

**INFORME DE RESULTADOS
ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN**

**ADMINISTRADORA DE LOS RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE
SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD – ADRES**

BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS – BDUA

CGR-CDSŠ- No. 040
Fecha: Junio 2019

INFORME DE RESULTADOS ACTUACIÓN ESPECIAL DE FISCALIZACIÓN

Contralor General de la República	Carlos Felipe Córdoba Larrarte
Vice Contralor (E)	Ricardo Rodríguez Yee
Contralor Delegado Sector Social	Julio César Cárdenas Uribe
Directora de Vigilancia Fiscal	Carolina Sánchez Bravo
Supervisora	Olga Lucía Bitar Casij
Líder de Actuación	Eliana Jahiniver Díaz Lemus
Equipo Auditor	Constanza Patricia Serrato Arce Edgar Armando Rodríguez Bejarano María Luz Lara Guzmán Myriam Stella Gómez Angarita Víctor Hugo Camargo Domínguez

TABLA DE CONTENIDO

1.	ASUNTO EN CUESTIÓN.....	5
1.1	OBJETIVO GENERAL.....	5
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	5
2.	HECHOS RELEVANTES.....	6
3.	CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO.....	7
3.1	RELACIÓN DE HALLAZGOS	8
3.2.	PLAN DE MEJORAMIENTO	8
4.	RESULTADOS Y CONCLUSIONES.....	10
4.1.	BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS - BDUA.....	10
4.2.	REINTEGRO DE RECURSOS.....	31
4.2.1	Cumplimiento marco normativo proceso de reintegro	32
4.2.2	Seguimiento proceso de reintegro de recursos	34
4.3	CENSO	40
4.3.1	Comité Tripartito.....	40
4.3.2	Cruce BDUA vs Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018	41
4.4	SOLICITUDES CIUDADANAS.....	48
	ANEXOS.....	56

Bogotá D.C.,

Doctora

CRISTINA ARANGO OLAYA

Directora General

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES

Bogotá D.C.

Respetada Doctora,

La Contraloría General de la República, con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política, Leyes 42 de 1993 y 1474 de 2011, y la Resolución Reglamentaria Orgánica No. RGO 0024 del 9 de enero de 2019, proferida por la Contraloría General de la República, adelantó la Actuación Especial de Fiscalización a la Base de Datos Única de Afiliados BDUA para las vigencias 2016, 2017 y 2018.

En desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, no se recibió por parte del DANE la información relacionada con los cruces realizados del Censo de Población y Vivienda 2018 y la BDUA, lo cual limitó el alcance de la misma.

El análisis realizado por la Contraloría General de la República – CGR - se sustentó en la información suministrada por la Administradora de los Recursos del Sistema de Seguridad Social en Salud – ADRES, cuyo contenido es responsabilidad de la administración de esta. Así como, datos entregados por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia Nacional de Salud, el Departamento Nacional de Estadísticas – DANE, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las entidades pertenecientes a los regímenes de excepción y los cruces de información realizados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN a solicitud de este órgano de control.

La responsabilidad de la Contraloría General de la República consiste en producir un informe que contenga el pronunciamiento sobre la depuración y actualización de la BDUA utilizada como insumo principal para el reconocimiento de los recursos del Sistema General de Salud -SGSSS a las Entidades Promotoras de Salud y EOC, acorde con la normatividad aplicable.

Las observaciones se dieron a conocer oportunamente a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, dentro del desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, en el plazo establecido en la norma, analizadas las respuestas e incluidas las que se consideraron pertinentes.

1. ASUNTO EN CUESTIÓN

Mediante Memorando de Asignación con radicado No. 2019IE0007969 del 01 de febrero de 2019, y alcances al mismo, con radicados Nos. 2019IE0010653 y 2019IE0019566, del 8 de febrero y 4 de marzo de 2019, respectivamente. La Contraloría General de la República, dio inicio a la Actuación Especial de Fiscalización a la Base Única de Afiliados – BDUA, con los siguientes objetivos:

1.1 OBJETIVO GENERAL

Evaluar las acciones realizadas por la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES (antes FOSYGA), en el marco de los procesos de depuración y actualización realizados a la Base Única de Afiliados -BDUA durante las vigencias 2016, 2017 y 2018 para el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa a las Entidades Promotoras de Salud de los Regímenes Contributivo, Subsidiado, Especiales y de Excepción, y las Entidades Obligadas a Compensar (EOC) de acuerdo con la normatividad vigente. Realizar seguimiento a las acciones que el MSPS y la ADRES adoptaron como resultado del cruce de información de la BDUA y las cifras del Censo 2018, para el ajuste y garantía de calidad de la información de la Base.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Verificar el cumplimiento de los procedimientos implementados para la depuración y posterior actualización de la BDUA.

1. Verificar el cumplimiento de los procedimientos implementados para la depuración y posterior actualización de la BDUA.
2. Hacer seguimiento a los registros y a los valores identificados, aclarados y reintegrados (restituidos) y su correspondiente imputación a las cuentas de la ADRES.
3. Verificar el cumplimiento de los términos establecidos en los procedimientos existentes frente a los señalados para la restitución de recursos definidos en el artículo 16 de la Ley 1797 de 2016 frente a los registros identificados, aclarados y reintegrados en cada vigencia.
4. Determinar las acciones del comité tripartito conformado por la Registraduría Nacional del Estado Civil, el DANE y MSPS (la ADRES) para el cruce de datos entre la BDUA y los registros del Censo 2018.
5. Determinar y verificar las acciones de revisión y/o depuración de la ADRES y el MSPS, frente a los registros de la BDUA que no cruzaron con la Base Cruda de Datos del Censo 2018 y su posible incidencia fiscal.
6. Atender las denuncias y solicitudes ciudadanas relacionadas.

2. HECHOS RELEVANTES

El artículo 66 de la Ley 1753 de 2015, creó la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud - ADRES, *“como una entidad adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente, con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS. Igualmente determinó que una vez entre en la ADRES, se suprimirá el FOSYGA”*.

Su misión consiste en administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (Fosyga), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), bajo los principios de eficiencia, transparencia y calidad, con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles a los recursos en administración.

Dentro de las funciones le corresponde a la ADRES: Administrar los recursos del Sistema, de conformidad con lo previsto en la Ley. Efectuar el reconocimiento y pago de las Unidades de Pago por Capitación y demás recursos del aseguramiento obligatorio en salud. Realizar los pagos, efectuar giros directos, a los prestadores de servicios de salud y proveedores de tecnologías en salud, de acuerdo con lo autorizado por el beneficiario de los recursos y adelantar las transferencias que correspondan a los diferentes agentes del Sistema, que en todo caso optimice el flujo de recursos. Adelantar las verificaciones para el reconocimiento y pago por los distintos conceptos, que promueva la eficiencia en la gestión de los recursos. Desarrollar los mecanismos establecidos en los artículos 41 del Decreto Ley 4107 de 2011 y 9 de la Ley 1608 de 2013. Administrar la información propia de sus operaciones. Las demás necesarias para el desarrollo de su objeto.

En el marco de las funciones mencionadas, ADRES es la encargada de administrar la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), la cual contiene la información de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) de los regímenes Contributivo y Subsidiado. La información de la BDUA es el insumo principal para el reconocimiento de los pagos periódicos que se realizan a las EPS y EOC por aseguramiento en salud.

El reporte de la información a la BDUA se realiza por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y Entidades Obligadas a Compensar (EOC), bajo el marco normativo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social. Con base en lo anterior, se precisa que para las vigencias que fueron objeto de análisis de la Actuación Especial de Fiscalización (2016, 2017 y 2018), la información era reportada teniendo en cuenta lo indicado en las Resoluciones 1344 de 2012 y la 4622 de octubre de 2016.

Con la información que reposa en la BDUA, se realiza el proceso de compensación el cual se encuentra reglamentado por el Decreto 4023 de 2011 y está definido en el artículo 2.6.4.3.1.1.1 del Decreto de 2265 de 2017 de la siguiente forma: *“Se entiende por compensación el proceso mediante el cual la ADRES determina y reconoce la Unidad de Pago por Capitación UPC, los recursos para el pago de las incapacidades originadas por enfermedad general de los afiliados cotizantes y los recursos para financiar las actividades de promoción de la salud y de prevención de la enfermedad, de los afiliados al régimen contributivo conforme con lo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social, por cada periodo al que pertenece el pago de la cotización recaudada y conciliada entre el mecanismo de recaudo y la base de datos de afiliación al SGSSS”.*

De igual forma, la información de la BDUA es utilizada para la Liquidación Mensual de Afiliados (LMA), enmarcada en la Ley 1438 de 2011 y definida en el artículo 2.6.4.3.2.1 del Decreto de 2265 de 2017, así: *“Liquidación mensual de afiliados - LMA. La LMA es el instrumento jurídico y técnico mediante el cual la ADRES reconoce mensualmente en forma proporcional la UPC-S por los afiliados al régimen subsidiado a cada entidad territorial y EPS, con base en la identificación y novedades de los beneficiarios del régimen que deben realizar las entidades territoriales conforme a las competencias legales, las fuentes de financiación y el valor de la UPC-S que determina el Ministerio de Salud y Protección Social”.*

Cuando por medio de auditorías o hallazgos a los procesos de reconocimiento y liquidación de la UPC y LMA, la ADRES detecta recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, da inicio al proceso de restitución en el marco del procedimiento para el reintegro de estos recursos, proceso reglado por lo establecido en el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019. Dicho procedimiento hace parte de esta Actuación Especial de Fiscalización.

3. CONCEPTO SOBRE EL ANÁLISIS EFECTUADO

Con base en los hechos relevantes observados y los hallazgos contenidos en los resultados de la Actuación Especial de Fiscalización adelantada sobre la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA), la Contraloría General de la República

conceptúa que la ADRES viene cumpliendo con las funciones que le han sido asignadas, relacionadas con la administración y depuración de la misma y con las del proceso de reintegro de recursos; sin embargo, se encuentran algunas debilidades que se muestran en los resultados y conclusiones de esta Actuación Especial de Fiscalización.

Para la administración de la base de datos ya mencionada, la ADRES ha desarrollado e implementado mecanismos que permiten evitar el ingreso de información inconsistente a la BDUA por registro de nuevos afiliados o novedades de los ya existentes, como son las mallas validadoras. Adicionalmente, realiza auditorías a la información almacenada en la BDUA, con el fin de detectar presuntos repetidos, multifiliación y fallecidos, entre otros.

Así mismo, de manera preventiva realiza el bloqueo de los registros inconsistentes al momento de generar los procesos de compensación y LMA para evitar pagos sin justa causa, mientras se realiza el proceso de depuración y actualización de la información por parte de los responsables de la misma, EPS, EPSS y EOC.

No obstante, la información contenida en la BDUA presenta aún debilidades, con base en lo evidenciado por la CGR teniendo en cuenta los hallazgos de esta Actuación Especial de Fiscalización.

3.1 RELACIÓN DE HALLAZGOS

Dentro de la Actuación Especial de Fiscalización se establecieron seis (6) hallazgos de carácter administrativo.

Este informe será comunicado de manera informativa, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Registraduría del Estado Civil y al Departamento Nacional de Estadística.

3.2. PLAN DE MEJORAMIENTO

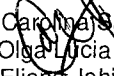
La entidad deberá elaborar y/o ajustar el Plan de Mejoramiento que se encuentra vigente, con acciones y metas de tipo correctivo y/o preventivo, dirigidas a subsanar las causas administrativas que dieron origen a los hallazgos identificados por la Contraloría General de la República, como resultado de la Actuación Especial de Fiscalización y que hacen parte de este informe. Tanto el Plan de Mejoramiento, como sus avances, deberán ser reportados a través del Sistema de Rendición de Cuentas e Informes (SIRECI), dentro de los quince (15) días hábiles siguientes al recibo de este informe, de conformidad con los requerimientos previstos en la Resolución número 7350 de 29 de noviembre de 2013.

La Contraloría General de la República evaluará la efectividad de las acciones emprendidas por las entidades para eliminar las causas de los hallazgos detectados en esta auditoría, según lo establecido en la Resolución Orgánica que reglamenta el proceso y la Guía de auditoría aplicable vigentes.

Bogotá D.C;



JULIO CÉSAR CARDENAS URIBE
Contralor Delegado para el Sector Social

Aprobó:  Carolina Sánchez Bravo – Directora de Vigilancia Fiscal
Revisó: Olga Lucía Bitar Casij – Coordinadora de Gestión
Elaboró Eliana Jahiniver Díaz Lemus – Líder Actuación Especial y Equipo Auditor

4. RESULTADOS Y CONCLUSIONES

4.1. BASE DE DATOS ÚNICA DE AFILIADOS - BDUA

El eje central de información del Sistema General de Seguridad Social en Salud SGSSS -, es la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, la cual se compone de los registros de afiliados a los regímenes contributivo y subsidiado. En el desarrollo de la Actuación Especial de Fiscalización, la cual comprendió las vigencias 2016, 2017 y 2018, se tomó como muestra la información de la BDUA con cortes a: marzo y septiembre de 2016 y diciembre de 2018.

El reporte de la información a la BDUA se realiza por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y Entidades Obligadas a Compensar (EOC), bajo el marco normativo definido por el Ministerio de Salud y Protección Social. Para las vigencias objeto de análisis, la información fue reportada teniendo en cuenta lo indicado en las Resoluciones 1344 de 2012 y la 4622 de octubre de 2016. De acuerdo a esta normatividad, en la BDUA se contempla la variable “*Estado Actual de la Afiliación*”, que indica el estado del afiliado en un momento específico. El detalle del estado de los afiliados se registra en la base de datos conforme lo indicado en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Descripción valores del campo Estado Actual de Afiliación en la BDUA

Sigla	Descripción - Valores permitidos
AC	Activo
RE	Retirado — Terminación de la inscripción en una EPS
AF	Desafiliado por fallecimiento.
SM	Suspensión por mora. Numeral 1 Art. 2.1.3.15 y 2.1.3.16 Decreto 780 de 2016.
PL	Protección Laboral.
SD	Suspensión por falta de documentos - Numeral 2 artículo 2.1.3.15 del Decreto 780 de 2016.
SU	Suspendido (Incluidos: IH Interrumpido por periodo de Huelga o suspensión temporal contrato de trabajo, IS Interrupción por suspensión disciplinaria o licencia no remunerada servicios públicos.
RX	Afiliación interrumpida por viaje al Exterior.
DE	Desafiliado.

Fuente: Resoluciones 1344 de 2012 y 4622 de 2016.

Partiendo de lo anterior, el resumen de la información analizada se presenta a continuación:

Cuadro 2. Resumen de registros en la BDUA
Regímenes Contributivo y Subsidiado corte marzo 2016

Descripción Estado	Estado	No. Afiliados	
		Contributivo	Subsidiado
Activo	AC	20.502.076	23.043.047
Retirado	RE	1.852.498	2.664.363
Desafiliado por fallecimiento	AF	734.280	1.084.732
Desafiliado	DE	1.493.428	
Suspendido	SU	885.039	
Afiliación interrumpida por viaje al Exterior	RX	7.907	
SUBTOTAL		25.475.228	26.792.142
TOTAL			52.267.370

Fuente: Información suministrada ADRES radicado No.:0000023996 del 28/02/2019
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Cuadro 3. Resumen de registros en la BDUA
Regímenes Contributivo y Subsidiado corte septiembre 2016

Descripción Estado	Estado	No. Afiliados	
		Contributivo	Subsidiado
Activo	AC	21.617.786	22.277.420
Retirado	RE	1.865.122	2.136.126
Desafiliado por fallecimiento	AF	768.874	1.151.213
Desafiliado	DE	1.488.132	
Suspendido.	SU	395.894	
Afiliación interrumpida por viaje al Exterior	RX	5.444	
SUBTOTAL		26.141.252	25.564.759
TOTAL			51.706.011

Fuente: Información suministrada ADRES radicado No.:0000023996 del 28/02/2019
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Cuadro 4. Resumen de registros en la BDUA
Regímenes Contributivo y Subsidiado corte diciembre de 2018

Descripción Estado	Estado	No. Afiliados	
		Contributivo	Subsidiado
Activo	AC	21.963.347	22.658.108
Retirado	RE	2.852.500	1.522.116
Desafiliado por fallecimiento	AF	1.129.409	1.500.307
Desafiliado	DE	717.257	
Suspendido	SU	276.493	
Suspensión por mora	SM	132.562	
Protección Laboral	PL	5.444	
Afiliación interrumpida por viaje al Exterior	RX	628	

Descripción Estado	Estado	No. Afiliados	
		Contributivo	Subsidiado
Suspensión por falta de documentos.	SD	538	
SUBTOTAL		27.078.178	25.680.531
TOTAL			52.758.709

Fuente: Información suministrada ADRES radicado No.:0000023996 del 28/02/2019
Elaboró: Equipo Auditor CGR

La evaluación realizada por la CGR se llevó a cabo mediante cruces de la información de la BDUa suministrada para los cortes antes mencionados con los registros de afiliados a los regímenes de excepción¹ y pensionados² de los mismos periodos; así como, la revisión de la calidad de los datos contenidos en esta. Como resultado de lo anterior, se encontraron las siguientes situaciones:

Hallazgo No. 1. Calidad de la información en la BDUa

El artículo 6 del Decreto Ley 1281 de 2002 establece que: *“La Registraduría Nacional del Estado Civil, las Cámaras de Comercio, las entidades que administran regímenes de excepción de la Ley 100 de 1993 y todas aquellas que manejen información que resulte útil para evitar pagos indebidos con recursos del sector salud, deberán suministrar la información y las bases de datos que administren con la oportunidad que la requiera el Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud para su procesamiento directo o a través del Administrador Fiduciario del FOSYGA.”* (Subrayado fuera de texto).

La Resolución 1344 de 2012, en particular en los artículos: No. 2 (Actualización de la BDUa), No. 4 (Entrega de novedades de actualización y/o corrección de información), No.5 (Calidad de los datos de afiliación reportada en la BDUa), No. 6 (Cruce y validación de la información) y No. 11 (Soporte para el giro de recursos); señala que el Administrador Fiduciario de los Recursos del Fosyga, debe informar a las EPS los registros que presenten inconsistencias para que estas efectúen las respectivas correcciones y remitan los ajustes de las novedades correspondientes. De igual forma, debe verificar la estructura y consistencias de los archivos entregados por las entidades; actualizar la BDUa con las novedades que cumplan

¹ Se solicitó a cada una de las entidades de los regímenes de excepción la información de los afiliados a los servicios de salud con corte a marzo y septiembre de 2016 y diciembre de 2018. Para el caso de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional la información fue suministrada por ADRES con radicado No. 0000025823 del 123/04/2019, teniendo en cuenta la autorización dada por estas entidades a ADRES.

² La Dirección de Vigilancia Fiscal del Sector Social, solicitó a Colpensiones y al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG, la información relacionada con sus pensionados. El equipo de la Actuación Especial la requirió a la Dirección de Vigilancia Fiscal del Sector Social, mediante radicado No 2019IE0021925 del 11/03/2019 fue recibida por el Equipo Auditor. De igual forma se solicitó información a ADRES los pensionados de PILA que es remitida mensualmente por el MSPS, de los periodos de corte marzo y septiembre de 2016 y diciembre de 2018, esta fue suministrada con radicado No.:0000023996 del 28/02/2019.

con las validaciones respectivas, ya que esta base es el soporte para el giro de recursos en los Regímenes Subsidiado y Contributivo.

La Resolución 4622 de 2016, la cual derogó la Resolución 1344 y sus modificatorias; en los artículos No. 3 (Validación de la información), No. 4 (Actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDU), No. 5 (Procesos de depuración de la información de la BDU), No. 6 (Calidad de los datos de afiliación reportada en la BDU) y No. 8 (soporte para el giro de recursos), establece que el Administrador Fiduciario de los Recursos del Fosyga o la Entidad que haga sus veces debe realizar los procesos de actualización y depuración de la BDU, según las novedades recibidas por las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes.

Mediante la Resolución 4894 de 2015, se definieron los procesos de depuración de los registros identificados como presuntamente inconsistentes de la BDU, respecto de la información que reporta la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC y la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia. Es importante resaltar que en el artículo 3, se indica: *“Solicitud de revisión. Como consecuencia del proceso aquí dispuesto, el Ministerio podrá solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia o a la respectiva notaría o entidad que emitió el documento, que revise la consistencia de los datos reportados, cuando la EPS o EOC evidencie que la información de la BDU está correctamente registrada”*. (Subrayado fuera del texto).

Con relación a los tipos de documentos de identificación para los colombianos, la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC indica lo siguiente³ a este órgano de control:

“La Registraduría Nacional del Estado Civil expide el documento de identificación a los colombianos, que conforme a la edad es:

- a. Registro civil de nacimiento hasta los 7 años, artículo 5 y 44 del Decreto 1260 de 1970; artículo 18 del Decreto 019 de 2012.*
- b. Tarjeta de identidad desde los 7 años hasta cumplir 18 años, artículo 109 Decreto 1260 de 1970; Decreto 1694 de 1971, artículo 5; artículo 19 del Decreto 019 de 2012.*
- c. Cédula de ciudadanía a partir de los 18 años, art. 62 Decreto 2241 de 1986; art. 18 del Decreto 019 de 2012.”*

De igual forma indica frente a la estructura de los anteriores documentos lo siguiente:

“5. Referente a la legislación del NIP y NUIP se aclara lo siguiente:

³ Información suministrada por la RNEC en oficio aclaratorio del 13 de mayo de 2019.

Se encuentran tres tipos de número de identificación: NIP, NUIP alfanumérico, NUIP numérico:

5.1. NIP: Número de Identificación Personal

Creado por el Artículo 65 del Decreto Ley 1260 de 1970 y reglamentado por el artículo 7 del Decreto 1695 de 1971, consta de una parte básica compuesta de 6 dígitos, que corresponden a la fecha de nacimiento (año - mes - día) y de otra parte complementaria compuesta de 5 dígitos, para distinguir a los nacidos en una misma fecha.

La parte complementaria, cuya asignación corresponde al Servicio Nacional de Inscripción, obedece a un algoritmo aritmético que cumple las exigencias contenidas en el decreto reglamentario, a saber:

- a. Asignación de esa parte complementaria a una única persona nacida en esa fecha.
- b. La última cifra es un dígito de control, que combina los diez anteriores mediante una fórmula matemática.

El NIP se asignó a partir del 12 de octubre de 1971, en los siguientes casos:

- a. A la inscripción del nacimiento.
- b. A la expedición de la tarjeta de identidad de los menores de edad nacidos con anterioridad a esa fecha.

NUIP: Número Único de Identificación Personal - Etapa Inicial: NUIP Alfanumérico

5.2. NUIP: Número Único de Identificación Personal - Etapa Inicial: NUIP Alfanumérico
En la primera fase del programa de renovación tecnológica PMT se evidenció la necesidad de unificar la forma de identificar a los colombianos, independientemente de su edad. Para ello, se creó el número único de identificación personal – NUIP, mediante la Resolución 146 del 18 de enero de 2000.

Este NUIP alfanumérico estaba compuesto por 10 caracteres: Los 3 primeros, una combinación alfanumérica, correspondiente al código que identifica la oficina de inscripción del nacimiento; los 7 caracteres siguientes correspondían a un consecutivo, desde el 0000001 hasta el 9999999. Su administración estuvo a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil y su asignación descentralizada en cada una de las oficinas de registro civil.

Se asignó a los registros civiles de nacimiento de personas que aún no tenían cédula de ciudadanía, expedidos por primera vez a partir del primero de febrero de 2000. A quienes ya tenían su cédula de ciudadanía, les corresponde como NUIP el número de su documento de identificación.

A las personas identificadas con NUIP alfanumérico se les asigna un equivalente numérico, de manera automática, al grabar el registro civil de nacimiento en el sistema de información de registro civil.

En los eventos de modificación (reemplazo) de un registro civil de nacimiento con NUIP alfanumérico, se debe mantener el NUIP numérico equivalente del serial a reemplazar.

5.3. *NUIP: Número Único de Identificación Personal. - Etapa Actual: NUIP Numérico*
La estructura alfanumérica del número único de identificación personal generó varias dificultades por los frecuentes errores en su aplicación y por el impacto en las bases de datos de otras entidades que tenían sólo campos numéricos para el número de identificación de sus usuarios. Por ello, se cambió la estructura y se estableció un NUIP estrictamente numérico, a través de la Resolución 3571 del 30 de septiembre de 2003.

El NUIP numérico está compuesto por 10 dígitos numéricos, iniciando por el 1.000.000.000. Su administración es centralizada a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y su asignación está desconcentrada y corresponde a cada una de las oficinas que ejercen la función de registro del estado civil, a las cuales se les asignaron los respectivos cupos numéricos.

Este NUIP numérico se comenzó a asignar gradualmente en las distintas oficinas a partir del 10 de octubre de 2003, teniendo como fecha máxima para su implementación el 10 de marzo de 2004, en los siguientes casos:

- a. A la inscripción del nacimiento de personas que aún no tengan cédula de ciudadanía.*
- b. A la expedición de la cédula de ciudadanía de las personas que estaban identificadas con NIP.*
- c. Quienes, de acuerdo con la ley, no deben presentar el registro civil de nacimiento para la expedición de su cédula.*

En los eventos de modificación (reemplazo) de un registro civil de nacimiento con NUIP numérico, se debe mantener el NUIP numérico asignado al serial a reemplazar.”

Teniendo en cuenta lo anterior y realizados los cruces, validaciones y análisis de la información de la BDUA, para los cortes marzo y septiembre de 2016 y diciembre de 2018; se evidenciaron las siguientes inconsistencias:

1. Afiliados con documentos de identificación que de acuerdo con su edad no serían válidos

Para el corte septiembre de 2016, se detectaron 259.677 registros de afiliados en la BDUA, con estado activo, que a la fecha de corte tenían entre 20 y 22 años, identificados en la base de datos con Tarjeta de Identidad TI o Registro Civil RC. De estos 226.161 corresponden al régimen subsidiado y 33.516 al régimen contributivo.

Para el corte diciembre de 2018, se detectaron 60.737 registros de afiliados en la BDUA, con estado activo, que a la fecha de corte tenían entre 20 y 22 años, los

cuales están identificados en la base de datos con TI y RC. De estos 53.999 corresponden al régimen subsidiado y 6.738 al régimen contributivo.

Con respecto a lo anterior ADRES en su respuesta manifiesta:

“la ADRES realiza dos tipos de validaciones para prevenir que las entidades carguen mal información en la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA. Las primeras se denominan validaciones de estructura y se encuentran cargadas en la malla validadora de la BDUA, dichas validaciones no permiten que se carguen registros inconsistentes

(...)

Las segundas se denominan validaciones de negocio, y permiten la verificación del documento de identificación y la edad del afiliado, a partir del cruce adelantado con la base de datos de referencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil, dispuesta para tal efecto por el Ministerio de Salud y Protección Social semanalmente. Por lo tanto, cuando una entidad intenta cargar un registro inconsistente aparece alguna de las siguientes glosas de negocio, las cuales son generadas a partir de la información que envían las entidades al intentar cargar un afiliado con datos errados...”

Si bien es cierto, ADRES ha generado mecanismos para no permitir registros inconsistentes en la BDUA, cuando las EPS, Entidades Obligadas a Compensar – EOC- o EPSS envían información, estos aplican cuando una entidad reporta novedades. Sin embargo, tal como lo evidenció la CGR, existen registros inconsistentes en la BDUA, que fueron informados a ADRES, sin que la Entidad suministrara los soportes que permitieran desvirtuar lo comunicado.

2. Afiliados fallecidos

Se detectaron en la BDUA, afiliados en los regímenes contributivo y subsidiado (con estado diferente a fallecido) para los cortes de marzo y septiembre de 2016 y diciembre de 2018, los cuales están fallecidos según la información suministrada por la Registraduría Nacional del Estado Civil.⁴ El resumen de los registros se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro 5. Afiliados fallecidos

Fecha de Corte	RÉGIMEN SUBSIDIADO	RÉGIMEN CONTRIBUTIVO	TOTAL REGISTROS DE AFILIADOS FALLECIDOS
Marzo de 2016	18.308	25.967	44.275
Septiembre de 2016	13.382	23.461	36.843
Diciembre de 2018	92	230	322

Fuente: Información suministrada por la RNEC y ADRES.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

⁴ Información suministrada por la RNEC mediante Oficio No. GI-244-STRCI-0840 el 22/04/2019.

ADRES en su respuesta señala que “...valida cada uno de los registros enviado (sic) por las entidades que administran las afiliaciones a través de un cruce con la información disponible en la base de datos de referencia de la Registraduría Nacional del Estado Civil que dispone el Ministerio de Salud y Protección Social una vez por semana. Con el resultado de dicha validación, los registros que se encuentran en esta tabla bajo el Código ANI 21 (Cancelada por Muerte) o 51 (Cancelada por Muerte Facultad Ley 1365 2009) son objeto de bloqueo...”, de igual forma menciona que: “una vez recibida la base de datos de referencia de RNEC por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, la ADRES aplica automáticamente en la Base de Datos Única de Afiliados – BDUa la novedad N09 (Retiro por Muerte) de los registros cuando existe coincidencia en nombres, apellidos y fecha de nacimiento”.

También indica que realizó una revisión de la información suministrada por la CGR encontrando lo siguiente: “...se identificó que, de los 322 casos enviados, 286 ya registran al día de hoy el estado desafiliado (DE) o retirado (RE) y 36 casos aún se registran como activos, no obstante, fueron bloqueados con las glosas anteriormente mencionadas.”

Sobre este particular, para los 286 registros, que corresponden a personas fallecidas de acuerdo con lo informado por la RNEC, los cuales aparecen en la BDUa con estado diferente a AF (afiliado fallecidos), es importante señalar que, la ADRES cuenta con herramientas para identificar plenamente estos registros de acuerdo con lo indicado en la Resolución 4894 de 2015.

3. Presuntos Duplicados

Se detectaron 62.192 registros de presuntos duplicados, por su similitud en varios campos como son: tipo de documento, número de documento, apellidos, nombre, fecha de nacimiento y sexo; los cuales se agruparon por nivel de coincidencia y se solicitó a la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC⁵, indicar su validez. Teniendo en cuenta lo anterior, se evidenciaron registros inconsistentes que no cruzan en la totalidad de los campos de información antes mencionados o que corresponden a documentos con novedades por cancelación que los invalida la RNEC, los cuales se detallan en el siguiente cuadro:

Cuadro 6. Presuntos Duplicados

DESCRIPCIÓN VIGENCIA SEGÚN RNEC	No. REGISTROS
Anómalo Válido	18
Cancelada por Doble Cedulación	36
Cancelada por Falsa Identidad o Suplantación No Expedida	2
Cancelada por Mala Elaboración	8
Cancelada por Mala Elaboración No Expedida	5

⁵ Oficio de Solicitud a la RNEC No. 2019EE0044021 del 11/04/2019

DESCRIPCIÓN VIGENCIA SEGÚN RNEC	No. REGISTROS
Cancelada por Muerte	974
Cancelada por Muerte Facultad Ley 1365 2009	103
Cancelada por Suplantación o Falsa Identidad	2
Inválido	4
Reemplazado Inválido	14
Solicitud Información	8
Vigente	39.688
Vigente (Según la edad)	21.081
Vigente con Pérdida o suspensión de Derechos Políticos	249
Total	62.192

Fuente: Información suministrada por la RNEC y ADRES.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

La ADRES en su respuesta menciona los procesos de depuración que realiza en aplicación de la normatividad existente y señala respecto de la información entregada por la CGR que: “...una vez verificados los 30.569 grupos de registros reportados por la Contraloría General de la República como Presuntos Duplicados, ADRES procedió a efectuar la revisión de dicha información, encontrando que 201 registros de un grupo están duplicados, siendo únicos grupos 30.368”. Así mismo, indica que: “29.347 fueron objeto de depuración y actualmente solo existe un afiliado en la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA relacionado con el grupo asociado”. Con respecto a lo indicado por la Entidad, la CGR comunicó 62.192 registros de afiliados presuntamente duplicados. Sin embargo, las cifras indicadas por la entidad no concuerdan con lo informado por la Contraloría, adicionalmente, la entidad no entregó soportes que permitan conocer el detalle de las cifras mencionadas y la fecha de la depuración de cada uno de los registros, por lo tanto, se mantiene lo evidenciado por la CGR.

4. Beneficiarios sin cotizante en el Régimen Contributivo

La CGR detectó 7.636 registros de afiliados en el régimen contributivo, identificados como beneficiarios sin información correspondiente al cotizante, para cada uno de los cortes analizados según el siguiente cuadro:

Cuadro 7. Beneficiarios sin Cotizante

Corte analizado	No. Registros
201603	3874
201609	1766
201812	1996
Total	7636

Fuente: Información suministrada por la RNEC y ADRES.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Si bien, en desarrollo del proceso auditor se solicitó aclaración sobre esta situación a la ADRES, la entidad informó que: *“6.272 fueron ajustados en su momento y actualmente no presentan inconsistencia, frente a los 1.363 restantes, las entidades no han realizado su actualización integral en la Base de datos, de acuerdo con lo señalado en la Resolución 4622 de 2016, sino únicamente novedades retroactivas.”* Sin embargo, revisados los soportes suministrados en la aclaración efectuada por la ADRES, no se pudo evidenciar cuales registros fueron ajustados y cuales continúan con la misma situación.

Con respecto a lo comunicado, ADRES indica que: *“realiza la validación de cada uno de los beneficiarios durante el proceso de traslados y de novedades, esta validación se realiza mediante una glosa de negocio, la cual no permite que las entidades carguen beneficiarios sí el cotizante no se encuentra en la misma EPS”.* A este respecto, la entidad no suministró información que permitiera evidenciar que los registros informados fueron actualizados o depurados, por lo cual se mantiene lo comunicado.

5. Estructura número de identificación del afiliado

Teniendo en cuenta lo indicado por la RNEC, respecto de las características de los documentos de identificación de NIP, NUIP alfanumérico y NUIP numérico y lo concerniente a la expedición de la tarjeta de identidad, la CGR evidenció 15.636 registros de afiliados cuyo número de documento no corresponde a ningún tipo de documento de los actualmente validos según la estructura informada por la RNEC.

Lo anterior se presenta, dado que si bien el MSPS y ADRES han implementado diversos mecanismos de validación y control de los procesos relacionados con la administración y depuración de la BDUA, estos no han sido suficientes según lo evidenciado por la CGR, generando incertidumbre sobre la calidad y veracidad de la información real y completa de los afiliados a los Regímenes Subsidiado y Contributivo, generando la posibilidad de pagos por afiliados que no existen, están duplicados, no cumplen con los requisitos para estar afiliados o que se encuentran fallecidos según lo indicado por la RNEC.

Finalmente, frente a lo comunicado por la CGR la ADRES indica que: *“En conclusión, ante las observaciones remitidas por la Contraloría General de la República, se debe indicar que la calidad y veracidad de la información que reposa en la BDUA es responsabilidad de las entidades encargadas de adelantar su reporte, de conformidad con las normas que regulan la materia. En este punto, es pertinente reiterar como se expuso en párrafos anteriores, que la ADRES lleva a cabo cruces con las distintas bases de datos a las que tiene acceso con el fin de asegurar que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que administra sean liquidados en debida forma, adelantando bloqueos el reconocimiento de la UPC cuando se identifiquen inconsistencias en la afiliación”.*

Si bien, el MSPS y la ADRES han aplicado para los periodos objeto de análisis, diferentes mecanismos de validación de la información para que la misma no sea almacenada en la BDUa con inconsistencias, es también cierto que, la CGR identificó registros inconsistentes, tal como se indicó anteriormente, sin que ADRES suministrara a la CGR detalle de su estado, por lo cual se mantiene lo evidenciado.

Hallazgo No. 2. Multiafiliación entre los Regímenes de Excepción y la BDUa

El Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 en su artículo 2.1.3.14., indica:

“Artículo 2.1.3.14. Afiliaciones múltiples. *En el Sistema General de Seguridad Social en Salud ninguna persona podrá estar afiliada simultáneamente en el régimen contributivo y subsidiado ni estar inscrita en más de una EPS o EOC ni ostentar simultáneamente las calidades de cotizante y beneficiario, cotizante y afiliado adicional o beneficiario y afiliado adicional, afiliado al régimen subsidiado y cotizante, afiliado al régimen subsidiado y beneficiario o afiliado al régimen subsidiado y afiliado adicional. Tampoco podrá estar afiliado simultáneamente al Sistema General de Seguridad Social en Salud y a un régimen exceptuado o especial.*

El Sistema de Afiliación Transaccional establecerá los mecanismos para controlar la afiliación o registro múltiple con la información de referencia que disponga.

Parágrafo. *Hasta tanto entre en operación el Sistema de Afiliación Transaccional, cuando el afiliado se traslade de Entidad Promotora de Salud antes de los términos previstos para ello y se llegare a producir afiliación múltiple, se tendrá como válida la última afiliación efectuada dentro de los términos legales. Cuando la afiliación múltiple obedezca a un error no imputable al afiliado que solicitó su traslado dentro de los términos legales, se tendrá como válida la afiliación a la Entidad Promotora de Salud a la cual se trasladó.*

Cuando el Ministerio de Salud y Protección Social o el administrador de la base de datos de afiliados vigente evidencie la afiliación múltiple derivada de inconsistencias o duplicidad en los datos o documentos de identificación del afiliado, adelantará los procesos de verificación y cancelación de la afiliación múltiple, lo comunicará a las EPS involucradas y solicitará el reintegro de las unidades de pago por capitación reconocidas sin justa causa. En caso de que las EPS no realicen el reintegro, en los términos y plazos definidos por la normativa vigente, corresponderá a la Superintendencia Nacional de Salud ordenar el reintegro inmediato de los recursos y adelantar las acciones que considere pertinentes.”

Así mismo, según lo establecido en la Resolución 1344 de 2012, en particular en los artículos: N. 2 (Actualización de la BDUa), N. 4 (Entrega de novedades de actualización y/o corrección de información), N.5 (Calidad de los datos de afiliación reportada en la BDUa), N.6 (Cruce y validación de la información) y N. 11 (Soporte para el giro de recursos); el Administrador Fiduciario de los Recursos del Fosyga, debe informar a las EPS, los registros que presenten inconsistencias para que

estas efectúen las respectivas correcciones y remitan los ajustes de las novedades correspondientes. De igual forma, debe verificar la estructura y consistencias de los archivos entregados por las entidades, actualizar la BDUA con las novedades que cumplan con las validaciones respectivas, ya que esta base es el soporte para el giro de recursos en los Regímenes Subsidiado y Contributivo.

Por su parte, la Resolución 4622 de 2016, la cual derogó la Resolución 1344 y sus modificatorias; en los artículos N. 3 (Validación de la información), N. 4 (Actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA), N. 5 (Procesos de depuración de la información de la BDUA), N. 6 (Calidad de los datos de afiliación reportada en la BDUA) y N. 8 (soporte para el giro de recursos), señala que el Administrador Fiduciario de los Recursos del Fosyga o la Entidad que haga sus veces, debe aplicar los procesos de actualización y depuración a la BDUA, según las novedades recibidas por las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes.

Teniendo en cuenta lo anterior, una vez realizados los cruces entre la BDUA para los cortes marzo y septiembre de 2016 y diciembre de 2018 (regímenes subsidiado y contributivo); con las bases de datos de salud de los regímenes de excepción de los mismos periodos⁶; se evidenció incumplimiento de la normatividad mencionada, al encontrar registros de afiliados tanto en la BDUA como en las bases de datos de los regímenes especiales y de excepción para los mismos periodos con estado Activo. El resumen por corte analizado se encuentra en cuadros Nos. 7, 8 y 9.

Cuadro 8. Afiliados activos en los Regímenes de Excepción y en la BDUA
corte marzo 2016

Entidad Régimen Especial y de Excepción	Afiliados activos en Régimen Contributivo y Régimen Especial y de Excepción	Afiliados activos en Régimen Subsidiado y Especial y de Excepción	Total
FUERZAS MILITARES	4.196	6.944	11.140
POLICIA NACIONAL	5.740	18.535	24.275
ECOPETROL	809	698	1.507
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	29	5	34
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	34	83	117
UNIVERSIDAD DEL CAUCA	25	40	65
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	51	19	70
UNIVERSIDAD DE CORDOBA	20	56	76

⁶ Se solicitó a cada una de las entidades de los regímenes de excepción la información de los afiliados a los servicios de salud con corte a marzo y septiembre de 2016 y diciembre de 2018. Para el caso de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional la información fue suministrada por ADRES con radicado No. 0000025823 del 123/04/2019, teniendo en cuenta la autorización dada por estas entidades a ADRES.

Entidad Régimen Especial y de Excepción	Afiliados activos en Régimen Contributivo y Régimen Especial y de Excepción	Afiliados activos en Régimen Subsidiado y Especial y de Excepción	Total
TOTAL GENERAL	10.904	26.380	37.284

Fuente: Información suministrada por las Entidades de los regímenes de excepción y ADRES.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Cuadro 9. Afiliados activos en los Regímenes de Excepción y en la BDUA corte septiembre 2016

Entidad Régimen Especial y de Excepción	Afiliados activos en Régimen Contributivo y Régimen Especial y de Excepción	Afiliados activos en Régimen Subsidiado y Especial y de Excepción	Total
FUERZAS MILITARES	2.325	3.882	6.207
POLICIA NACIONAL	3.273	6.246	9.519
ECOPETROL	3.459	621	4.080
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	25	0	25
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	20	12	32
UNIVERSIDAD DEL CAUCA	6	11	17
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	51	17	68
UNIVERSIDAD DE CORDOBA	11	36	47
TOTAL	9.170	10.825	19.995

Fuente: Información suministrada por las Entidades de los regímenes de excepción y ADRES.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Cuadro 10. Afiliados activos en los Regímenes de Excepción y en la BDUA corte diciembre 2018

Entidad Régimen Especial y de Excepción	Afiliados activos en Régimen Contributivo y Régimen Especial y de Excepción	Afiliados activos en Régimen Subsidiado y Especial y de Excepción	Total
FUERZAS MILITARES	3.721	11.078	14.799
POLICIA	1.550	4.888	6.438
ECOPETROL	647	200	847
FONDO NACIONAL DE PRESTACIONES SOCIALES DEL MAGISTERIO	2.769	2.553	5.322
UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER	10	5	15
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	15	20	35
UNIVERSIDAD DEL CAUCA	4	2	6
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA	33	2	35
UNIVERSIDAD DE CORDOBA	14	42	56
TOTAL	8.763	18.790	27.553

Fuente: Información suministrada por las Entidades de los regímenes de excepción y ADRES.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior, se presenta por deficiencias en los mecanismos de validación, seguimiento y control a los procesos relacionados con el análisis y validación de la información recibida de afiliados para cada uno de los regímenes; lo cual genera incertidumbre en la calidad y veracidad de la información real y completa de afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) y al Sector Salud y la posibilidad de pagos por afiliados ya cubiertos por regímenes de excepción.

La entidad en su respuesta, indica las acciones y actividades encaminadas a solucionar las situaciones observadas por la CGR y finaliza indicando lo siguiente: *“En conclusión, ante las observaciones remitidas por la Contraloría General de la República, se debe indicar que la calidad y veracidad de la información que reposa en la BDUA es responsabilidad de las entidades encargadas de adelantar su reporte, de conformidad con las normas que regulan la materia. En este punto, es pertinente reiterar como se expuso en párrafos anteriores, que la ADRES lleva a cabo cruces con las distintas bases de datos a las que tiene acceso con el fin de asegurar que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que administra sean liquidados en debida forma, adelantando bloqueos el reconocimiento de la UPC cuando se identifiquen inconsistencias en la afiliación y el procedimiento de reintegro en caso de reconocimientos o apropiaciones sin justa causa”.*

La CGR reconoce las acciones realizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como las realizadas por ADRES, de acuerdo con sus competencias en las vigencias objeto de análisis de esta Actuación Especial de Fiscalización; sin embargo, de acuerdo con la normatividad antes mencionada, ninguna persona puede estar afiliada simultáneamente al SGSSS y a un régimen de excepción y como la ADRES no suministró información que permitiera desvirtuar lo evidenciado, se mantiene lo observado por este ente de control.

Con respecto a la responsabilidad en la calidad y veracidad de la información, la Resolución 4622 de 2016 en el artículo 3 indica que: *“El Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, verificará la estructura y consistencia de los archivos entregados por las entidades, validará su contenido, actualizará la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA con las novedades que cumplan con las respectivas reglas y entregará el resultado de dichas validaciones a las entidades en relación con sus afiliados.”*, de acuerdo con esta norma la responsabilidad es tanto de las Entidades que reportan la información (EPS, EOC y Entes Territoriales) como de la ADRES, en el entendido de que debe validar la información reportada y su contenido. Si bien es cierto, esta entidad ha venido realizando validaciones con la BDEX para verificar la calidad de la información reportada, aún se evidencian registros que presentan inconsistencias.

Hallazgo No. 3. **Multiafiliación Pensionados en la BDUA**

La Ley 100 en su artículo 157, indica: “Los afiliados al Sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el Artículo 211 de la presente Ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana.”

El Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, en el título 5 Afiliación en el Régimen Subsidiado, en su artículo 2.1.5.1, indica:

“Afiliados al régimen subsidiado. Son afiliados en el Régimen Subsidiado las personas que sin tener las calidades para ser afiliados en el Régimen Contributivo o al Régimen de Excepción o Especial, cumplan las siguientes condiciones:

1. Personas identificadas en los niveles I y II del SISBEN o en el instrumento que lo reemplace, de acuerdo con los puntos de corte que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Personas identificadas en el nivel III del SISBEN o en el instrumento que lo reemplace que, a la vigencia de la Ley 1122 de 2007, se encontraban afiliados al régimen subsidiado.

(...)

Parágrafo 1. Las condiciones de pertenencia al régimen contributivo o a un régimen exceptuado o especial prevalecen sobre las de pertenencia al régimen subsidiado, salvo lo dispuesto para la afiliación del recién nacido. En consecuencia, cuando una persona reúna simultáneamente las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, a un régimen exceptuado o especial o al régimen subsidiado deberá registrarse en inscribirse a una EPS del régimen contributivo o afiliarse al régimen exceptuado o especial, según el caso.

(...)

Parágrafo 5. Cuando cualquier autoridad nacional o territorial advierta que un afiliado del régimen subsidiado cumpla las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, informará a la entidad territorial para que adelante las medidas tendientes a la terminación de la inscripción en la EPS. La omisión de esta obligación por parte de las autoridades territoriales dará lugar a las acciones disciplinarias, administrativas, fiscales y penales a que hubiere lugar.”

El artículo 6 del Decreto Ley 1281 de 2002, establece que: “La Registraduría Nacional del Estado Civil, las Cámaras de Comercio, las entidades que administran regímenes de excepción de la Ley 100 de 1993 y todas aquellas que manejen información que resulte útil para evitar pagos indebidos con recursos del sector salud, deberán suministrar la información y las bases de datos que administren con la oportunidad que la requiera el Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud para su procesamiento directo o a través del Administrador Fiduciario del FOSYGA.” (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, la Ley 1751 de 2015, por la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2 señala: “El derecho

fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.” De igual forma, esta Ley en su Artículo 10 literal i) indica como deber de las personas relacionados con el servicio de salud, lo siguiente: “Contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago”.

El artículo 3 de la Resolución 4622 de 2016 establece que: *“Validación de la información. El Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, verificará la estructura y consistencia de los archivos entregados por las entidades, validará su contenido, actualizará la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA con las novedades que cumplan con las respectivas reglas y entregará el resultado de dichas validaciones a las entidades en relación con sus afiliados.”* (Subrayado fuera de texto).

En el Parágrafo del artículo 4 de la misma resolución establece que: *“La actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, no exime a las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, planes voluntarios de salud y al INPEC, de la responsabilidad de mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información generada desde el momento de la afiliación o celebración del contrato y de reportar de manera oportuna al Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces.”*

Así mismo, el artículo 5 de la Resolución 4622 de 2016, indica que el Ministerio de Salud y Protección Social: *“...definirá las auditorías y los procesos de depuración o actualización a la información contenida en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)”*.

Una vez realizados los cruces entre la BDUA, para los cortes marzo y septiembre de 2016 y diciembre de 2018 (regímenes subsidiado y contributivo) y las bases de datos de pensionados suministradas por Colpensiones, Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio – FOMAG y la información de pensiones de la Planilla Integrada de Liquidación de Aportes – PILA (suministrada por ADRES); se evidenció incumplimiento de la normatividad vigente, al encontrar registros de afiliados tanto en el régimen contributivo como en régimen subsidiado, para los mismos periodos con estado activo. El resumen de los registros por corte analizado se encuentra en los cuadros Nos. 10, 11 y 12.

Cuadro 11. Pensionados activos en el Régimen Subsidiado
marzo 2016

Entidad	No. Registros en Régimen Subsidiado
Pensionados en FOMAG	165
Pensionados Colpensiones	685
Pensionados registrados en la PILA	4.297
TOTAL	5.147

Fuente: Información suministrada por las Entidades de los regímenes de excepción y ADRES.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Cuadro 12. Pensionados activos en el Régimen Subsidiado
septiembre 2016

Entidad	No. Registros en Régimen Subsidiado
Pensionados en FOMAG	89
Pensionados Colpensiones	1478
Pensionados registrados en la PILA	1.140
TOTAL	2.707

Fuente: Información suministrada por las Entidades de los regímenes de excepción y ADRES.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Cuadro 13. Pensionados activos en el Régimen Subsidiado
diciembre 2018

Entidad	No. Registros en Régimen Subsidiado
Pensionados en FOMAG	8
Pensionados Colpensiones	2603
Pensionados registrados en la PILA	1.557
TOTAL	4.168

Fuente: Información suministrada por las Entidades de los regímenes de excepción y ADRES.
Elaboró: Equipo Auditor CGR

Lo anterior se presenta, dado que si bien el Ministerio de Salud y la ADRES han implementado diversos mecanismos de validación y control de los procesos relacionados con la administración y depuración de la BDUA, estos no han sido suficientes según lo evidenciado por la CGR, generando incertidumbre sobre la calidad y veracidad de la información real de los afiliados al Régimen Subsidiado, situación que posibilita efectuar pagos sin justa causa por afiliados que no cumplen con los requisitos para pertenecer a dicho régimen y con capacidad de pago para ser cotizantes y pertenecer al régimen contributivo, lo cual genera una posible afectación sobre el giro adecuado de los recursos del SGSSS.

La entidad en su respuesta indica las acciones y actividades encaminadas a solucionar las situaciones observadas por la CGR y finaliza indicando lo siguiente: *“En conclusión, ante las observaciones remitidas por la Contraloría General de la República, se debe indicar que la calidad y veracidad de la información que reposa en la BDUA es responsabilidad de las entidades encargadas de adelantar su reporte, de conformidad con las normas que regulan la materia. En este punto, es pertinente reiterar como se expuso en párrafos anteriores, que la ADRES lleva a cabo cruces con las distintas bases de datos a las que tiene acceso con el fin de asegurar que los recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud que administra sean liquidados en debida forma, adelantando bloqueos el reconocimiento de la UPC cuando se identifiquen inconsistencias en la afiliación y el procedimiento de reintegro en caso de reconocimientos o apropiaciones sin justa causa”.*

Como se ha mencionado en los hallazgos anteriores, la CGR reconoce las acciones realizadas por el MSPS, así como las realizadas por la ADRES, orientadas a la depuración y actualización de la información registrada en la BDUA, y las acciones para evitar los posibles pagos sin justa causa por registros que presenten inconsistencias, mediante el bloqueo de estos, para el no reconocimiento de la UPC de acuerdo con sus competencias.

Sin embargo, de acuerdo con el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, en el título 5 Afiliación en el Régimen Subsidiado, en su artículo 2.1.5.1 menciona, las condiciones que deben cumplir las personas para estar afiliados régimen subsidiado y la CGR evidenció la afiliación de personas que no cumplen lo indicado en la normatividad como son los pensionados.

A pesar de lo expuesto por la entidad, no suministró información que permita desvirtuar lo evidenciado.

Con respecto a la responsabilidad en la calidad y veracidad de la información, la Resolución 4622 de 2016 en el artículo 3 indica que: *“El Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, verificará la estructura y consistencia de los archivos entregados por las entidades, validará su contenido, actualizará la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA con las novedades que cumplan con las respectivas reglas y entregará el resultado de dichas validaciones a las entidades en relación con sus afiliados.”*, de acuerdo con esta norma la responsabilidad es tanto de las Entidades que reportan la información (EPS, EOC y Entes Territoriales) como de ADRES, en el entendido que se debe validar la información reportada y su contenido según lo indicado en la norma.

Hallazgo No. 4. Información Sisbén Régimen Subsidiado en BDUA

La Ley 100 en su artículo 157 indica: *“Los afiliados al Sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el Artículo 211 de la presente Ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana.”*

En el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, en el título 5 Afiliación en el Régimen Subsidiado, indica en su artículo 2.1.5.1:

“Afiliados al régimen subsidiado. *Son afiliados en el Régimen Subsidiado las personas que sin tener las calidades para ser afiliados en el Régimen Contributivo o al Régimen de Excepción o Especial, cumplan las siguientes condiciones:*

1. Personas identificadas en los niveles I y II del SISBEN o en el instrumento que lo reemplace, de acuerdo con los puntos de corte que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Personas identificadas en el nivel III del SISBEN o en el instrumento que lo reemplace que, a la vigencia de la Ley 1122 de 2007, se encontraban afiliados al régimen subsidiado.”

El artículo 3 de la Resolución 4622 de 2016 establece, que: “Validación de la información. El Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, verificará la estructura y consistencia de los archivos entregados por las entidades, validará su contenido, actualizará la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA con las novedades que cumplan con las respectivas reglas y entregará el resultado de dichas validaciones a las entidades en relación con sus afiliados.” (Subrayado fuera de texto).

De igual manera, el artículo 5º de la Resolución 4622, indica que el Ministerio de Salud y Protección Social “...definirá las auditorías y los procesos de depuración o actualización a la información contenida en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)”.

Con respecto al registro de la información de SISBEN en la BDUA, se analizaron los valores contenidos en el campo Nivel SISBEN del Régimen Subsidiado con corte a 31 de diciembre de 2018, encontrando la siguiente clasificación:

Cuadro 14. Estados de Afiliación Vs Nivel Sisbén de los Afiliados al Régimen Subsidiado

Estado de Afiliación	Nivel Sisbén						Total
	1	2	3	4	N	(en blanco)	
AC	16.348.954	2.374.468	101.125	28	3.825.688	7.845	22.658.108
AF	863.136	358.069	30.464	77	141.942	106.619	1.500.307
RE	822.594	311.921	56.805	60	329.883	853	1.522.116
Total	18.034.684	3.044.458	188.394	165	4.297.513	115.317	25.680.531

Fuente: Información suministrada por ADRES. Corte a diciembre 31 de 2018. Elaboró: CGR

En la tabla anterior se evidencia lo siguiente:

- Existen 115.317 registros de afiliados que no tienen información respecto al campo Nivel SISBEN.
- Existen 165 registros de afiliados que tienen un Nivel SISBEN no valido (4), según los indicado en las Resoluciones 4622 de 2016, 1344 de 2012 y 2321 de 2011.
- Teniendo en cuenta lo indicado en la Resolución 4622 de 2016, cuando el campo Nivel SISBEN, esta diligenciado con estado N, el campo 30 “Tipo de Población Especial del Régimen Subsidiado”, debe ser diligenciado obligatoriamente.

Sin embargo, al revisar el diligenciamiento de este campo, se observó que 3.275 registros no tienen información del tipo de población especial al que pertenecen. De igual forma, se evidencia que este campo esta diligenciado con valores no

permitidos (valor 27 que no corresponde a ningún tipo de población indicado en la Resolución 4622 de 2016).

Adicionalmente, se observó que en la Resolución 4622 de 2016, en la Tabla 5. Estructura del Archivo Maestro de Afiliados al Régimen Subsidiado, para el campo con código 30 Tipo de Población especial del Régimen subsidiado, no se contemplan los numerales 25 y 26 descritos en la tabla 14 Glosario de campos de Archivos Maestros y de Novedades, como valores válidos para este campo, como se observa en la siguiente imagen.

Cuadro 15. Extracto Estructura del Archivo Maestro de Afiliados al Régimen Subsidiado

30	Tipo de población especial del régimen subsidiado	2	1, 2, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 23, 24	X	X
31	Nivel SISBEN	1	1,2,3,N	X	X

Fuente: Resolución 4622 de 2016.

Así mismo, los numerales 3, 7, 19, 20 y 21, no son valores válidos para este campo, ya que estos corresponden a la Resolución 1344 de 2012, derogada por la Resolución 4622 de 2016 y que con corte 31 de diciembre de 2018, existen 135.019 registros de afiliados al régimen subsidiado clasificados con este tipo de población.

Dado que se han aplicado diferentes metodologías de SISBEN (I, II y III,), teniendo en cuenta que en la BDUa se ha registrado información de las metodologías II y III y que los puntos de corte para la determinación del nivel, son diferentes para cada metodología, no es posible, mediante la información que tiene la BDUa para el régimen subsidiado, comprobar cuál es el nivel en el que está clasificado el afiliado, a que metodología aplicada corresponde y cuál es el puntaje asignado según la encuesta Sisbén del Departamento Nacional de Planeación.

Lo anterior se presenta, por debilidades en los mecanismos de validación seguimiento y control a los procesos relacionados con el análisis de la información recibida de las Entidades Territoriales y EPS del Régimen subsidiado.

Así mismo, se observó que, en la estructura de la BDUa, según la resolución 4622 de 2016, no se encuentra un campo que permita el registro de la metodología SISBEN aplicada, así como tampoco, el puntaje asignado en la correspondiente encuesta.

Lo evidenciado por la CGR, genera incertidumbre sobre la calidad y validez de la información real y completa de los afiliados al régimen subsidiado, dado que la encuesta Sisbén es uno de los instrumentos definidos para determinar el acceso de la población más vulnerable a este régimen.

En su respuesta ADRES indica: *“...dicha validación debe ser efectuada teniendo en cuenta únicamente el tipo de población 5, correspondiente a la población con encuesta SISBEN, ya que los códigos restantes pertenecen a poblaciones especiales que no obligan el diligenciamiento del campo “Nivel Sisbén”.* Sin embargo, en la resolución 4622 de 2016 no existe ningún condicional sobre el diligenciamiento y obligatoriedad del campo Nivel Sisbén, sobre el cual se pueda determinar en qué casos se debe o no diligenciar información en el mismo.

Respecto a lo mencionado por ADRES: *“...el tipo de grupo poblacional 27 corresponde a “Recién Nacido y menor de edad de padres no afiliados”, el cual fue incluido de acuerdo a la instrucción del Ministerio de Salud y Protección Social mediante radicado 201731201892781 de 26 de septiembre del 2017, con fecha de implementación en la BDUA del 27 de noviembre de 2017.*

Para los tipos de grupo poblacional 25 y 26, se precisa que los mismos fueron incluidos en el glosario de la Resolución 4622 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social pero no en el Maestro de Afiliados; sin perjuicio de lo anterior, la comunicación con radicado No 20171300221631 estableció que dichos códigos correspondientes a grupos poblacionales deberían incluirse en la BDUA.”.

La CGR evidencia que la información no se encuentra actualizada con respecto a la normatividad aplicable al proceso de reporte de los datos de afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud. De igual manera, no evidenció modificatorias a la Resolución 4622 de 2016, ni que los radicados mencionados se encuentren publicados en las páginas web del MSPS o de ADRES. De igual forma, los oficios no fueron adjuntados en la respuesta suministrada por la Entidad para su revisión.

Frente a lo indicado por ADRES, con relación a los valores no válidos para el campo 30 Tipo de Población especial del Régimen subsidiado: *“...es preciso indicar que por instrucción del Ministerio de Salud y Protección Social con radicado 201813001017961, dicho Ministerio solicitó que se les publicara a las Entidades Territoriales la información sobre los grupos poblacionales antes mencionados. Por lo anterior, el 28 de febrero de 2019 en el SFTP⁷ de cada Municipio, fueron dispuestos los archivos CRUCE_POBLACION_NOCONTEMPLADA_DEC780_EPS.txt, con el fin de que las EPS y entidades territoriales, en el marco de sus competencias, enviaran las novedades correspondientes.”;* se observa que la Resolución 4622 fue publicada el 3 de octubre 2016 y las acciones encaminadas a la actualización de la información del campo mencionado anteriormente, no han subsanado completamente las inconsistencias evidenciadas por la CGR.

Con respecto a la responsabilidad de la calidad y veracidad de la información, la Resolución 4622 de 2016, en el artículo 3, indica que: *“El Administrador Fiduciario*

⁷ Sistema con protocolo de transferencia de archivos seguros.

de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, verificará la estructura y consistencia de los archivos entregados por las entidades, validará su contenido, actualizará la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA con las novedades que cumplan con las respectivas reglas y entregará el resultado de dichas validaciones a las entidades en relación con sus afiliados.”, de acuerdo con esta norma y como ya se ha expuesto en este documento, la responsabilidad, es tanto de las Entidades que reportan la información (EPS, EOC y Entes Territoriales) como de ADRES en el entendido de que se debe validar la información reportada y su contenido.

4.2. REINTEGRO DE RECURSOS

En el primer bimestre de la vigencia 2018, se efectuó la publicación de la primera versión de los manuales operativos de Gestión Integral Régimen Subsidiado (29 de enero), Gestión Integral Régimen Contributivo (5 de febrero) y Reintegro de Recursos Apropriados o Reconocidos Sin Justa Causa (12 de febrero), dando inicio a la caracterización de los procesos y procedimientos de la Entidad.

El Manual Operativo Reintegro de Recursos Apropriados o Reconocidos Sin Justa Causa, da aplicación a lo establecido en el artículo 3° del Decreto Ley 1281 de 2002, modificado por el artículo 7 de la Ley 1949 de 2019, en procura de lograr el reintegro de los recursos que se hayan reconocido o apropiado sin justa causa en favor de las EPS, EOC y EPSS.

Artículo 3° Reintegro de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. *Cuando el administrador fiduciario del Fondo de Solidaridad FOSYGA o cualquier entidad o autoridad pública, en el ejercicio de sus competencias o actividades como participante o actor en el flujo de caja, detecte que se presentó apropiación sin justa causa de recursos del sector salud, en los eventos que señale el reglamento, solicitará en forma inmediata las aclaraciones respectivas o su reintegro, el cual procederá a más tardar dentro de los veinte días hábiles siguientes a la comunicación del hecho . Cuando la situación no sea subsanada o aclarada en el plazo señalado se informará de manera inmediata y con las pruebas correspondientes a la Super Intendencia Nacional de Salud quien ordenará el reintegro inmediato de los recursos y adelantará las acciones que corresponda pertinentes.*

Cuando la apropiación o reconocimiento a que alude este artículo sea evidenciada por el actor que maneja los recursos, éste deberá reintegrarlos en el momento en que detecte el hecho.

En el evento en que la apropiación o el reconocimiento sin justa causa se haya producido a pesar de contar con las herramientas de información o instrumentos para evitarlo, los recursos deberán reintegrarse junto con los respectivos intereses liquidados a la tasa de interés moratorio establecida para los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN; cuando

la apropiación se presenta pese a la diligencia del respectivo actor o por circunstancias que escaparon a su control, los recursos deberán reintegrarse debidamente actualizados por el Índice de Precios al Consumidor IPC. (...)"

4.2.1 Cumplimiento marco normativo proceso de reintegro

Verificadas las carpetas en donde reposan los documentos relacionados con el trámite del proceso de restitución de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, se evidenció que, el Consorcio SAYP y la ADRES, cumplieron con la normatividad vigente relacionada con el procedimiento de reintegro de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS y que a continuación se menciona:

- La Ley 1797 de 2016, es el artículo 16, señala: *“DESCUENTOS POR MULTIAFILIACIÓN Y OBLIGACIÓN DE RESTITUCIÓN DE RECURSOS EN EL SGSSS. Cuando se haya efectuado un giro no debido por concepto de reconocimiento de UPC por deficiencias en la información, estos valores podrán ser descontados dentro de los dos (2) años siguientes al hecho generador de la multiafiliación. En los casos en que se efectúen los descuentos se tendrá en cuenta el derecho al reconocimiento de los gastos incurridos en la atención del afiliado a la EPS que los asumió, por parte de la Entidad que recibió la Unidad de Pago por Capitación o que tiene la responsabilidad de atender al usuario.*

(...)

Los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados dos años antes de la vigencia de la Ley 1753 de 2015 quedarán en firme a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley”.

- Artículo 3 del Decreto 1281 de 2002, reglamentado por las Resoluciones 003361 del 3 de septiembre de 2013, fija el procedimiento para el reintegro de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA apropiados o reconocidos sin justa causa y 4895 del 23 de noviembre de 2015, por medio de la cual se establecen los términos y condiciones para el reintegro y descuento de recursos en los casos de afiliación simultánea; proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Decreto 1829 de 2016, por medio del cual se adiciona el Capítulo 6 al Título 1 de la Parte 6 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud, en relación con la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud, el reintegro de recursos pagados por afiliación a prevención o cesión obligatoria, así como la corrección o ajuste a periodos compensados, establece entre otras:

“Artículo 2.6.1.6.2. De la Firmeza de los reconocimientos y giros de recursos del aseguramiento en salud. En el marco de lo establecido en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización; para

aquellos efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, dicho término contará a partir de la entrada en vigencia de la ley en mención. Cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna”.

- Decreto 969 de 2017, por medio del cual se modifica el artículo 2.6.1.6.1 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, adicionado mediante el Decreto 1829 de 2016, adopta las definiciones para efectos de la aplicación de la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos dentro del procedimiento de reintegros.

Hallazgo No. 5. Gestión Documental, carpetas Procesos de Restitución de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Ley General de Archivo - Ley 594 de 2000

La Ley 594 de 2000, conocida como Ley General de Archivos, establece en su artículo 11 la obligatoriedad de la conformación de los archivos públicos, así: “*El Estado está obligado a la creación, organización conservación, preservación y control de los archivos teniendo en cuenta los principios de procedencia y orden original, el ciclo vital de los documentos y la normatividad archivística*”; al igual en su artículo 12, señaló que la administración pública será responsable de la gestión de documentos y de la administración de sus archivos.

No obstante, lo establecido anteriormente, al realizar un examen exhaustivo de las carpetas contentivas del proceso para el reintegro de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, específicamente las carpetas que contienen los resultados de las auditorías que adelantó el Consorcio SAYP 2011, y ADRES, seleccionadas en la muestra de la Actuación Especial de Fiscalización a la BDUA, para las vigencias auditadas 2016, 2017 y 2018, se evidenció que éstas no se encuentran debidamente organizadas, identificadas ni archivadas; toda vez que carecen de una adecuada identificación general de las carpetas (fondo, sección, subsección, números de folios y carecen de un inventario documental). Por otra parte, existen documentos duplicados en las carpetas, los documentos no tienen un orden cronológico; las carpetas no se encuentran debidamente foliadas, lo que no permite la ubicación y consulta organizada de los usuarios de la información. Además, no asegura la completitud de los soportes que respaldan el proceso de restitución de recursos.

Lo anterior, obedece a deficiencias en los mecanismos de control interno para la conformación y funcionamiento de los archivos, lo cual no permite al órgano de control y demás autoridades disponer de la información organizada, en forma oportuna y dificulta su acceso y consulta, ocasionando con ello una posible transgresión de los principios generales que rigen la función archivística señalada en el artículo 4 de la Ley 594 de 2000.

La entidad al respecto manifestó que: *“Estas carpetas de consulta (papeles de trabajo), las cuales corresponden a una copia no controlada que tiene la dependencia, son utilizadas por el Grupo Interno de Reintegro de Recursos, para acceder de forma oportuna a la información de cada EPS según las auditorías realizadas por el administrador Fiduciario de los Recursos del FOSYGA, CONSORCIO SAYP 2011.*

Adicionalmente, debido a que los documentos que reposan en la Compañía Colombiana de Servicios de Valor Agregado y Telemáticos – COLVATEL S.A. ESP, están organizados por fecha de radicación, y las solicitudes realizadas por la Contraloría General de la República, estaban asociadas a EPS y Auditorías, hubiese sido necesario solicitar una cantidad significativa de cajas y disponer del tiempo suficiente y del talento humano requerido para extraer de las cajas cada uno de los documentos según su número y fecha de radicación (...).”

Analizados los argumentos expuestos por la entidad, la Contraloría General de la República no acoge los mismos, por cuanto considera que los procesos de restitución de los recursos apropiados o reconocidos sin justa causa, analizados en la Actuación Especial de Fiscalización, efectivamente fueron iniciados en su gran parte por el Consorcio SAYP y continuados por la ADRES, sin que a la fecha de la actuación se haya terminado su trámite pues siguen archivando actuaciones de acuerdo con el avance del proceso.

Lo observado anteriormente, está relacionado con los expedientes en donde reposan los documentos del proceso de restitución que, a la fecha de la Actuación Especial de Fiscalización, se encuentran en trámite en la ADRES y no al archivo de los documentos relacionados con el contrato 467 de 2011, o el archivo conformado por COVALTEL S.A, o el archivo de FOSYGA, estos últimos, según la respuesta de la administración, ya se encuentran debidamente organizados.

Por lo tanto, queda claro que las carpetas solicitadas en la muestra de la actuación, en donde reposa todos los documentos que evidencian el proceso de restitución carecen de una adecuada identificación general de las carpetas (fondo, sección, subsección, números de folios y carecen de un inventario documental). Por otra parte, existen documentos duplicados en las carpetas, los documentos no tienen un orden cronológico; las carpetas no se encuentran debidamente foliadas.

De igual forma, la Contraloría General de la República, no acoge el argumento expuesto por ADRES en el sentido de afirmar que se trate de una copia de las carpetas, que sirve de consulta, por cuanto la Ley General de Archivo no permite la duplicidad documental, máxime que la carpeta no está marcada como “Copia no Controlada”.

4.2.2 Seguimiento proceso de reintegro de recursos

De la información suministrada por el Grupo de Reintegro de la Subdirección de Liquidaciones del Aseguramiento de la ADRES, la cual contiene los datos de las

auditorías realizadas a las EPS, EPSS Y EOC, los valores involucrados por los hallazgos establecidos por el Consorcio SAYP y/o ADRES, a los procesos de Compensación y Liquidación Mensual de Afiliados-LMA, y el dato de los valores restituidos por cada una de ellas por la apropiación o reconocimiento de recursos sin justa causa, saldos adeudados y pendientes de reintegro se observó lo siguiente:

Durante el periodo 2015 – 2019, el Consorcio SAYP y ADRES, realizaron veintiún (21) auditorías a los procesos de compensación y liquidación mensual de afiliados-LMA, en las cuales se estableció la existencia de recursos apropiados sin justa causa por \$2.772.109.303.186, sobre los cuales se dio inicio al debido proceso para lograr su restitución; las diferentes EPS lograron aclarar y soportar \$1.109.063.937.122, quedando pendiente por restituir \$1.625.263.263.253, de los cuales a 31/12/2018, se restituyeron \$208.042.588.482, quedando un saldo pendiente por concepto de capital de \$1.417.220.674.772, según el siguiente detalle:

Cuadro 16. Resumen de valores a reintegrar por auditorías* Periodo 2015 – 2019

AUDITORIA	REGIMEN	Vr. Involucrado	Vr. Aclarado/Vr. En firme	Vr. A Reintegrar	Vr. Reintegrado	Vr. Adeudado Por Capital
ARS002	Subsidiado	42.414.487.952	28.636.042.096	13.778.445.856	8.134.946.849	5.643.499.007
ARS003	Subsidiado	1.404.947.753	762.162.749	642.785.004	642.724.247	60.756
ARS004	Subsidiado	387.765.129.216	202.394.350.963	159.043.891.605	40.237.181.486	118.806.710.119
ARS005	Subsidiado	735.700.055.245	3.908.756.345	731.791.298.900	24.962.098.828	706.829.200.072
ARS006	Subsidiado	66.022.942.625	3.715.275.669	62.307.666.956	3.843.662.678	58.464.004.278
ARS007	Subsidiado	47.070.504.171	40.432.545.847	6.637.958.324	872.536.711	5.765.421.612
ARS008	Subsidiado	115.946.774.179	6.525.745.257	109.421.028.922	2.445.220.299	106.975.808.623
ARS009	Subsidiado	209.571.209.280	17.438.577.795	192.132.631.485	3.174.851.992	188.957.779.493
ARSREX001	Subsidiado	159.024.815.389	116.376.476.647	31.193.122.578	11.116.213.127	20.076.909.451
ARS_BDEX002	Subsidiado	38.321.182.364	3.088.640.158	35.232.542.205	2.091.430.372	33.141.111.833
ARS010	Subsidiado	22.830.043.970	1.892.508.409	20.937.535.560	1.838.081.208	19.099.454.352
2280-I-2016	Contributivo	230.107.828.148	220.157.589.211	9.950.238.937	9.891.501.399	58.737.538
4023-I-2016	Contributivo	11.991.749.034	8.845.633.927	3.146.115.107	2.874.968.864	271.146.242
4023-I-2017	Contributivo	22.592.758.103	18.966.286.470	3.626.471.633	3.435.194.316	191.277.317
4023-II-2016	Contributivo	176.735.849.233	62.141.953.267	114.593.895.966	64.839.577.951	49.754.318.015
ARCON_BDEX0	Contributivo	17.632.937.746	2.636.907.447	14.996.030.298	1.235.223.390	13.760.806.908
ARCON001	Contributivo	27.506.423.863	10.246.328.498	17.260.095.365	6.847.770.805	10.412.324.560
ARCON002	Contributivo	11.440.919.773	2.008.561.394	9.432.358.379	2.855.235.668	6.577.122.711
ARCON003	Contributivo	6.095.733.447	1.138.327.927	4.957.405.520	1.670.302.548	3.287.102.972
BDEX 2280	Contributivo	344.251.784.082	325.160.401.724	19.091.382.358	5.779.549.090	13.311.833.268
BDEX 4023	Contributivo	97.681.227.616	32.590.865.321	65.090.362.295	9.254.316.652	55.836.045.643
Total		2.772.109.303.186	1.109.063.937.122	1.625.263.263.253	208.042.588.482	1.417.220.674.772

Fuente: Información suministrada por ADRES.

*Incluyen saldos del periodo 2015-2019, las auditorías incluyen saldos de vigencias anteriores y se producen pagos en vigencias siguientes.⁸

A fin de precisar los conceptos aplicados en el proceso de restitución, presentamos las siguientes definiciones:

Valor Involucrado: Hace relación al valor de los registros sobre los cuales se reconocieron pagos sin justa causa resultado de las auditorías realizadas.

⁸ El detalle por EPS y por auditoría se encuentra en documento anexo al presente informe.

Valor Aclarado: Corresponde a los registros sobre los cuales las EPS, EOC y EPS`S han presentado los argumentos para aclarar lo observado por ADRES en sus auditorías, y que fueron reconocidos correctamente.

Por otra parte, las EPS, EOC y EPSS tienen la posibilidad de disminuir el saldo adeudado mediante la aplicación del procedimiento de corrección de registros aprobados, cuando el resultado es en favor de la ADRES. Dicha actividad se encuentra contenida en el Manual Operativo de Gestión Integral Régimen Contributivo, el cual documenta y caracteriza debidamente el proceso en el Capítulo 6, "Procedimiento para la Corrección de Registros Aprobados" y tiene como objetivo "Realizar la corrección de registros aprobados en procesos de compensación, para definir los valores a restituir a la ADRES o los valores a reconocer a las EPS o EOC."

Reintegro: Devolución de recursos que fueron apropiados o pagados sin justa causa, restitución que efectúan las EPS, EOC y EPS`S, una vez surtido el debido proceso.

El concepto "En Firme", presentado en el cuadro anterior, hace referencia a valores descontados del total a reintegrar por las EPS/EOC, se relaciona con lo establecido en el Artículo 2.6.1.6.2. del Decreto 780 de 2016: "*De la firmeza de los reconocimientos y giros de recursos del aseguramiento en salud. En el marco de lo establecido en el artículo 73 de la Ley 1753 de 2015, los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud quedarán en firme transcurridos dos (2) años después de su realización; para aquellos efectuados entre el 9 de junio de 2013 y el 8 de junio de 2015, dicho término contará a partir de la entrada en vigencia de la ley en mención. Cumplido dicho plazo, no procederá reclamación alguna. De conformidad con la Ley 1797 de 2016, a partir de su entrada en vigencia se predica la firmeza de los reconocimientos y giros de los recursos del aseguramiento en salud realizados con anterioridad al 9 de junio de 2013 y sobre estos no procede reclamación alguna...*"

Cuadro 17. Auditorías Realizadas Por Adres

AUDITORIA	REGIMEN	Vr. Involucrado	Vr. Aclarado	Vr. En firme	Vr. A Reintegrar	Vr. Reintegrado	Vr. Adeudado Por Capital
ARS008	Subsidiado	115.946.774.179	6.401.153.582	124.591.674	109.421.028.922	2.445.220.299	106.975.808.623
ARS009	Subsidiado	209.571.209.280	13.743.803.978	3.694.773.817	192.132.631.485	3.174.851.992	188.957.779.493
ARS010	Subsidiado	22.830.043.970	1.892.508.409	-	20.937.535.560	1.838.081.208	19.099.454.352
ARS_BDEX002	Subsidiado	38.321.182.364	1.843.753.036	1.244.887.123	35.232.542.205	2.091.430.372	33.141.111.833
ARCON001	Contributivo	27.506.423.863	10.246.328.498	-	17.260.095.365	6.847.770.805	10.412.324.560
ARCON002	Contributivo	11.440.919.773	1.978.448.063	30.113.330	9.432.358.379	2.855.235.668	6.577.122.711
ARCON003	Contributivo	6.095.733.447	1.138.327.927	-	4.957.405.520	1.670.302.548	3.287.102.972
ARCON_BDEX002	Contributivo	17.632.937.746	2.616.651.648	20.255.800	14.996.030.298	1.235.223.390	13.760.806.908
Total general		\$449.345.224.621	\$39.860.975.142	\$5.114.621.744	\$404.369.627.735	\$22.158.116.283	\$382.211.511.453

Fuente: ADRES. Elaborado: Grupo Auditor

NOTA. las letras ARS identifican las auditorías realizadas al Régimen Subsidiado, procesos de Liquidación Mensual de Afiliados – LMA; y las ARCON a las auditorías sobre los procesos de compensación del Régimen Contributivo. Así mismo, BDEX, identifica que los cruces se realizaron contra la base de datos de los regímenes de excepción.

De las veintiún (21) auditorías, trece (13) fueron realizadas por el Consorcio SAYP y las ocho (8) restantes, por ADRES, estas últimas arrojaron una sumatoria en valor involucrado de hallazgos por \$449.345.224.621, de los cuales las EPS/EOC lograron aclarar \$39.860.975.142, quedaron en firme \$5.114.621.744 y un valor a reintegrar por \$404.369.627.735, de los cuales se han reintegrado \$22.158.116.283 a 31/12/2018.

La CGR tomó como muestra para la evaluación de las vigencias 2016, 2017 y 2018, las siguientes ocho (8) auditorías: 2280-I-2016, 4023-II-2016, ARS_BDEX002, ARS004, ARS005, ARS006, ARS009, BDEX 4023; incluidas las desarrolladas por el Consorcio SAYP y la ADRES, en las vigencias 2016, 2017 y 2018.

De estas auditorías, se seleccionaron dieciocho (18) EPS, EOC y EPSS, que se muestran a continuación, se revisaron y evaluaron cincuenta y tres (53) expedientes (Ver Anexo 2 Cuadro N. 1).

Cuadro 18. EPS, EOC y EPSS involucradas en las auditorías de la muestra auditada

1	EPS SALUDCOOP	10	EPS COOSALUD
2	EPS COMFAMILIAR CARTAGENA	11	EPS EMSSANAR
3	EPS GOLDEN GROUP	12	EPS COMPARTA
4	EPS COLSUBSIDIO EN LIQUIDACIÓN	13	EPS AMBUQ
5	EPS CAFESALUD	14	EPS COMFACHOCO
6	EPS SANITAS	15	EPS HUMANA VIVIR*
7	EPS SURA	16	EPS SELVASALUD*
8	EPS EMDISALUD	17	EPS SOLSALUD*
9	EPS COMFACOR	18	EPS CAPRECOM

Fuente: ADRES. Elaboró: Grupo Auditor

*EPS liquidada en vigencia del Consorcio SAYP

Los resultados de las auditorías de la muestra seleccionada arrojaron un valor a reintegrar de \$432.960.192.658, de los cuales, han sido reintegrados \$98.736.370.626, quedando por reintegrar \$334.223.822.031.

Es necesario precisar que, dichas auditorías incluyen valores que fueron reintegrados en 2015 y 2019, teniendo que cuenta que las auditorías se realizan sobre procesos de vigencias anteriores y los reintegros se realizan en forma posterior durante varias vigencias.

El monto de las restituciones y la modalidad de reintegro realizado en las tres vigencias auditadas, 2016, 2017 y 2018, por las diferentes EPS, EPSS y EOC y auditorías seleccionadas por la CGR en la muestra, ascendió a \$82.452.151.951 según el siguiente detalle:

Cuadro 19. Restituciones 2016, 2017 y 2018

MODALIDAD DE REINTEGRO	2016	2017	2018	TOTAL RESTITUCIONES	%
Consignación	2.055.249.296	6.734.485.140	-	8.789.734.436	11%
Descuento Proceso compensación	2.246.444.817	460.539.370	51.811.224	2.758.795.411	3%
Descuento Proceso LMA	48.985.761	5.907.522.414	293.142.283	6.249.650.458	8%
Descuento de proceso de prestaciones económicas	-	21.859.522.355	-	21.859.522.355	27%
Descuento proceso de giro directo	-	170.234.636	-	170.234.636	0,2%
Solicitud de cruce con cuentas por pagar	-	9.591.026	6.890.279.378	6.899.870.404	8%
Dación de pago Clínica Cartagena	-	-	35.724.344.250	35.724.344.250*	43%
SUBTOTAL	\$ 4.350.679.874	\$ 35.141.894.941	\$ 42.959.577.136	\$82.452.151.951	

Fuente: ADRES

Elaboró: Grupo Auditor

*Valor incluido dentro del costo de la Clínica Cartagena, entregada por Caprecom en dación de pago

Sobre el valor total restituido en las vigencias auditadas, es necesario precisar que solamente \$8.789.734.436, es decir el 11%, corresponde a recursos devueltos por las EPS, EOC y EPSS a través de consignaciones en las cuentas bancarias del SGSSS- FOSYA y/o ADRES.

El 46% de las restituciones, que ascienden a \$37.938.073.264, se restituyeron a través de descuentos a los procesos de Compensación y/o Liquidación Mensual de Afiliados, descuento del proceso de prestaciones económicas, cruce con cuentas por pagar y descuento en el proceso de giro directo.

El 43%, es decir \$35.724.344.250, de lo restituido en las vigencias evaluadas, hace parte del valor de la Clínica de Cartagena entregada por CAPRECOM en dación de pago, cuyo monto total asciende a \$97.854.223.532,67, el valor restante, fue destinado para reintegrar acreencias que no hacen parte de la muestra auditada por la CGR.

En conclusión, del total a restituir por \$1.625.263.263.253, resultado de las auditorías realizadas por el Consorcio SAYP y ADRES en las vigencias 2016 a 2018 se han restituido \$208.042.588.482, que corresponden al 13% de los recursos reconocidos o apropiados sin justa causa.

Específicamente, del valor identificado en las auditorías realizadas por el Consorcio SAYP y ADRES tomadas como muestra de las vigencias auditadas 2016 - 2017 y 2018, el valor restituido fue de \$82.452.151.951, equivalente al 5% del valor total a reintegrar.

Se verificó que la ADRES, realizó la gestión pertinente para dar aplicación a lo establecido en el *"Manual Operativo de Reintegro de Recursos Apropriados o*

Reconocidos sin Justa Causa” y la creación de las correspondientes en cuentas de orden y posterior causación de cuentas por cobrar, (intereses corrientes 13110301, intereses moratorios; 3210302 capital Régimen Contributivo y 13210302 capital Régimen Subsidiado), para generar el Ingreso de los recursos reintegrados por las EPS/EOC en cada vigencia de acuerdo con la modalidad de pago que se haya establecido en cada caso particular.

Sin embargo, a 31 diciembre de 2018, existe un saldo pendiente de restitución por \$1.417.220.674.772, que corresponde al 87% de los recursos que fueron apropiados o reconocidos sin justa causa (sin intereses liquidados).

EPS LIQUIDADAS

La CGR estableció que la Dirección de Liquidación y Garantías, mediante comunicación interna del 19 de diciembre de 2018, solicitó a la Dirección de Gestión de los Recursos Financieros de la Salud, realizar la gestión correspondiente para la depuración contable de los saldos adeudados por tres (3) EPS: SELVASALUD, SOLSALUD Y HUMANA VIVIR, que finalizaron su proceso de liquidación durante la existencia del Consorcio SAYP, de conformidad con la siguiente normatividad:

- Concepto de la Contaduría General de la Nación No. 20162000008651 del 17/03/2016, el cual establece: *“...Una vez notificada la entidad de la expedición del Acto Administrativo de carácter general en la que se declara la terminación de la existencia legal de la entidad intervenida y de la cancelación del registro mercantil, lo mismo que se haya cancelado tanto el RIT como el RUT, se entenderá que la entidad deudora ha sido liquidada y que los saldos pendientes de cobro han desaparecido, por lo tanto, se debe proceder al castigo del activo”.*
- Comunicación del Ministerio de Salud y Protección Social No. 201633101844291, del 04/10/2016, dirigida al Consorcio SAYP, mediante la cual emite instrucción sobre las auditorias y debido proceso para las entidades liquidadas, indicando que *“...el procedimiento reintegro de recursos establecido en la Resolución 3361 de 2013, deberá desarrollarse en el curso del proceso liquidatario, respetando las disposiciones allí previstas sin que pueda concluirse que dicho trámite pueda sobrepasar la terminación de la existencia legal de la entidad”.*
- Resolución N. 0574 de 2017 del Ministerio de Salud y Protección Social estipula: *“... Artículo 8. Depuración de saldos contables. Para que la contabilidad del FOSYGA o quien haga sus veces, refleje su realidad económica y financiera, una vez culminado el proceso de liquidación y extinguida la personería jurídica de las EPS o EOC, las CCF que administren el Régimen Subsidiado y las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, en caso de que subsistan obligaciones de pago de recursos por cualquier concepto a favor del FOSYGA o quien haga sus veces, una vez agotadas*

todas las actuaciones orientadas a lograr su recuperación y verificada la imposibilidad de obtener su recaudo, se adelantarán las depuraciones contables a que haya lugar, de conformidad con lo exigido en la Resolución 357 de 2008 de la Contaduría General de la Nación o la norma que lo modifique, adicione o sustituya...”

Se verificó la existencia de los soportes pertinentes y se determinó que la depuración realizada a 31 de diciembre de 2018 por este concepto ascendió a \$37.782.102.812, como se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 20. EPS LIQUIDADAS

EPSS	OBSERVACION	SALDO FINAL (\$)
EPS SELVASALUD	EPS Liquidada, se depuró la deuda de los estados financieros a 31-12-2018	12.917.423.351
EPS SOLSALUD	EPS Liquidada, se depuró la deuda de los estados financieros a 31-12-2018	17.245.129.753
EPS HUMANA VIVIR	EPS Liquidada, se depuró la deuda de los estados financieros a 31-12-2018	7.619.549.708
TOTAL		37.782.102.812

Fuente: ADRES

Elaboró: Grupo Auditor

Recursos que no fueron objeto de restitución debido a que estos procesos coincidieron con la liquidación de estas EPS y la depuración de saldos contables solicitada por el MSPS.

4.3 CENSO

El Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 (CNPV) es la operación estadística más compleja e importante que hace el país, en la cual se recoge información veraz y completa de las personas, hogares y viviendas en territorio colombiano, a fin de establecer cuántos somos, dónde estamos y cuáles son las principales características socio-demográficas de la población residente habitual en Colombia. Se constituye en la pieza fundamental para el diseño de la política pública en todos los ámbitos del país.

Para este Censo, el DANE fortaleció sus procesos de interacción con la población como fuente primaria de la recolección de datos socio-demográficos, a través de la implementación de tecnologías de acceso a través de internet y el uso de medios digitales para facilitar el diligenciamiento censal, en especial con la realización del primer censo electrónico (eCenso). El proceso de consulta y concertación, el monitoreo y control de la operación y el uso de registros administrativos como insumo para evaluar los censos.

4.3.1 Comité Tripartito

Mediante oficio No. 20191400026021 del 08 marzo de 2019, el Departamento Nacional de Estadística DANE, comunicó a este órgano de control que: “no se ha

conformado formalmente un Comité tripartito con la Registraduría Nacional del Estado Civil, el MSPS y la ADRES, con el fin de realizar acciones para esclarecer las posibles coincidencias y/o diferencias entre las cifras del censo poblacional 2018 con la BDUA”.

Sin embargo, aclara que igualmente ha sostenido reuniones bilaterales con los equipos técnicos de la Registraduría y el Ministerio de Salud, para buscar alianzas estratégicas en el manejo de los Registros Administrativos.

Dentro de las actividades realizadas por el DANE con estas entidades, se encuentran:

- Con la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC, se realizaron tres (3) reuniones con el fin de solicitar las bases de datos del Archivo Nacional de Identificación ANI y el Registro Civil de Nacimientos RCN para el aprovechamiento estadístico por parte del DANE, garantizando la confidencialidad de los datos y aspectos técnicos relacionados con el uso de estos datos.
- Con ADRES, se celebraron dos (2) reuniones con el fin de solicitar las bases de datos BDUA Y BDEX.
- Con el Ministerio de Salud y Protección Social - MSPS, realizó cuatro (4) reuniones con el fin de aclarar conceptos relacionados con los campos y estados de las bases de datos de BDUA y BDEX para el adecuado aprovechamiento estadístico por parte del DANE.

En reunión sostenida entre la CGR y el Ministerio de Salud y Protección Social, se pudo concluir que, aunque han existido reuniones con el DANE, no se ha creado legalmente ninguna instancia en torno a este tema.

4.3.2 Cruce BDUA vs Censo Nacional de Población y Vivienda CNPV 2018

Dentro del aprovechamiento de los Registros Administrativos – RRAA para el censo, se encuentra la ampliación temática y el control de calidad de la información.

El objetivo general de este proceso fue el de obtener información demográfica y social de la población residente en el territorio nacional y sus entes territoriales a nivel de hogares y personas, así como, las características estructurales de las viviendas. La fuente primaria de información fueron todas las personas residentes habituales en el país.

La recolección de la información se realizó mediante el diligenciamiento del cuestionario censal dispuesto a través de internet (eCenso), proceso que inició en enero de 2018; y la recolección mediante los métodos de barrido (vivienda a vivienda), de rutas (recorridos estructurados generando áreas de influencia donde se encuentra localizada la población), focalizado (Lugares Especiales de Alojamiento – LEA) y mixto (ruta y barrido) que inició en el mes de abril del mismo año.

El DANE previó que los resultados serían suministrados en tres entregas una vez finalizada la recolección, así como los procesos de depuración de la información, validación y consistencia de la base de datos⁹. Al momento de la elaboración de este informe, el DANE tiene publicada en su sitio web la información de la segunda entrega preliminar.

Como procedimiento complementario, el DANE, teniendo en cuenta que uno de los datos solicitados en el Censo fue el tipo y número de documento y para hacer aprovechamiento de los registros administrativos, realizó emparejamiento determinístico¹⁰ entre las personas del Censo Nacional de Población y Vivienda con las personas afiliadas a la Seguridad Social BDU y BDEX, lo cual permitió el contraste, individuo a individuo, con los registros de los afiliados que se encuentran en las dos bases de datos, con el fin de fortalecer los datos de las variables de identificación y las variables de afiliación a salud en el CNPV.

El emparejamiento entre estas fuentes de datos administrativos con el CNPV facilitó la interacción entre los sistemas de información, optimizando la producción estadística, el seguimiento a la prestación de servicio, entre otros, fortaleciendo los quehaceres del gobierno en la implementación de sus políticas.

El emparejamiento se realizó de dos formas determinísticas:

1. Usando el tipo y número de documento y mediante los nombres con la fecha de nacimiento.
2. Como un complemento y confirmación cuando la declaración en el Censo presentase alguna inconsistencia o dato faltante.

Los anteriores métodos, han venido siendo implementados y explorados en los ejercicios realizados por el DANE para el aprovechamiento de los Registros Administrativos con fines estadísticos.

El proceso se dividió en tres fases:

⁹ Información tomada de la Ficha Metodológica Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 de septiembre 2018

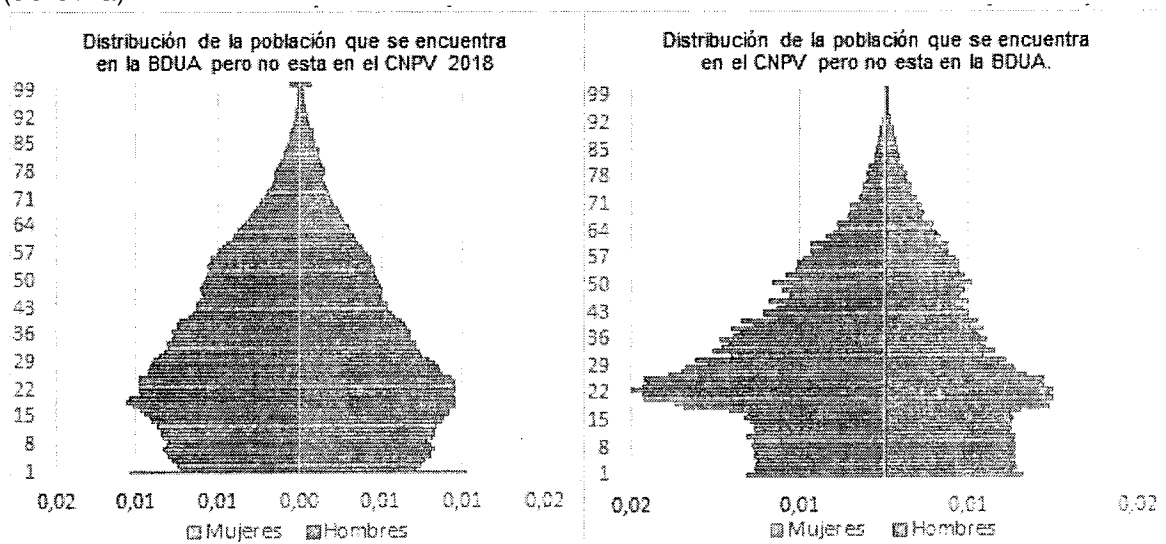
¹⁰ El Emparejamiento determinístico es el proceso de igualar de manera directa dos bases de datos, garantizando la igualdad de las variables comunes en juntas tablas.

Fase uno. En esta fase se aplicaron reglas de validación para detectar y depurar las inconsistencias en los datos de la identificación de las personas en el CNPV ya que el censo es declarativo¹¹, con el fin de identificar problemas en la información, tales como discrepancias respecto a un valor de referencia, valores atípicos, falta de respuesta en las variables y errores de codificación.

Fase dos. Esta fase constaba de la estandarización de los campos, la homologación de las variables y la codificación de las categorías. Como resultado de esta fase el DANE obtuvo la base de datos espejo de la información del censo.

Fase tres. Esta última fase realizaba el proceso de emparejamiento de los Registro Administrativos con el Censo de Población 2018. Para este emparejamiento el DANE, utilizó la base de datos de la BDUA y la BDEX teniendo en cuenta el estado de afiliación activos (AC). La imagen 1, en la parte izquierda, muestra la estructura de población de las personas que se encuentran en la BDUA y BDEX y no están en la base espejo del Censo, mientras que a la derecha se encuentra la estructura de población de las personas que se encuentran en la base espejo del Censo y no en la BDUA y la BDEX.

Imagen 1. Estructura de la población que no cruzó del CNPV con la BDUA y BDEX (izquierda) y la estructura de población que no cruzó de la BDUA y BDEX con el CNPV (derecha).



Fuente: Ficha Metodológica Emparejamiento determinístico entre las personas del Censo Nacional de población y vivienda con las personas afiliadas a la Seguridad Social BDUA y BDEX de abril 2019 – DANE

¹¹ El CNPV es una operación estadística donde el censista identifica la persona idónea a responder el formulario. Esto implica que las respuestas, incluyendo las preguntas de identificación, son declarativas, confiando en la verdad de la persona que lo declara. (Documento Aprovechamiento estadístico del Registro de BDUA y BDEX con el CNPV 2018 de marzo 2019)

Una vez obtenidas las estructuras de la población, se calculan los indicadores básicos demográficos reportados en siguiente cuadro. Es notoria una diferencia entre el porcentaje de menores de un año con relación a los de 5 años, el porcentaje de menores de un año y el porcentaje de mayores de 80 años de la población que no cruzó con las Bases de Salud con Censo y viceversa.

Cuadro 21. Indicadores demográficos de las personas que no cruzaron del CNPV con la BDUA y BDEX y los indicadores de la población que no cruzó de la BDUA y BDEX con el CNPV.

Indicadores demográficos	Indicadores de las personas que se encuentran en la BDUA pero no en el CNPV	Indicadores de las personas que se encuentran en el CNPV y no en la BDUA+BDEX
Porcentaje de menores de 0 con relación a 5	25,3%	21,1%
relación niños mujer	26,0	26,4
Índice de masculinidad	111,0	126,3
Envejecimiento	32,6	28,2
Sobre envejecimiento	45,5%	41,3%
Niños de 0 años	2,1%	1,6%
Menores de 5 años	8,1%	7,7%
Menores de 15 años	24,9%	23,0%
Entre 15 y 64	67,0%	69,7%
Mayores de 65	8,1%	6,5%
Mayores de 80	1,3%	0,8%

Fuente: Ficha Metodológica Emparejamiento determinístico entre las personas del Censo Nacional de población y vivienda con las personas afiliadas a la Seguridad Social BDUA y BDEX de abril 2019 -DANE.

Al observar la población de cero años, que se encuentra en la BDUA y la BDEX y no en el Censo, se identifican niños que están en este último, pero no cruzaron en el emparejamiento previo, ya que el acudiente prefirió dar su nombre y no el del menor o porque en el momento del Censo la persona no conocía el documento del menor. Esta es una de las posibles causas, por las cuales existen diferencias entre las cifras de estas dos fuentes.

Adicionalmente, cabe aclarar que en la información publicada en el *Documento Aprovechamiento Estadístico del Registro de BDUA y BDEX con el CNVP 2018*, marzo de 2018, se informa del cruce entre las bases de Salud y la base del Censo; sin embargo, existen apartes en las que se detalla la información de la Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, como se evidencia en las tablas estadísticas y ninguna hace referencia a la BDUA.

Con respecto a la información de la RNEC, en el siguiente cuadro se muestra la revisión realizada por el DANE, a los registros del Archivo Nacional de Identificación -ANI y el Registro Civil de Nacimiento -RCN, en la cual se evidencia

que, de los 59.908.855 registros de documentos de identificación, el DANE realizó el cruce de información de 46.768.877 registros.

Cuadro 22. Cuadro Información Registraduría (ANI y RCN)

ITEM	VOLUMEN	OBSERVACIONES
REGISTROS ANI Y RCN	59.908.855	
Vivos según estado vigentes en Registraduría.	52.890.989 (7.017.066)	No todos los estados en Registraduría son válidos para el cruce.
Personas nacidas desde 1905	52.850.663 (40.336)	Se toman estas personas por edad máxima de vida de una persona en Colombia.
Defunciones 1998-2018 (20)	52.703.529 (147.124)	Defunciones registradas en vitales, que tienen documento activo en RNEC
Defunciones 1979-1997 (18)	49.858.647 (2.844.882)	Diferencia entre las defunciones reportadas por vitales y las reportadas en RNEC
Defunciones 1965-1978 (13)	49.068.877 (789.770)	Diferencia entre las defunciones estimadas por vitales y las reportadas en RNEC
Colombianos en el exterior (2010)	46.768.877 (2.300.000)	Colombianos que aparecen en ANI y residen en el exterior (Joaquín Recaño)
TOTAL	46.768.877	

Fuente: Resultados Preliminares Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 Segunda Entrega Preliminar.

También se observa que en el documento Resultados Preliminares Censo Nacional de Población y Vivienda 2018 Segunda Entrega Preliminar, se hace referencia a los cruces realizados por el DANE con respecto a la Información del Archivo Nacional de Identificación – ANI y el Registro Civil de Nacimiento – RCN de la Registraduría Nacional del Estado Civil, con los siguientes resultados:

Cuadro 23. Información registraduría (ANI y RCN) vs CENSO 2018

ITEM	CENSO 2018	RNEC	Porcentaje de cruce
DATOS DE INICIO	42.748.584	46.768.877	
CRUCE POR DOCUMENTO	37.273.511		87,19%
NO CRUZARON POR DOCUMENTO	5.475.073		12,81%
NO CRUZARON POR DOCUMENTO Y CRUZARON POR NOMBRE Y FECHA NAC	1.632.942		3,82%
NO CRUZARON NI POR DOC, NI NOMBRE, NI FECHA NAC	3.959.491		9,26%
TOTAL	38.789.093		90,74%

No tiene, sabe, responde	REGISTROS
No Declara	54.434
RC	476.808
TI	230.150
CC	255.305
CE	6.157
No tiene	366.486
No Sabe	2.306.622
No responde	263.529
	3.959.491

Fuente: Resultados Preliminares Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Segunda Entrega Preliminar

En comunicación a la CGR, el DANE informa que: “Al realizar el emparejamiento de la BDUA y BDEX con los 42.786.766 registros de personas censadas en el CNPV 2018 (corte a 2 de noviembre de 2018, información preliminar), se encontraron 39.192.031 registros de personas que estaban en el CNPV y en la información de salud y 3.594.753 registros que no cruzaron, luego de la aplicación de la metodología ya socializada en reunión anterior.”

Por lo anterior, la CGR solicitó al DANE la Base de Datos del Censo de Población 2018 que se utilizó para el cruce con la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA, identificando los registros que no cruzaron entre sí. El DANE en su respuesta informa que: “... dados los protocolos de seguridad y privacidad de la información estadística en el marco de la Ley 79 de 1993, no es posible entregar la información detallada a nivel de registros individuales de las personas que no cruzaron entre las bases de datos analizadas.”

De igual forma, se solicitó a ADRES la información de la BDUA y la BDEX entregada al DANE para el proceso mencionado. En respuesta a esta solicitud, la ADRES remitió a la CGR la información enviada al DANE y a continuación, se presenta un resumen de esta:

Cuadro 24. Información BDUA entrega al DANE por ADRES

Estado	Descripción_Estado	No. Afiliados
AC	Activo	44.599.165
AF	Fallecido	2.591.559
DE	Desafiliado	982.983
RE	Retirado	4.000.391
RX	Afiliación interrumpida por viaje al Exterior	629
SU	Suspendido	419.657
Total		52.594.384

Fuente: Información suministrada por ADRES mediante radicado No. 0000025701 del 9/04/2019.
Elaboró: CGR

Cuadro 25. Información BDEX entrega al DANE por ADRES

Estado	Descripción_Estado	No. Afiliados
AC	Activo	2.054.243
RE	Retirado	1.057.971
Total		3.112.214

Fuente: Información suministrada por ADRES mediante radicado No. 0000025701 del 9/04/2019.
Elaboró: CGR

La CGR comparó la información de las dos bases de datos (BDUA - BDEX), encontrando que existen 1.816.142 registros duplicados sin tener en cuenta el estado, de los cuales, 21.356 afiliados se encuentran en las dos bases en estado Activo, cifra que incide en el proceso de emparejamiento de la información realizada por el DANE.

En la información entregada al DANE por la ADRES, la CGR encontró que en la especificación de los campos, se incluyó el campo ESTADO; sin embargo, en el Boletín Técnico de marzo de 2018, publicado por el DANE, sobre el Aprovechamiento Estadístico del Registro de BDUA y BDEX con el Censo 2018, se indica que solo se tuvieron en cuenta los registros con estado Activo, sin considerar los demás estados, que aunque no generan pago en el SGSSS si corresponden a registros de afiliados de personas que pueden estar vivas, salvo el estado Fallecido. Teniendo en cuenta lo anterior, en el cruce el DANE no utilizó ni comparó los registros con los siguientes estados de la BDUA.

Cuadro 26. Información BDUA entrega al DANE por ADRES

Fuente	Estado	Descripción Estado	No. Registros
BDUA	DE	Desafiliado	982.983
BDUA	RE	Retirado	4.000.391
BDUA	RX	Afiliación interrumpida por viaje al Exterior	629
BDUA	SU	Suspendido	419.657
BDEX	RE	Retirado	1.057.951
Total			6.461.611

Fuente: Información suministrada por ADRES mediante radicado No. 0000025701 del 9/04/2019.
Elaboró: CGR

Estos 6.461.611 de registros, que no se encuentran activos en el sistema, no necesariamente corresponden a personas fallecidas o inexistentes.

Por último, en el debate de control político realizado al director del DANE el día 8 de mayo de 2019, informó que:

"El censo nunca pudo funcionar a la marcha completa, porque no teníamos censistas que estuvieran comprometidos con el valor social de la información que nosotros estábamos recopilando".

(...)

"Desafortunadamente el Censo Nacional Agropecuario y el Censo Nacional de Población y Vivienda estuvieron asociados con el ciclo político del país. Se tuvieron unas dificultades de planeación presupuestal y de planeación operativa..."

(...)

"...Entonces nosotros estamos comprometidos y precisamente quiero anunciar que el próximo 26 de junio del presente año, le estaremos presentando al país los resultados definitivos del Censo Nacional de Población y Vivienda..."

(...)

"Lo que nosotros tenemos en materia de preparación es desafortunadamente que el Censo Nacional Agropecuario y el Censo Nacional de Población y Vivienda entraron a competir dentro del ciclo de asignación presupuestal de 2014 y por consiguiente el Censo

Nacional de Población y Vivienda que debió haberse realizado en el 2015 nunca se realizó, ni en el 2016 ni en el 2017 y sólo a vísperas de finalizar el gobierno se le hace una asignación presupuestal y razón que retrasa todos los procesos de selección de personal y los procesos de capacitación, teniendo que tomarse como un plan de contingencia que llevó a que en algunas ocasiones pudiéramos tener algunas debilidades como lo manifestó la profunda rotación del personal de censistas que tuvimos en algunos sitios del país."

En conclusión, la CGR no contó con la información necesaria y suficiente para revisar la trazabilidad del cruce realizado entre la información del Censo 2018 y las bases de salud (BDUA y BDEX). Sin embargo, la CGR en el análisis realizado a la información suministrada por ADRES y según la documentación entregada por el DANE, pudo establecer que probablemente el DANE no consideró una población de 6.461.611 registros de personas, que corresponden a afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud que generan diferencias con la primera entrega de los resultados preliminares del Censo 2018.

Es importante aclarar que, esta Actuación Especial de Fiscalización no se refiere a los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 2018, si no a las posibles diferencias con la BDUA.

4.4 SOLICITUDES CIUDADANAS

Durante la vigencia auditada, la Contraloría General de la República en la presente Actuación Especial de Fiscalización, recibió seis (6) insumos, tal y como se menciona a continuación:

Cuadro 27. Insumos recibidos actuación Especial BDUA

Radicado	Hechos denunciados (SIPAR)	Acciones Realizadas
2018-143390-82111-IS	Director de Liquidaciones y Garantías de ADRES, remite copia de comunicaciones dirigidas a 115 municipios del Dpto. de Cundinamarca, relacionadas con el proceso de LMA, del régimen subsidiado por reconocimiento de la UPC, que incumplen con metodologías SISBEN o que tiene capacidad de Pago.	La CGR, en desarrollo de esta Actuación Especial, evidenció que, en 115 municipios del Departamento de Cundinamarca, existían a diciembre de 2018, 3.168 registros de afiliados con posible capacidad de pago, según los cruces realizados por la DIAN, con base en la muestra enviada por la CGR a esta entidad. Lo anterior, hace parte del hallazgo No. 6 Hallazgo No. 6. Afiliados al Régimen Subsidiado Declarantes de Renta, del presente Informe.
2018-148935-82111-SE	Comunicación dirigida al Ministerio de Salud sobre la cual solicita ordenar investigación, en cuanto a que las cifras del Censo 2018 y la BDUA no coinciden, dado que cuando se habla de cobertura de la seguridad social se suponen UPC reconocidas del SGSSS y pagadas por ADRES, así como los Fondos de Regímenes Excepcionados.	En conclusión, la CGR no contó con la información necesaria y suficiente para revisar la trazabilidad del cruce realizado entre la información del Censo 2018 y las bases de salud, que permitiera determinar la población que no cruzó y esclarecer las causas de los resultados

Radicado	Hechos denunciados (SIPAR)	Acciones Realizadas
		presentados. Sin embargo, la CGR en el análisis realizado a la información suministrada por ADRES y según la documentación entregada por el DANE, pudo establecer preliminarmente que el DANE no consideró una población de 6.461.611 registros de personas, que corresponden a afiliados al Sistema de Salud que generan diferencias frente a los resultados del Censo 2018.
2017-123351-82111-IS	Remite el Ministerio de Salud a este ente de control fiscal copia de la comunicación dirigida a los Magistrados Jorge Iván Palacio, Mauricio González Cuervo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo de la Corte Constitucional, donde adjunta copia de la Sentencia T-760 de 2008 cumplimiento orden 19 Informe II Trimestre de 2017.	Se tomó como un insumo informativo, que no esta directamente relacionado con la Actuación Especial de Fiscalización.
2018-144112-80734-SE	Remiten 48 oficios enviados a los municipios y la gobernación del Tolima por parte de ADRES para que los entes territoriales revisen y depuren la base de afiliados al SISBEN de su territorio de acuerdo con lo remitido por ellos (carpeta física).	Se solicito la información de las acciones realizadas por la Gerencia Departamental Colegiada del Tolima de la CGR, frente al tema en cuestión e informó que durante la vigencia 2018, verificó la situación en los municipios de Mariquita y Melgar. Resultado que quedó consignado en los Informes de Auditoria respectivo.
Informe Técnico N. 075	Remisión Informe Gerencia del Quindío, de revisión a municipios por inconsistencias en régimen subsidiado.	En la información reportada por el grupo de vigilancia fiscal de la Gerencia Departamental Colegiada del Quindío se indica que mediante oficio 2019IE0007132 de enero 30 de 2019 se informó a la Directora de Vigilancia Fiscal del Sector Social, el informe Técnico del resultado de las verificaciones a los doce municipios del Departamento del Quindío. Destacándose que a diciembre 31 de 2018 varios municipios estaban en proceso de depuración ya que las bases de datos fueron subidas a un sistema SFTP (Del LMA) a partir del 9 de octubre de 2018.

Fuente: SIPAR-CGR. Elaboró: Grupo Auditor

Teniendo en cuenta la información contenida en los insumos del municipio de Alban – Cundinamarca, y de los municipios del departamento del Tolima, la CGR solicitó a la ADRES, los registros del régimen subsidiado a nivel nacional que presentaron inconsistencias relacionadas con capacidad de pago y/o no cumplimiento de los requisitos para pertenecer a este régimen, considerando el campo Nivel Sisbén, de la BDUA.

Revisada la anterior información, se determinaron las entidades territoriales que presentaban mayor cantidad de registros con presuntas inconsistencias, así:

Cuadro 28. Resumen Inconsistencias
Régimen Subsidiado

Municipio	Cantidad de registros inconsistentes régimen subsidiado
Bogotá	166.220
Santiago De Cali	146.576
Barranquilla	89.202
Cartagena	81.838
Medellín	59.620
Sincelejo	44.550
Santa Marta	43.499
Soledad	40.172
Riohacha	33.752
Maicao	21.968
Malambo	13.415
Bello	9.228
Uribe	9.131
Itagüí	6.039

Fuente: ADRES.

Elaboró: Grupo Auditor

De acuerdo con lo anterior, la CGR se desplazó a nueve (9) municipios de tres (3) departamentos (Atlántico, La Guajira y Antioquia) con el fin de verificar la gestión adelantada por las administraciones locales tendientes a depurar los registros inconsistentes en la BDUA. Los municipios que fueron objeto de la visita se presentan a continuación donde se detalla el número de registros inconsistentes y la cantidad de afiliados al régimen subsidiado.

Cuadro 29. Datos municipios visitados

Municipio	Cantidad de registros inconsistentes	Afiliados régimen subsidiado*
Medellín	59.620	613.432
Itagüí	6.039	39.099
Bello	9.228	89.630
Barranquilla	89.202	781.724
Soledad	40.172	273.723
Malambo	13.415	77.355
Riohacha	33.752	182.349
Maicao	21.968	175.694
Uribe	9.131	146.135

Fuente: Información suministrada por ADRES a la CGR.

*Información consultada en SISPRO con corte a febrero de 2019

La CGR, como resultado de las visitas practicadas, evidenció que en dichos entes territoriales están adelantando las gestiones necesarias para la depuración y actualización de los registros en la BDUA, garantizando el debido proceso a cada uno de los afiliados que presentan inconsistencias.

Teniendo en cuenta que la ADRES remitió copia a la CGR de los oficios enviados a cada entidad territorial, donde solicitaba se realizarán las acciones conducentes a la depuración de la BDUA, para aquellos registros de afiliados al Régimen Subsidiado que presentaban inconsistencias y que la Dirección de Vigilancia Fiscal, envió copia de estos oficios a cada una de las Gerencias Departamentales Colegiadas, en el marco de esta actuación, se solicitó a las mismas informar las acciones llevadas a cabo frente este tema en el marco del control fiscal micro.

Si bien como resultado de las visitas se evidencian las gestiones que viene realizando los entes territoriales en procura de la depuración y la actualización de los afiliados en la BDUA, con respecto a los comunicados que sobre este tema les fue remitido por parte de la ADRES, como acción complementaria la CGR, de los 2.356.146 registros seleccionó una muestra de 867.187, correspondientes a afiliados al régimen subsidiado y solicitó a la DIAN que informara a este órgano de control, cuáles de estos registros habían sido declarantes y pagadores de renta por los años gravables 2016 y 2017, evidenciando lo siguiente:

Hallazgo No. 6. Afiliados al Régimen Subsidiado Declarantes de Renta

La Ley 100 en su artículo 157 indica: *“Los afiliados al Sistema mediante el régimen subsidiado de que trata el Artículo 211 de la presente Ley son las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización. Serán subsidiadas en el Sistema General de Seguridad Social en Salud la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana.”*

En el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, en el título 5 Afiliación en el Régimen Subsidiado, indica en su artículo 2.1.5.1 indica:

*“**Afiliados al régimen subsidiado.** Son afiliados en el Régimen Subsidiado las personas que sin tener las calidades para ser afiliados en el Régimen Contributivo o al Régimen de Excepción o Especial, cumplan las siguientes condiciones:*

1. Personas identificadas en los niveles I y II del SISBEN o en el instrumento que lo reemplace, de acuerdo con los puntos de corte que adopte el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Personas identificadas en el nivel III del SISBEN o en el instrumento que lo reemplace que, a la vigencia de la Ley 1122 de 2007, se encontraban afiliados al régimen subsidiado.

(...)

Parágrafo 1. Las condiciones de pertenencia al régimen contributivo o a un régimen exceptuado o especial prevalecen sobre las de pertenencia al régimen subsidiado, salvo lo dispuesto para la afiliación del recién nacido. En consecuencia, cuando una persona reúna simultáneamente las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, a un régimen exceptuado o especial o al régimen subsidiado deberá registrarse en inscribirse a una EPS del régimen contributivo o afiliarse al régimen exceptuado o especial, según el caso.

(...)

Parágrafo 5. Cuando cualquier autoridad nacional o territorial advierta que un afiliado del régimen subsidiado cumpla las condiciones para pertenecer al régimen contributivo, informará a la entidad territorial para que adelante las medidas tendientes a la terminación de la inscripción en la EPS. La omisión de esta obligación por parte de las autoridades territoriales dará lugar a las acciones disciplinarias, administrativas, fiscales y penales a que hubiere lugar.”

El artículo 6 del Decreto Ley 1281 de 2002 establece que: *“La Registraduría Nacional del Estado Civil, las Cámaras de Comercio, las entidades que administran regímenes de excepción de la Ley 100 de 1993 y todas aquellas que manejen información que resulte útil para evitar pagos indebidos con recursos del sector salud, deberán suministrar la información y las bases de datos que administren con la oportunidad que la requiera el Ministerio de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud para su procesamiento directo o a través del Administrador Fiduciario del FOSYGA.”* (Subrayado fuera de texto).

De otra parte, la Ley 1751 de 2015, por la cual se regula el Derecho Fundamental a la Salud y se dictan otras disposiciones, en su artículo 2 señala: *“El derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo.”* De igual forma, esta Ley en su Artículo 10 literal i) indica como deber de las personas relacionados con el servicio de salud, lo siguiente: *“Contribuir solidariamente al financiamiento de los gastos que demande la atención en salud y la seguridad social en salud, de acuerdo con su capacidad de pago”.*

El artículo 3 de la Resolución 4622 de 2016 establece que: *“Validación de la información. El Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces, verificará la estructura y consistencia de los archivos entregados por las entidades, validará su contenido, actualizará la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA con las novedades que cumplan con las respectivas reglas y entregará el resultado de dichas validaciones a las entidades en relación con sus afiliados.”* (Subrayado fuera de texto).

En el Parágrafo del artículo 4 de la misma resolución establece que: *“La actualización de la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, no exime a las entidades que administran las afiliaciones en los distintos regímenes, planes voluntarios de salud y al INPEC, de la responsabilidad de mantener actualizadas sus bases de datos con la totalidad de la información generada desde el momento de la afiliación o celebración del*

contrato y de reportar de manera oportuna al Administrador Fiduciario de los recursos del Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA o la entidad que haga sus veces.”

De igual manera, el artículo 5 de la Resolución 4622, indica que el Ministerio de Salud y Protección Social “...definirá las auditorías y los procesos de depuración o actualización a la información contenida en la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA)”.

Por su parte, la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN estableció¹² que la declaración del año 2016 se debía presentar bajo el procedimiento y contexto normativo definido por la Leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014” y demás normatividad aplicable.

Teniendo en cuenta la normatividad del párrafo anterior, las personas naturales obligadas a declarar renta en el año gravable 2016 eran aquellas que cumplían alguna de las siguientes condiciones:

- Patrimonio bruto superior a 4.500 UVT (\$ 133'889.000) a 31 de diciembre de 2016.
- Ingresos brutos iguales o superiores a 1.400 UVT (\$ 41'654.000) durante el año gravable 2016.
- Compras y/o consumos en efectivo, con tarjetas de crédito, préstamos o por cualquier otro medio de pago de bienes como casas, apartamentos, lotes, vehículo u otros activos y/o consumos de bienes superiores a 2.800 UVT (\$ 83'308.000) durante el año gravable 2016.
- Consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras superiores a 4.500 UVT (\$ 133'889.000) durante el año gravable 2016.
- Responsable del IVA en el régimen común, al cierre del año gravable 2016.

Así mismo, la DIAN indicó que para el año gravable 2017, se aplicarían los cambios al Impuesto de Renta Personas Naturales Residentes en Colombia previstos por la Reforma Tributaria –Ley 1819 de 2016. Teniendo en cuenta esta normatividad las personas naturales obligadas a declarar renta en el por el año gravable 2017 eran aquellas que cumplían alguna de las siguientes condiciones¹³:

- Es responsable del Régimen Común del Impuesto Sobre las Ventas - IVA o del Impuesto Nacional al Consumo.
- Tuvo Ingresos Brutos iguales o superiores a \$44.603.000 durante el año 2017.
- Tuvo un Patrimonio Bruto a 31 de diciembre de 2017 superior a \$143.366.000.

¹² Fuente: Comunicado de prensa 107 consultado por última vez el 2019-05-02 en el enlace: <https://www.dian.gov.co/Prensa/ComunicadosPrensa/107>

¹³ Fuente: Comunicado de prensa 172 consultado por última vez el 2019-05-02 en el enlace: <https://www.dian.gov.co/Prensa/ComunicadosPrensa/172>

- Realizó consumos con tarjeta de crédito superiores a \$44.603.000 durante el año 2017.
- Realizó compras y/o consumos con cualquier medio de pago superiores a \$44.603.000 durante el año 2017.
- Realizó consignaciones bancarias, depósitos o inversiones financieras, por valor acumulado superior a \$44.603.000 durante el año 2017.

En este contexto, la ADRES remitió a la Contraloría General de la República, copia de los comunicados enviados a los Entes Territoriales sobre los resultados del cruce realizado entre la Liquidación Mensual de Afiliados – LMA con información de la Unidad de Gestión y Pago de Parafiscales – UGPP, mediante el cual detectaron afiliados con presunta capacidad de pago, con el objetivo que estas entidades en cumplimiento de sus funciones misionales realizaran las depuraciones a que hubiera lugar.

Al revisar el cruce de información realizada por ADRES con la UGPP, con respecto a la capacidad de pago de los afiliados al régimen subsidiado que constaba de 2.356.146 registros, de los cuales la CGR tomó una muestra de 867.187, correspondientes a afiliados al régimen subsidiado y solicitó a la DIAN que informara a este órgano de control, cuáles de estos registros habían sido declarantes y pagadores de renta por los años gravables 2016 y 2017. Con base en la respuesta dada por la DIAN, se evidenciaron registros de afiliados que presentaron declaración de renta por los años gravables mencionados. Conforme a lo anterior, se generó un consolidado de 65.056 afiliados al Régimen Subsidiado que declararon renta por los dos años gravables mencionados; lo cual evidencia que no cumplían los requisitos para pertenecer al Régimen Subsidiado.

Adicionalmente, de los 65.056 afiliados del régimen subsidiado, 10.333 pagaron renta por el año gravable 2016 y para el año gravable 2017 pagaron renta 13.158; siendo 6.000 de ellos los que pagaron renta en las dos vigencias mencionadas. Así mismo, revisado el estado de los 65.056 registros para las vigencias: 2016 (cortes a marzo y septiembre), 2017 y 2018 (corte a diciembre), presentan en los cuatro cortes, estado activo, 45.006 registros.

Lo anterior, obedece a debilidades en la información de los afiliados al régimen subsidiado reportada por las EPS y los Entes Territoriales, toda vez que no cumplen las condiciones para pertenecer a dicho régimen y afecta la veracidad de dicha información.

Adicionalmente y a pesar que el Ministerio de Salud y Protección Social ha implementado diversos mecanismos de validación y control de los procesos relacionados con la administración y depuración de la BDUA, estos no han sido suficientes según lo evidenciado por la CGR, porque no ha dado lineamientos para realizar auditorías tendientes a verificar la posible capacidad de pago de los

afiliados al régimen subsidiado, usando información de entidades que hacen tratamientos de datos útiles para evitar pagos indebidos con recursos del sector salud, como son la DIAN, y la UGPP, entre otras. Si bien, en 2018 la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES), realizó un único ejercicio con la UGPP, enfocado en identificar a las personas afiliadas al régimen subsidiado con posible capacidad de pago, lo evidenciado por la CGR muestra debilidades en este proceso.

Esta situación genera incertidumbre sobre la calidad y veracidad de la información real de los afiliados al Régimen Subsidiado, que posibilita efectuar pagos sin justa causa por afiliados que no cumplen con los requisitos para pertenecer a dicho régimen y con posible capacidad de pago para ser cotizantes o pertenecer al régimen contributivo y genera una posible afectación sobre el giro adecuado de recursos del SGSSS y la captación de los mismos se ve disminuida.

La entidad en su respuesta indica: *“se informa que con ocasión de la observación, se efectuó el análisis de los registros remitidos por la CGR contra la notificación inicial a los municipios y distritos realizada por la ADRES, encontrando que de los 65.056 registros identificados, 3.459 se remitieron por no cumplir con el nivel o la metodología SISBEN, mientras que de los 61.597 restantes remitidos por registrar presunta capacidad de pago, 20.868 se encuentran actualmente en la BDUA con estado diferente a activo para el régimen subsidiado”*.

Lo anterior, muestra que se ha realizado una gestión con el fin de depurar y actualizar la BDUA con unos resultados importantes como lo menciona *“...de los registros que inicialmente fueron caracterizados como afiliados con presunta capacidad de pago, a la fecha el 34% tiene un estado diferente a activo en el régimen subsidiado.”*

La CGR reconoce la gestión realizada por ADRES con el fin de detectar afiliados al régimen subsidiado que no cumplen los requisitos para pertenecer a este. Sin embargo, se mantienen los 65.056 registros de la observación teniendo en cuenta que esta información se basa en los cortes analizados por la CGR (marzo y septiembre de 2016 y diciembre de 2018) y la Entidad en su respuesta no entregó soportes que permitan identificar en que fechas se han realizado la actualización de los registros indicados con *“estado diferente a activo para el régimen subsidiado”*.

Así mismo, es importante indicar que el MSPS y ADRES, con base en lo establecido en el artículo 6 del Decreto Ley 1281 de 2002, puede solicitar información que considere útil para evitar pagos indebidos con recursos del sector salud.

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de Hallazgos

No.	NOMBRE DEL HALLAZGO	INCIDENCIA			
		A	F	D	OI
1	Calidad de la información en la BDUA	X			
2	Multiafiliación entre el Regímenes de Excepción y la BDUA	X			
3	Multiafiliación Pensionados en la BDUA	X			
4	Información Sisbén Régimen Subsidiado en BDUA	X			
5	Gestión Documental, carpetas Procesos de Restitución de recursos apropiados o reconocidos sin justa causa. Ley General de Archivo - Ley 594 de 2000	X			
6	Afiliados al Régimen Subsidiado Declarantes de Renta	X			
TOTALES		6			

Anexo No.2
Cuadro No. 1
DETALLE DE LOS VALORES DE LAS AUDITORÍAS DE LA MUESTRA A AUDITAR *

No.	EPS	AUDITORÍA	Involucrado	Aclarado firme	A Reintegrar	Reintegrado	Adeudado Capital
1	EPS SALUDCOOP	4023-II-2016	30.516.855.622	8.148.422.365	22.368.433.257	22.368.433.257	-
2	EPS HUMANA VIVIR*	ARS004	5.245.123.066	937.736	-	-	-
3	EPS HUMANA VIVIR*	ARSREX001	2.375.364.378	-	-	-	-
4	EPS HUMANA VIVIR	BDEX 2280	4.859.818.989	4.660.873.607	198.945.382	198.945.382	-
5	EPS GOLDEN GROUP	BDEX 4023	318.148.509	112.360.294	205.788.215	205.788.215	-
6	EPS COLSUBSIDIO EN LIQUIDACIÓN	ARS004	1.310.430.243	1.143.664.184	166.766.059	166.766.059	-
7	EPS COLSUBSIDIO EN LIQUIDACIÓN	ARS005	187.225.434	1.922.270	185.303.164	185.303.164	-
8	EPS CAFESALUD	ARS004	8.907.202.023	5.931.966.522	2.975.235.501	2.975.235.501	-
9	EPS CAFESALUD	ARS005	14.234.738.275	220.590.047	14.014.148.229	14.014.148.229	-
10	EPS CAFESALUD	ARS006	1.911.435.477	188.398.956	1.723.036.522	1.723.036.522	-
11	EPS CAFESALUD	2280-I-2016	6.729.132.746	4.565.298.359	2.163.834.387	2.163.834.387	-
12	EPS CAFESALUD	4023-I-2017	1.829.264.704	903.830.928	925.433.775	925.433.775	-
13	EPS CAFESALUD	4023-II-2016	13.221.610.434	8.960.439.847	4.261.170.587	4.261.170.587	-
14	EPS CAFESALUD	ARCON001	3.140.042.672	641.675.153	2.498.367.519	2.498.367.519	-
15	EPS CAFESALUD	BDEX 4023	2.950.358.148	1.701.966.476	1.248.391.672	1.248.391.672	-
16	EPS SANITAS	2280-I-2016	5.365.032.430	3.751.896.400	1.613.136.030	1.613.136.030	-
17	EPS SANITAS	BDEX 4023	6.320.595.367	1.080.621.144	5.239.974.223	64.857.684	5.175.116.539
18	EPS SURA	4023-II-2016	9.405.912.838	3.232.284.768	6.173.628.070	6.173.628.070	-
19	EPS SURA	BDEX 4023	5.286.967.054	155.524.147	5.131.442.907	-	5.131.442.907
20	EPS EMDISALUD	RS_BDEX002	950.172.263	99.943.213	850.229.050	-	850.229.050
21	EPS EMDISALUD	ARS006	2.984.753.986	144.942.492	2.839.811.494	-	2.839.811.494
22	EPS EMDISALUD	ARS008	4.629.612.582	90.222.462	4.539.390.120	-	4.539.390.120
23	EPS EMDISALUD	ARS009	9.166.039.167	719.787.869	8.446.251.298	-	8.446.251.298
24	EPS EMDISALUD	ARSREX001	6.232.798.107	5.078.201.283	1.154.596.824	-	1.154.596.824
25	EPS COMFACOR	ARS004	13.432.219.990	6.636.620.141	6.795.599.848	15.983.172	6.779.616.676
26	EPS COMFACOR	ARS005	44.611.875.598	27.272.743	44.584.602.855	-	44.584.602.855
27	EPS COMFACOR	ARS006	2.426.276.400	62.247.811	2.364.028.589	-	2.364.028.589
28	EPS COMFACOR	ARS008	5.286.582.182	105.497.754	5.181.084.428	-	5.181.084.428

No.	EPS	AUDITORÍA	Involucrado	Aclarado firme	A Reintegrar	Reintegrado	Adeudado Capital
29	EPS COMFACOR	ARS009	7.353.347.630	809.878.541	6.543.469.089	-	6.543.469.089
30	EPS COMFACOR	ARS010	2.118.546.580	123.010.775	1.995.535.806	-	1.995.535.806
31	EPS COMFACOR	ARSREX001	5.258.030.414	3.334.585.471	1.923.444.942	1.923.444.942	-
32	EPS COOSALUD	ARS009	16.990.739.724	4.004.462.422	12.986.277.302	286.122.207	12.700.155.095
33	EPS EMSSANAR	ARS_BDEX002	3.980.574.022	162.312.962	3.818.261.060	-	3.818.261.060
34	EPS EMSSANAR	ARS005	66.393.375.487	161.092.334	66.232.283.153	-	66.232.283.153
35	EPS EMSSANAR	ARS010	1.353.607.824		1.353.607.824	-	1.353.607.824
36	EPS COMPARTA	ARS005	83.086.553.268	185.477.734	82.901.075.534	-	82.901.075.534
37	EPS COMPARTA	ARS006	7.043.062.883	237.797.279	6.805.265.605	-	6.805.265.605
38	EPS COMPARTA	ARS007	6.272.395.258	3.629.078.868	2.643.316.390	-	2.643.316.390
39	EPS COMPARTA	ARS008	13.573.307.849	498.077.722	13.075.230.128	-	13.075.230.128
40	EPS COMPARTA	ARS009	15.464.156.810	480.795.084	14.983.361.726	-	14.983.361.726
41	EPS COMPARTA	ARS010	1.215.193.569	140.379.368	1.074.814.201	-	1.074.814.201
42	EPS COMPARTA	ARSREX001	12.064.936.844	8.957.882.833	3.107.054.011	-	3.107.054.011
43	EPS AMBUQ	ARS006	4.049.336.179	173.580.656	3.875.755.523	-	3.875.755.523
44	EPS COMFACHOCO	ARS005	10.884.403.247	10.654.846	10.873.748.401	-	10.873.748.401
45	EPS COMFACHOCO	ARS009	4.638.670.172	185.904.513	4.452.765.659	-	4.452.765.659
46	EPS COMFAMILIAR CARTAGENA	ARS005	7.507.661.800	8.194.758	7.499.467.042	-	7.499.467.042
47	EPS COMFAMILIAR CARTAGENA	ARS009	3.295.658.310	53.173.305	3.242.485.005	-	3.242.485.005
48	EPS SELVASALUD*	ARS004	9.176.786.152	2.304.469	-	-	-
49	EPS SELVASALUD*	ARSREX001	3.742.941.668		-	-	-
50	EPS SOLSALUD*	ARS004	11.908.374.659	155.024	-	-	-
51	EPS SOLSALUD*	ARSREX001	5.336.910.118		-	-	-
52	EPS CAPRECOM	ARS004	62.711.177.340	34.468.530.053	28.242.647.287	28.242.647.287	-
53	EPS CAPRECOM	ARSREX001	22.869.009.366	15.387.312.403	7.481.696.964	7.481.696.963	-
Totales					\$432.960.192.658	\$98.736.370.626	\$ 334.223.822.031

Fuente: ADRES

Elaboró: Grupo Auditor

Nota: El valor total reintegrado incluye pagos realizados en 2015 y 2019

Cuadro No.2
RESTITUCIONES 2016

FECHA RECAUDO	VALOR	NIT	TERCERO	Capital	Intereses	Total Capital + Interes	Auditoría
27/05/2016	1.988.710.988	800.251.440	SANITAS	1.558.618.217	430.092.771	1.988.710.988	2280-2016I
31/05/2016	66.538.308	800.251.440	SANITAS	52.231.119	14.307.189	66.538.308	2280-2016I
16/06/2016	527.368.538	800.140.949	EPS CAFESALUD	414.416.278	112.952.260	527.368.538	2280-I-2016
15/07/2016	527.245.091	800.140.949	EPS CAFESALUD	407.766.186	119.478.905	527.245.091	2280-I-2016
15/08/2016	527.219.948	800.140.949	EPS CAFESALUD	414.442.435	112.777.513	527.219.948	2280-I-2016
15/09/2016	527.222.101	800.140.949	EPS CAFESALUD	412.393.250	114.828.851	527.222.101	2280-I-2016
10/10/2016	33.002.589	800.140.949	EPS CAFESALUD	33.002.589	-	33.002.589	ARS004
10/10/2016	15.983.172	891.080.005	COMFACOR	15.983.172	-	15.983.172	ARS004
11/10/2016	137.389.139	800.140.949	EPS CAFESALUD	137.389.139	-	137.389.139	BDEX 4023
TOTAL 2016						\$4.350.679.874	

Fuente: ADRES
Elaboró: Grupo Auditor

Cuadro No. 3
RESTITUCIONES 2017

FECHA RECAUDO	VALOR	NIT	TERCERO	Capital	Intereses	Total Capital + Interes	Auditoría
18/01/2017	166.766.059	860.007.336	EPS COLSUBSIDIO EN LIQUIDACION	166.766.059	-	166.766.059	ARS004
14/03/2017	6.173.628.070	800.088.702	SURA	6.173.628.070	-	6.173.628.070	4023-II-2016
22/03/2017	64.857.684	800.251.440	SANITAS	64.857.684	-	64.857.684	BDEX 4023
10/04/2017	329.233.327	860.007.336	COLSUBSIDIO EN LIQUIDACION	185.303.164	143.930.163	329.233.327	ARS005
8/03/2017	21.859.522.355	800.250.119	EPS SALUDCOOP	21.859.522.355	-	21.859.522.355	4023-II-2016
28/02/2017	7.984.297	800.140.949	EPS CAFESALUD	7.984.297	-	7.984.297	4023-II-2016
8/11/2017	49.573.815	800.140.949	EPS CAFESALUD	49.573.815	-	49.573.815	ARS006
15/11/2017	399.565.907	800.140.949	EPS CAFESALUD	399.565.907	-	399.565.907	ARS006
21/11/2017	3.415.351	800.140.949	EPS CAFESALUD	3.415.351	-	3.415.351	ARS006
27/06/2017	170.234.636	800.250.119	EPS SALUDCOOP	170.234.636	-	170.234.636	4023-II-2016
10/07/2017	1.181.455.014	800.140.949	EPS CAFESALUD	1.049.432.194	132.022.821	1.181.455.014	ARS005
7/06/2017	1.181.485.263	800.140.949	EPS CAFESALUD	1.049.462.443	132.022.821	1.181.485.263	ARS005
8/05/2017	1.181.513.154	800.140.949	EPS CAFESALUD	1.049.490.333	132.022.821	1.181.513.154	ARS005
7/04/2017	2.363.068.982	800.140.949	EPS CAFESALUD	2.099.023.341	264.045.641	2.363.068.982	ARS005
2/02/2017	9.591.026	900.074.992	EPS GOLDEN GROUP S.A	8.225.221	1.365.805	9.591.026	BDEX 4023
TOTAL 2017						\$ 35.141.894.941	

Fuente: ADRES
Elaboró: Grupo Auditor

Cuadro No.4
RESTITUCIONES 2018

FECHA RECAUDO	VALOR	NIT	TERCERO	Capital	Intereses	Total Capital + Interes	Auditoría
1/01/2018	28.242.647.287	899.999.026	CAPRECOM	28.242.647.287	-	28.242.647.287	ARS004 *
1/01/2018	7.481.696.963	899.999.026	CAPRECOM	7.481.696.963	-	7.481.696.963	ARSREX001 *
24/01/2018	14.605.251	800.140.949	EPS CAFESALUD	14.605.251	-	14.605.251	4023 2017 I
26/01/2018	5.861.319.400	800.140.949	EPS CAFESALUD	5.201.205.297	660.114.103	5.861.319.400	ARS005
26/01/2018	389.167.594	800.140.949	EPS CAFESALUD	338.740.191	50.427.403	389.167.594	ARS006
27/04/2018	234.610.214	900.074.992	EPS GOLDEN GROUP S.A.	197.562.994	37.047.220	234.610.214	BDEX 4023
5/10/2018	286.122.207	900.226.715	EPS COOSALUD	286.122.207	-	286.122.207	ARS009
23/10/2018	390.576.920	830.006.404	EPS HUMANA VIVIR	198.945.382	191.631.538	390.576.920	BDEX 2280
7/12/2018	7.020.076	811.004.055	EPS EMDISALUD	7.020.076	-	7.020.076	ARS004
18/12/2018	51.811.224	811.004.055	EPS EMDISALUD	51.811.224	-	51.811.224	ARS004
TOTAL 2018						\$42.959.577.136	
TOTAL RESTITUCIONES VIGENCIAS 2016, 2017 Y 2018						\$82.452.151.951	

Fuente: ADRES

Elaboró: Grupo Auditor

*valor incluido dentro del costo de la Clínica de Cartagena entregada en Dación de Pago (\$97.854.223.532,67)