000	11	\$ 1.556.280
<b>TOTAL</b>		<b>534</b>	<b>\$ 75'550.320</b>

Fuente: Bases de Datos suministradas por SDS-FFDS DAPD y contratos suministrados por la SDS-FFDS  
(1) Valor UPC año 2000 \$141.480,00

En este sentido, este ente de control observa igualmente, responsabilidad existente por parte de las administradoras del régimen subsidiado que "carnetizaron personas fallecidas", así como de las firmas interventoras que verificaron y certificaron la carnetización como beneficiarios del régimen subsidiado de personas que habían fallecido antes de la iniciación del periodo contractual, avalando así el pago de las UPC por parte del ente territorial a las ARS.

Así mismo se observa una deficiente labor de supervisión y control por parte de la Secretaría de Salud frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales de las firmas interventoras.

Con el fin de validar el hallazgo aquí descrito, se enviaron a la Registraduría Nacional del Estado Civil los números de documentos de identidad de todos los beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud del Distrito del periodo evaluado, encontrándose que los mismos casos encontrados en la base de datos de

IF 17 AC-100

inhumados del distrito están igualmente registrados como fallecidos en la Registraduría Nacional del Estado Civil.

**Cuadro No. 4**  
**BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO REGISTRADOS COMO FALLECIDOS**  
**EN LA BASE DE DATOS DE INHUMADOS DEL DISTRITO Y EN LA BASE DE DATOS DE LA**  
**REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL**

BASES DE DATOS	NOMBRE DE LA PERSONA	CEDULA
Base de datos de Inhumados	Criollo de Malambo de Betsabe	28.537.238
Base de datos de la Registraduría	Criollo Malambo Betsabe	28.537.238
Base de datos del Régimen Subsidiado de Salud de Bogotá	Criollo de Malambo Betsabe	28.537.238
Base de datos de Inhumados	Murillo Vargas José Manuel	2.043.912
Base de datos de la Registraduría	Murillo Vargas Manuel José	2.043.912
Base de datos del Régimen Subsidiado de Salud de Bogotá	Murillo Vargas Manuel José	2.043.912
Base de datos de Inhumados	Ovalle Juan Carlos	5.908.947
Base de datos de la Registraduría	Ovalle Vanegas Juan Carlos	5.908.947
Base de datos del Régimen Subsidiado de Salud de Bogotá	Ovalle Vanegas Juan Carlos	5.908.947
Base de datos de Inhumados	Vasquez Agudelo Luis	1.235.377
Base de datos de la Registraduría	Vasquez Agudelo Luis Eduardo	1.235.377
Base de datos del Régimen Subsidiado de Salud de Bogotá	Vasquez Luis Eduardo	1.235.377

Fuente: Base de datos R.N.E.C, Base de datos Rég. Subsidiado Bogotá, Base de Datos Inhumados del Distrito.

Las irregularidades descritas representan un valor de \$75.550.320 resultantes de multiplicar 534 beneficiarios del régimen subsidiado que recibieron subsidios en salud, habiendo fallecido antes de la iniciación del periodo contractual, por el valor de la UPC de la vigencia.

3.2.2 Beneficiarios del régimen subsidiado de Salud sobre los cuales se encontró coincidencia en el documento de identidad con personas registradas como fallecidas en la Base de datos de inhumados del Distrito Capital.

Como procedimiento de auditoría se efectuó el cruce de la base de datos final de del Régimen Subsidiado en Salud correspondiente al período contractual Abril de 2000-Marzo de 2001, entregada<sup>6</sup> por la Secretaría Distrital de Salud, con la base de datos de inhumados en el Distrito Capital, suministrada<sup>7</sup> por la misma entidad.

Como resultado de este cruce se encontraron 1.794 coincidencias por documento de identidad.

<sup>6</sup> mediante comunicación 172678 del 4 de septiembre de 2003.

<sup>7</sup> mediante comunicación 172678 del 4 de septiembre del 2003.

IF 18-101

Estos resultados se obtienen teniendo en cuenta que no fueron consideradas dentro de la evaluación, beneficiarios del régimen subsidiado que estuvieran enmarcados dentro de alguno de los siguientes criterios:

- Beneficiarios marcados (inhabilitados) por alguna de las causales previstas tales como: fallecimiento, multifiliación, etc.
- Beneficiarios del régimen subsidiado no carnetizados.
- Población incluida en listados censales.
- Población incluida en el SISBEN por la modalidad de servicios públicos.
- Población incluida dentro del grupo de poblaciones especiales.

En los casos seleccionados que se muestran a continuación pueden observarse personas con el mismo documento de identidad pero diferente nombre, que aparecen registradas como fallecidas en la base de datos de inhumados del Distrito y carnetizadas en la base de datos del Régimen Subsidiado de Salud en Bogotá.

**Cuadro No. 5**  
**BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO CUYOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD APARECEN REGISTRADOS COMO DE PERSONAS FALLECIDAS CON NOMBRES DISTINTOS EN LA BASE DE DATOS DE INHUMADOS DEL DISTRITO**

BASE DE DATOS DE INHUMADOS					
N LICENCIA	FECHA LIC	TIPO LIC	NOMBRES	N DOC	FECHA DEF
374	06-01-1998	CRE	MORALES CAICEDO RAMON ALFONSO	118601	04-JAN-98
444	06-01-1998	INH	PINZON DE VANEGAS CARMEN	20022983	05-JAN-98
BASE DE DATOS REGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD					
FICHA	NUCLEO	PERSONA	NOMBRES	CEDULA	CAR IND
1360817	1	1	MORATO CAMARGO JOHANA	118601	1
45442	1	5	NUDEZ MARTINEZ ANA	20022983	1

Fuente: Bases de datos del régimen subsidiado y de inhumados, SDS-FFDS.

Lo anterior significa que se desconoce la real identidad de 1.794 ciudadanos que según su documento de identidad ya fallecieron y que pese a esto el ente territorial pago el valor del subsidio estatal en el régimen subsidiado en salud a las ARS, así:

IF 19  
AG-102

**Cuadro No. 6**  
**BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO CUYOS DOCUMENTOS DE IDENTIDAD APARECEN REGISTRADOS EN LA BASE DE DATOS DE INHUMADOS DEL DISTRITO**

CEDULA	ARS	VALOR
SALUDCOOP	288	\$ 40.746.240
COOMEVA	19	\$ 2.688.120
CAFAM	105	\$ 14.855.400
UNIMEC	94	\$ 13.299.120
ASFAMILIAS	99	\$ 14.006.520
HUMANAVIVIR	155	\$ 21.929.400
COLSUBSIDIO	509	\$ 72.013.320
ECOOPSALS	53	\$ 7.498.440
CAPRECOM	39	\$ 5.517.720
CAFESALUD	78	\$ 11.035.440
FONDO SOLIDARIO	77	\$ 10.893.960
COMPENSAR	39	\$ 5.517.720
SALUD TOTAL	31	\$ 4.385.880
COOPSOLSA	19	\$ 2.688.120
UNICAJAS	36	\$ 5.093.280
SALUD NORTE	28	\$ 3.961.440
ECOOPSOS	27	\$ 3.819.960
COOPDESA	18	\$ 2.546.640
AMUANDES	7	\$ 990.360
COESPERANZA	3	\$ 424.440
COOPSAVID	39	\$ 5.517.720
SOLSALUD	18	\$ 2.546.640
COMFENALCO	10	\$ 1.414.800
COMCAJA	1	\$ 141.480
SALUDFAM	2	\$ 282.960
<b>TOTAL</b>	<b>1794</b>	<b>\$ 253.815.120</b>

Fuente: Bases de Datos suministradas por SDS-FFDS DAPD y contratos suministrados por la SDS-FFDS  
(2) Valor UPC año 2000 \$141.480,00

Se observa nuevamente la responsabilidad atribuible a las administradoras del régimen subsidiado por haber "carnetizado" afiliados del régimen subsidiado que habían fallecido desde antes de la iniciación del periodo contractual y la responsabilidad igualmente atribuible a las firmas interventoras quienes verificaron, certificaron y avalaron el pago.

Sin embargo se hace énfasis en la responsabilidad del ente territorial de entregar una base de datos inicial depurada y de realizar constantemente depuraciones y controles que permitan detectar de manera oportuna las posibles inconsistencias en la misma.

Las irregularidades descritas anteriormente representan un valor de \$253'815.120 resultante de multiplicar 1.794 beneficiarios del régimen subsidiado que recibieron subsidios en salud, cuyos documentos de identidad se encuentran registrados en la base de datos de inhumados del Distrito como fallecidos, por el valor de la UPC de la vigencia.

### 3.3 BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO REGISTRADOS MÁS DE UNA VEZ EN LA BASE DE DATOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO-MULTIAFILIACIONES

Como procedimiento de auditoría se adelantó análisis de los datos contenidos en la base de datos final de los beneficiarios del Régimen Subsidiado en Salud correspondiente al período contractual Abril de 2000-Marzo de 2001, entregada<sup>8</sup> por la Secretaría Distrital de Salud, con el propósito de corroborar posibles multifiliaciones.

Se buscaron coincidencias por documento de identidad, por nombres, apellidos y fecha de nacimiento.

Como resultado de este procedimiento se encontraron 4.188 casos de registros múltiples.

Los resultados se obtuvieron teniendo en cuenta que no fueron considerados dentro de la evaluación los beneficiarios del régimen subsidiado que estuvieron enmarcados dentro de alguno de los siguientes criterios

- Beneficiarios marcados (inhabilitados) por alguna de las causales previstas tales como: fallecimiento, multifiliación, etc.
- Beneficiarios del régimen subsidiado no carnetizados.

En los casos seleccionados que se muestran a continuación pueden observarse personas con los datos básicos<sup>9</sup> idénticos que se encuentran afiliadas a la misma<sup>10</sup> o a distinta administradora del régimen subsidiado en el período contractual evaluado.

<sup>8</sup> mediante comunicación 172678 del 4 de septiembre de 2003

<sup>9</sup> Los datos básicos corresponden a: número del documento de identidad, nombres, apellidos y fecha de nacimiento.

<sup>10</sup> Estos casos corresponden en su mayoría a personas incluidas en la base de datos de una sola ARS, pero que se encuentran afiliadas a través de dos contratos diferentes con la Secretaría Distrital de Salud.

IF 21-28  
AC-104

**Cuadro No. 7**  
**BENEFICIARIOS DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO REGISTRADOS MÁS DE UNA VEZ**  
**EN LA BASE DE DATOS FINAL DEL PERIODO CONTRACTUAL AUDITADO**

Doc-Num	Ficha	Nucleo	Persona	Apellido A	Apellido B	Nombre A	Nombre B	Fec. Nac.	ARS
1720	1507531	1	1	Moque	Mudoz	Leopolpo		20/08/31	9
1720	32291	1	1	Mogue	Muooz	Leopoldo		22/08/31	24
24837	750374	1	2	Marciales		Marcos		15/06/19	5
24837	683850	1	1	Marciales	Rodríguez	Marco	Aurelio	15/03/19	20
26712	422065	1	1	Moreno		Feliz		22/04/27	6
26712	780903	1	1	Moreno		Felix		22/04/27	11
32572	517364	1	5	Cuchivaguen	García	Gregorio		19/08/23	29
32572	517364	1	5	Cuchivagen	García	Gregorio		19/08/23	29
36297	1341811	1	1	Melo	Lopez	Dositeo		21/09/22	6
36297	115352	1	3	Lopez	Melo	Dositeo		21/09/22	6
37898	683297	1	2	Pacanchiche	Rodríguez	José	Agustin	27/11/12	7
37898	1449887	1	1	Pacanchique	Rodríguez	José	Agustin	27/11/12	19

De igual forma el cuadro siguiente, se relacionan los casos de multifiliaciones por contrato suscrito y liquidado en el periodo contractual auditado.

**Cuadro No. 8**  
**NUMERO DE BENEFICIARIOS DEL REGIMEN SUBSIDIADO MULTIAFILIAADOS**  
**EN LA MISMA O EN DISTINTA ARS, POR CONTRATO**  
**PERIODO CONTRACTUAL ABRIL 2000- MARZO 2001**

ARS	CONTRATO	NUM BEN
SALUDCOOP	Contrato150/2000	129
COOMEVA	Contrato151/2000	114
CAFAM	Contrato152/2000	180
CAFAM	Contrato153/2000	25
UNIMEC	Contrato154/2000	297
ASFAMILIAS	Contrato156/2000	439
HUMANVIVIR	Contrato157/2000	385
COLSUBSIDIO	Contrato158/2000	175
ECOOPSOS	Contrato159/2000	66
ECOOPSALS	Contrato160/2000	220
CAPRECOM	Contrato161/2000	169
CAFESALUD	Contrato162/2000	132
FONDOSOLIDARIO	Contrato163/2000	302
COMPENSAR	Contrato164/2000	111
SALUDTOTAL	Contrato165/2000	27
COOPSOLSA	Contrato166/2000	113
UNICAJAS	Contrato167/2000	19

IF 22  
Ac 105

ARS	CONTRATO	NUM BEN
UNICAJAS	Contrato168/2000	244
SALUDNORTE	Contrato169/2000	149
COOPDESA	Contrato170/2000	57
AMUANDES	Contrato171/2000	14
COMFENALCO	Contrato174/2000	10
COMCAJA	Contrato176/2000	18
COESPERANZA	Contrato177/2000	13
COOMEVA	Contrato473/2000	1
CAFAM	Contrato474/2000	3
UNIMEC	Contrato475/2000	2
ASFAMILIAS	Contrato476/2000	6
HUMANAVIVIR	Contrato477/2000	21
COLSUBSIDIO	Contrato478/2000	3
CAPRECOM	Contrato481/2000	1
CAFESALUD	Contrato483/2000	1
FONDOSOLIDARIO	Contrato484/2000	2
COMPENSAR	Contrato485/2000	7
SALUDNORTE	Contrato487/2000	68
ECOOPSOS	Contrato488/2000	3
SALUDTOTAL	Contrato489/2000	21
COOPDESA	Contrato490/2000	7
AMUANDES	Contrato491/2000	3
COOPSAVID	Contrato493/2000	17
CAFAM	Contrato497/2000	10
ASFAMILIAS	Contrato499/2000	2
HUMANAVIVIR	Contrato500/2000	1
COLSUBSIDIO	Contrato501/2000	1
ECOOPSALS	Contrato502/2000	4
CAFESALUD	Contrato504/2000	1
FONDO LOTEROS	Contrato505/2000	1
SALUD TOTOAL	Contrato507/2000	2
UNICAJAS	Contrato509/2000	5
COMFENALCO	Contrato513/2000	3
COOPSAVID	Contrato515/2000	65
SOLSALUD	Contrato516/2000	2
CONFENALCO	Contrato517/2000	17
SALUDFAMILIA	Contrato519/2000	2
SOLIDSALUD	Contrato520/2000	1
COLSUBSIDIO	Contrato523/2000	483
CAFAM	Contrato524/2000	14
<b>TOTAL</b>		<b>4188</b>

Base de Datos y contratos suministrados por la SDS-FFDS  
(1) UPC año 2000 \$141.480

IF 23  
A-100

Se ha determinado que los 4188 casos de registros múltiples encontrados en la Base de datos, corresponden a multifiliaciones de 2.068 Unidades de Pago por Capitación pagadas de más.

En este caso también se considera la existencia de responsabilidad de las administradoras del régimen subsidiado por no haber adelantado los procesos de control a multifiliaciones dentro de su misma base de datos y la responsabilidad atribuible a las firmas interventoras quienes avalaron el pago.

Así mismo se observa una deficiente labor de supervisión y control por parte de la Secretaría de Salud frente al cumplimiento de las obligaciones contractuales de las firmas interventoras

El anterior hallazgo representa una suma que alcanza el valor de \$296'259.120 considerándose transgredidos el artículo 6 de la Constitución Política; los artículos 3º, 7º y 52 del Acuerdo 77 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud; el artículo 5º del Acuerdo 131 del Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud; los numerales 2.4, 2.10, y 2.19 de la Circular Conjunta número 4 del Ministerio de Salud y número 56 de la Superintendencia Nacional de Salud, e incumplándose lo establecido en los literales a y c de la cláusula tercera de los contratos de administración de recursos del régimen subsidiado antes relacionados.

#### 3.4 LIQUIDACION DE CONTRATOS DE ADMINISTRACION DEL REGIMEN SUBSIDIADO CORRESPONDIENTES AL PERIODO CONTRACTUAL 2002-2003

Se evidenció que la Secretaría Distrital de Salud a la fecha de realización de esta auditoría, no ha realizado la liquidación de los 32 contratos correspondientes al período contractual 2002-2003, dentro de los términos pactados contractualmente, es decir 4 meses después de la finalización de los mismos.

Siendo el contrato ley para las partes al tenor del artículo 1062 de C.C y 871 del C de Co., al mismo deben sujetarse los celebrantes no solo en procura de la satisfacción de los móviles de las partes sino en procura de cumplir con lo establecido en el artículo 3. de la ley 80 de 1993 en relación con los fines buscados por la contratación estatal.

Como efecto del incumplimiento, nos encontramos que al no cumplirse la disposición legal por un lado y contractual por el otro, estamos frente a la afectación económica de las ARS y por consiguiente del flujo de recursos financieros del Sistema en general.

La liquidación de los contratos estatales no es un procedimiento caprichoso; ello se enmarca dentro de un fin holístico de la contratación estatal y no es ni más ni

IF 2409

menos que establecer el estado de las partes entre sí con relación a las prestaciones recíprocas pactadas en el contrato, por ello es imperioso que dentro de los límites temporales contemplados en el contrato y/o en la ley 80/93, la administración recurra a los mecanismos para establecer si el contrato se cumplió en su totalidad y cabalidad.

En cuanto a la liquidación unilateral, es necesario advertir sin ánimo polémico, que la acción aludida tiene como fin obtener el resarcimiento de los perjuicios obtenidos con el incumplimiento contractual, pero de ninguna manera buscar la simple y llana liquidación del contrato, esto fundados en la normas que busca agilidad en la administración de justicia (ley 446 de 1998).

Si bien es cierto, la ley de descongestión judicial estableció un término para la liquidación judicial, ello no tiene como finalidad realizar actos que han debido realizarse dentro de los precisos términos contractuales. La acción de liquidación judicial de los contratos tiene como finalidad la demanda de incumplimiento de las obligaciones pactadas cuando los efectos del incumplimiento tan sólo son detectables a la culminación de la vigencia del contrato y no para la simple y llana liquidación de cumplir un acto de forzosa realización en la vigencia contractual.

La naturaleza jurídica del hallazgo permite calificarlo como de carácter administrativo sin perjuicio de ser también disciplinario.

~~117~~ 25<sup>25</sup>  
A3107

#### 4. ANEXOS

#### ANEXO 1 CUADRO CONSOLIDADO DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR	REFERENCIACIÓN
ADMINISTRATIVO	4	N.A	3.1
			3.2.1
			3.2.2
			3.3
FISCALES	1	\$ 812'378.160	3.1
		\$ 75'550.320	3.2.1
		\$ 253'815.120	3.2.2
		\$ 296'259.120	3.3
	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.438.002.720</b>	
DISCIPLINARIOS	1	N.A	3.1.
		N.A	3.2.1
		N.A	3.2.2
		N.A	3.3