

Bogotá, Septiembre 20 de 2012

**Doctor**  
**Alejandro Gaviria Uribe**  
**Ministro de Salud y Protección Social**  
Ciudad

Referencia: Observaciones en relación con la crisis  
del Sistema General de Seguridad Social en Salud

Respetuoso y cordial saludo al Señor Ministro.

El suscrito, identificado como aparece al pie de la firma, en mi calidad de Vicepresidente de Asuntos Gubernamentales de la Federación Médica Colombiana, entidad del orden nacional, que aglutina a los Colegios Médicos Departamentales, activo miembro de la Asociación Médica Mundial, consultora del Gobierno Nacional en asuntos atinentes a la salud por determinación de diversas leyes de la República, pongo en conocimiento del Señor Ministro de Salud y Protección Social algunas consideraciones en relación con el asunto de la Referencia.

El propósito de esta misiva es generar en el Señor Ministro y en su equipo de colaboradores un escenario de reflexión técnica, sobre algunas de las distorsiones que hoy en día afectan el flujo de recursos al interior del Sistema de Salud, la sostenibilidad financiera del mismo y, consecuentemente, el acceso efectivo a los servicios de salud que la población requiere, así como también a sugerir soluciones profundas e integrales a ser asumidas por los órganos responsables de la regulación y el control, frente a una problemática recurrente y estructural, que afecta a la totalidad de los colombianos.

Me refiero a lo que la H.C.C. ha denominado “un estado de cosas inconstitucional”, en el tema sustancial del componente financiero, contable y de sostenibilidad fiscal del Sistema de Salud, así:

1. A la explicación y al análisis de los artificios financieros y contables que utilizan las EPS, que conducen a la insostenibilidad financiera del Sistema y consecuentemente a la limitación del acceso efectivo a los servicios de salud que la población requiere.

2. A generar propuestas de soluciones integrales por parte de los órganos de rectoría, de regulación y control.

La Federación Médica Colombiana ha venido ejerciendo un análisis crítico consistente sobre los manejos financieros y contables por parte de las EPS, sobre la utilización inconstitucional, irregular y/o francamente ilegal de los recursos públicos de la salud, el cual se ha venido haciendo explícito ante diversas autoridades, las Altas Cortes y la opinión nacional, asunto que ahora, de manera formal, ponemos en su conocimiento de manera resumida, cuando recién el Dr. Alejandro Gaviria asume como Ministro de Salud y Protección Social.

## **1. ARTIFICIOS FINANCIEROS Y CONTABLES QUE UTILIZAN LAS EPS**

Los recursos públicos que recaudan, administran y usufructúan las EPS para atender los asuntos del POS, de la Promoción y la Prevención - PyP, y los demás beneficios prestacionales relacionados con la salud, representan la concreción efectiva de principios constitucionales insoslayables representados en siete (7) categorías:

- Son recursos del “aseguramiento social” (contribuciones fiscales y parafiscales), y por lo tanto no pueden considerarse similares o asimilados a los que captan y manejan los seguros privados comerciales (primas de seguro comercial).
- Son recursos públicos destinados a la prestación del “servicio público de la seguridad social”, aunque esos recursos sean administrados por particulares y los beneficios sean suministrados por el Estado a través de esos mismos particulares.
- Las contribuciones parafiscales a la seguridad social tienen carácter de obligatoriedad para los diversos grupos poblacionales y están dirigidos para su beneficio.
- Son recursos parafiscales y fiscales desde su origen, y en su proceso administrativo no pierden tal carácter, por lo que se constituyen en patrimonio de afectación<sup>1</sup>
- Son recursos con destinación específica, por lo que los administradores particulares no los pueden derivar a otros gastos diferentes a los que definen taxativamente la Constitución y la Ley.
- Como recursos públicos están sujetos en su administración al principio de eficiencia para el beneficio público.
- Por su misma naturaleza pública estos recursos tienen el carácter de imprescriptibles, así que cabe su recuperación *ex tunc* (desde el momento en que se haya producido su enajenación por particulares).

Por todo lo anterior, es que bajo ninguna perspectiva se puede considerar que los recursos de la seguridad social, aunque sean captados y administrados por particulares, EPS (y/o ARL), en cumplimiento del servicio público de la seguridad social, pueden ser tratados como “Ingresos” de las empresas, ni entrar a formar parte de sus “Activos” contables. Tampoco pueden ser considerados ni manejados

---

1. Contraloría General de la Republica. Concepto 011049 mayo 4 del 2004. Sobre la parafiscalidad: “Uno de los elementos esenciales de la parafiscalidad es la de que esta clase de recursos constituyen un patrimonio de afectación, esto es, que los bienes que lo integran han de destinarse a la finalidad que la ley les señala en el momento de su creación; (...). De los patrimonios de afectación no puede predicarse propiedad sólo antitécnicamente por cuanto nadie puede ejercer el poder de libre disposición sobre ellos.”

financiera y contablemente como recursos empresariales, como lo han venido haciendo los representantes legales y los revisores fiscales de las EPS, con la permisividad de la Superintendencia Nacional de Salud - SNS.<sup>2</sup>

La ley determina que deberán manejarse en cuentas independientes de los bienes propios de las EPS.<sup>3</sup> Las EPS son meras entidades administradoras, con licencia precaria concedida por el Estado para que gestionen esos recursos, por lo que su manejo está incardinado al derecho público, que tiene como propósito el interés colectivo y la finalidad del bien común por mandato perentorio de la Constitución y están sujetas al acatamiento pleno de las leyes. Y el registro contable deberá corresponder al manejo de recursos ajenos, es decir, en cuentas separadas como lo establece la Ley, y en consecuencia deben integrarse contablemente en las denominadas “Cuentas de Orden” en el PUC de EPS, como lo establecen los principios de la sana contabilidad y de las finanzas, sin que se requiera norma específica para efectuar los registros de manera técnica y adecuada.

Al ser ajenos y públicos los recursos que administran las EPS, corresponde su registro contable en cuentas diferentes de sus “Activos” y de sus propios “Recursos Patrimoniales”, con los cuales acreditan su patrimonio técnico y respaldan financieramente la licencia que el Estado les ha conferido para que administren los recursos de la seguridad social. Por lo que los recursos de la UPC no pueden servir para apalancar la suficiencia patrimonial de las EPS, ni sus recursos propios. Ni pueden ser lícitamente apropiados por los particulares que los administran. Así que, el procedimiento irregular de utilizar los recursos públicos como si fueran “Activos” de las EPS, entraña, desde su origen mismo, un objeto ilícito y una aplicación contable antitécnica, engañosa e ilícita.

De la misma clara manera deben distinguirse los costos administrativos que corresponden a la atención específica del Sistema que las EPS atienden, los que se imputan legalmente con cargo a los recursos de la UPC, de aquellos gastos en los que libremente incurren sus ejecutivos en sus propios asuntos empresariales, gastos que ninguna utilidad tienen para el cubrimiento de las necesidades de la administración de sus afiliados y que vienen siendo imputados indebidamente a la UPC, sin corrección ni glosa por parte de la SNS.

Son los principios generales de la Contabilidad los que distinguen las cuentas y la técnica aplicación de los costos y de los gastos, por lo tanto, no se requiere ley específica ni norma que así lo determine para que las EPS los discriminen, los diferencien y los apliquen en debida manera. Y, consecuentemente, que la SNS vigile la discriminada, correcta y técnica aplicación de los ingresos y de los egresos. Y corrija diligentemente las aplicaciones antitécnicas siempre que haya lugar a ello y glose los estados financieros en ejercicio de la defensa de los recursos públicos.

---

2. Superintendencia Nacional de Salud. Resolución 4361 del 30 de diciembre de 2011. Artículo 4. Activo. Cuentas Corrientes. Cotizaciones. Registra el valor de las cotizaciones recaudadas por la EPS correspondiente a los aportes de la Seguridad Social en Salud. Cuentas corrientes UPC – Régimen Subsidiado – Registra el valor de la UPC del Régimen Subsidiado financiado por las diferentes fuentes de nivel territorial y nivel nacional, de acuerdo con las normas vigentes.

3. Ley 100 de 1993. Art. 182. “De los ingresos de las entidades promotoras de salud. Las cotizaciones que recauden las Entidades Promotoras de Salud pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud. Parágrafo 1. Las Entidades Promotoras de Salud manejarán los recursos de la seguridad social originados en las cotizaciones de los afiliados al sistema en cuentas independientes del resto de rentas y bienes de la entidad.”

Sin embargo, no ocurre así. Ha sido práctica común contable que las EPS integran los recursos públicos de la UPC que reciben mensualmente de la sociedad y del Estado en enorme cuantía, a los “Ingresos” (Activos) de la empresa, conformando una grande e indistinguible bolsa de recursos con la cual pagan todos los gastos. A esa bolsa indiscriminada y a esas cuantías le imputan contablemente los costos que atañen al Sistema que atienden, mas todos los gastos que corresponden a otros menesteres propios de su gestión comercial, o de competencia, o al apalancamiento financiero y patrimonial para adquisición de inmuebles, o para las derivaciones hacia otras empresas de sus propios conglomerados empresariales, o de sus socios, o para exportaciones de capital, con lo que utilizan ilegalmente los recursos públicos en destinos diferentes a los definidos por la Constitución y la Ley.

No nos estamos refiriendo a los gastos de la administración de los afiliados, quienes una vez inscritos en la EPS deben ser cubiertos con los beneficios y prestaciones que el Sistema les otorga, gastos a los cuales la Ley les define un porcentaje determinado.  
4

Tampoco nos estamos refiriendo a las utilidades que puede generar una EPS al cierre del ejercicio fiscal. Sólo al cierre del ejercicio y una vez se aprueban los balances e informes financieros, sin corrección o glosa de autoridad competente, la resultante de los recursos en el rubro denominado “Utilidades” sean positivos o negativos, se pueden incorporar al patrimonio de la respectiva entidad. ¡No antes! Mientras son administrados por las EPS, siguen siendo recursos públicos, sujetos plenamente al derecho público, y al control pleno del Estado y los ciudadanos.<sup>5</sup> Así que cualquier uso o apropiación indebida que efectúan los ejecutivos de las EPS de esos recursos públicos, y su antitécnico registro contable, están sujetos a sanciones disciplinarias y realizan varias tipificaciones contenidas en el Código Penal Colombiano.

Por otra parte, el principio constitucional de “eficiencia” que aplica al Sistema en su conjunto, no se puede confundir mañosamente con la eficiencia de la empresa particular, comercial, con ánimo de lucro y crematística, como lo pretenden las EPS y algunos funcionarios de rectoría y control. Así es que la aplicación del principio de “eficiencia” es obligación en la administración de los recursos de la Seguridad Social, que es servicio público. Y no en su mañosa aplicación en beneficio de unos particulares que han convertido la salud, por intermedio de la llamada integración vertical, justificando en la “eficiencia de la empresa particular”, las prácticas y conformaciones oligopolísticas prohibidas por la Constitución Nacional.<sup>6</sup>

4. H.C.C. Sentencia C-1489 de 2000, señaló: “15- Directamente ligado a lo anterior, en segundo término, si la labor de las ARS hace parte del RS, y es un componente esencial de su funcionamiento, no se puede tampoco decir que los dineros destinados a sufragar los gastos administrativos de esas entidades, que son necesarios para la prestación efectiva del servicio médico, constituyan una desviación de los recursos de la seguridad social a otros fines.

<sup>5</sup> H.C.C. Sentencia SU-480 de 1997: “Hay que admitir que al delegarse la prestación del servicio público de salud a una entidad particular, ésta ocupa el lugar del Estado para algo muy importante cual es la prestación de un servicio público; pero eso no excluye que la entidad aspire a obtener una legítima ganancia. Así está diseñado el sistema.”

<sup>6</sup> C.P.C. Art. 333. “La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades. La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial. El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su

No existe razón legal o justificación técnica, ni contable, para que con los recursos de la UPC destinados a atender la salud de los colombianos, se tengan que pagar asuntos tales, como:

- Gastos de publicidad y promoción de la razón social de EPS
- Gastos de comisiones o corretaje propios de la competencia comercial entre las empresas
- Gastos de cambio de nombre de la razón social y de la imagen corporativa de las instalaciones de las EPS
- Gastos de numerosos abogados y bufetes para atender las reclamaciones a los derechos negados a los afiliados
- Gastos de representación legal en litis de tipo administrativo, comercial y penal de las entidades y de sus ejecutivos
- Gastos de pagos de seguros de sus bienes muebles e inmuebles
- Gastos de representación y viajes de sus ejecutivos
- Gastos de estímulos y bonificaciones a sus representantes, seminarios, congresos, cruceros, etc.
- Inversiones en infraestructuras empresariales e inmobiliarias del sector de la salud, clínicas, laboratorios, empresas distribuidoras, etc. (conformaciones oligopólicas que eufemísticamente han denominado integración vertical)
- Inversiones en infraestructuras inmobiliarias diferentes al sector salud, urbanizaciones, instalaciones empresariales, sedes administrativas, deportivas y hoteleras (integración transversal)
- Exportaciones de capital para inversiones varias en el extranjero, empresariales e inmobiliarias
- Pagos de sanciones y multas por infracciones al Sistema
- Gastos de promoción de campañas políticas en el nivel local, regional y nacional
- Gastos de representación ante el Congreso de la República
- Subsidios y promociones a equipos de fútbol y otros eventos deportivos
- Pagos de la cuota parte para financiar costosas estructuras gremiales de las EPS (ACEMI - GESTARSALUD)
- Subsidios, contrataciones y pagos para elaboración de conceptos, estudios y generosas dádivas a familiares de funcionarios que operan en las puertas giratorias de la burocracia oficial
- Otros diversos e inespecíficos a voluntad de los ejecutivos de las EPS

Ninguno de estos gastos se puede considerar inherente a la administración de los afiliados o a la gestión de los servicios y beneficios que les atienden.

Resulta obvio que los gastos no sistémicos que definan a voluntad los ejecutivos de las EPS en lo que corresponden al resorte de su propio y particular negocio, deben ser pagados con cargo a los recursos propios de la entidad, e imputados contablemente

---

posición dominante en el mercado nacional. La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.”

con cargo al propio “Patrimonio” de la misma, y no con cargo a los recursos públicos de la UPC, con destinación constitucional y legal específica.<sup>7</sup>

Por lo que se trata del “aseguramiento social”, y no de seguros comerciales, y porque nos referimos a los ingresos de la UPC que captan, administran y usufructúan las EPS, como patrimonio de afectación constitucional y legal, no se pueden considerar que son una “prima de seguros comerciales”, puesto que su incardinación legal no corresponde al derecho comercial sino al derecho público de los seguros sociales, como servicio público que es.<sup>8</sup>

Así tenemos que con el artificio financiero y contable de ingresar los recursos de la UPC y los de la Promoción y Prevención – P y P, como si fueran “Ingresos” de la empresa y registrarlos en los “Activos”, sin glosa ni corrección, con la connivencia de los funcionarios de Rectoría del Sistema y de aquellos dedicados a la Inspección, Vigilancia y Control en la respectiva SNS, se vienen derivando, en gran cuantía, los recursos públicos a destinos insospechados por los ingenuos pagadores de buena fe que somos todos los colombianos aportantes de las cotizaciones y contribuyentes de impuestos. En una enorme cantidad, que ha sido estimada por altos funcionarios del Estado en un veinticinco por ciento (25%) anual del total de los recursos que han manejado las EPS desde el origen del Sistema.

De esta inapropiada conducta, usurpación y usufructo de dineros públicos se derivan varias consecuencias. Cuando se pagan estos gastos, ajenos a las necesidades del Sistema y a su administración, con cargo a los recursos públicos y se imputan contablemente simulando como si fueran “costos propios de la seguridad social”, tales pagos se eximen artificialmente del pago del IVA, impuestos conexos y del GMF (el 4 x 1000), mecanismo con el cual las EPS eluden en gran cuantía los pagos a la Hacienda Pública. Desde el origen del Sistema, sin inspección, vigilancia ni control por parte de la SNS, de la DIAN o de la Contraloría General de la República.

Cuando “a sabiendas”, se pagan gastos que corresponde imputarlos a los propios recursos patrimoniales de la EPS, simulando como si fueran costos de producción de los bienes y servicios de la seguridad social y se imputan contablemente de manera antitécnica al rubro de la parafiscalidad, dentro de un gran paquete denominado “Otros Gastos”, tal procedimiento envuelve no solo un fraude financiero y contable sino un enorme detrimento al propio bien público afectado (la UPC) y una adicional afectación, elusión, en gran cuantía a la declaración y al recaudo impositivo.<sup>9</sup>

---

7. Estatuto Orgánico del Presupuesto, Decreto 111 de 1996. Art. 29. “Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social y económico y se utilizan para beneficio del propio sector. El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella, lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable.”

8. Bajo todas las previsiones del Constituyente de 1991, expresadas en los cánones constitucionales [Art. 150° (Ord. 12), Art. 338 (Inc.2°), Art. 48 (Inc. 5°)], para todos los efectos jurídicos, las cotizaciones o aportes a la Seguridad Social son una contribución parafiscal, con destinación específica, que viene a integrar el patrimonio del Estado, como bien público. Ahora bien, el Inc. 3° del Art. 48 de la C.P.C. en relación con los recursos de las instituciones de la Seguridad Social, establece que “...No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.” Con lo cual se establece una prohibición de rango constitucional.

9. Concepto 068904 – Agosto 2009 DIAN

La H.C.C. ha determinado la obligación general de presentar “rendición de cuentas” para todas aquellas personas, naturales o jurídicas, que administran cuentas de otro. Para el caso que nos ocupa, las EPS son gestoras particulares del servicio público de la seguridad social, y por licencia concedida por el Estado administran los recursos públicos de la UPC, por lo que la rendición de cuentas no es opcional para las EPS, sino obligatoria. Y a ello deberán conducir las determinaciones de los funcionarios de Gobierno y de los Jueces en las diversas instancias nacionales y regionales, por requerimiento de la sociedad, ante las sustentadas denuncias sobre el irregular manejo de los recursos de la salud.

Las consecuencias que se derivan del gasto indebido y del registro contable antitécnico afloran a la vista. Mientras más gastan las EPS en los rubros en contra de lo que la ley taxativamente señala (*contra legem*), o en aquellos que no constituyen los servicios propios de las necesidades del Sistema de Salud:

1. De manera inversamente proporcional se reducen los montos de lo que corresponde al recurso parafiscal, destinados a atender las contingencias derivadas de la enfermedad común de la población afiliada.
2. Más utilidades impropias deriva la EPS pues no emplea su propio patrimonio en los gastos no sistémicos, subsidiando *de facto* su operación y funcionamiento, de manera ilegítima de los fondos públicos, en enormes cuantías aún no determinadas.
3. En mayor cuantía se soslayan los pagos con cargo a sus propios recursos patrimoniales y las correspondientes imputaciones contables, generando enriquecimiento incausado.
4. Se afecta a la Hacienda Pública, eludiendo la declaración y el pago de impuestos, al simular pagos como si fueran costos de la seguridad social, exentos de carga impositiva.
5. Más difícil se torna para los enfermos y los afectados por las contingencias de salud acceder a los beneficios establecidos por la Seguridad Social, en la medida en que se disminuye artificialmente la disponibilidad de los recursos para atenderlos. Ello explica el que una atención en salud se convierte en un procedimiento pleno de obstáculos y de vallas jurídicas y parajurídicas para el aquejado, haciéndole en la práctica, nugatorios los derechos a los enfermos, a los lisiados y a los afectados.
6. Más erogaciones generan las EPS en asesorías jurídicas y en costosos abogados pagados con cargo a esos mismos recursos de la UPC, en el intento de “hacer legales” y “no penalizables” los derroches de los recursos públicos de la salud.
7. Se acrecientan los patrimonios empresariales de compañías derivadas, se agigantan los grupos empresariales que crecen apalancados en los recursos parafiscales, hacia los cuales se destinan los pagos e inversiones de las EPS.
8. En mayor medida continúan las EPS acumulando deudas impagadas y creciendo las carteras vencidas a clínicas, hospitales y proveedores de bienes y servicios de salud.
9. En mayor medida las EPS aumentan las cuentas glosadas y no reconocidas a los proveedores de servicios.
10. Aumentan las distorsiones y falsedades en los balances e informes financieros de las EPS “maquillándose” la insuficiencia patrimonial que se puede reflejar.

Ha sido consuetudinario y consentido por la Rectoría del Sistema y por la SNS, desde el origen del mismo, que se registran en el PUC de EPS como “Ingresos” (Activos)

de la compañía los recursos públicos provenientes de la UPC y los recursos de P y P, como si tales recursos correspondieran a ingresos de una empresa de seguros comerciales. Baste citar la Resolución 4361 del 30 de diciembre de 2011, de la Superintendencia Nacional de Salud, en la que modifica el PUC para EPS y con su Art. 4° (Clase 1 Activo. Grupo 11 Disponible. 1110 Bancos Cuentas Corrientes) mantiene y confirma, “a sabiendas”, el equívoco conceptual de que los recursos públicos son “Activos” de la EPS. La SNS omite su tratamiento específico como recursos públicos destinados al aseguramiento social. Y como si fueran “Ingresos propios” del bolsillo de las EPS permite que se manejan, se gasten, se usufructúen y se dilapidan.<sup>10</sup>

En el registro contable que representantes legales, contadores y revisores fiscales le han dado a las cuentas que se consignan en el PUC de EPS, todos los gastos ajenos al Sistema se pagan y se imputan con cargo a la gran bolsa de los recursos de la UPC, omitiendo pagarlos con cargo a los propios recursos patrimoniales y así evitan imputarlos contablemente en el rubro de “Patrimonio” (PUC Cuenta Clase 3) de la EPS. Eludiendo adicionalmente, como ya se dijo, los pagos a la Hacienda Pública.

Técnicamente, sin artimañas ni artificios, siguiendo los principios generales de la Contabilidad, los recursos públicos de la UPC y de la P y P deben ser tratados por las EPS contablemente como “Cuentas de Orden” en el PUC de EPS, puesto que son recursos ajenos (públicos, con destinación específica, patrimonio de afectación) y sujetarse su gasto a las necesidades propias del Sistema y a la específica administración de sus afiliados.

Así, sencillamente explicado, mediante este artificio financiero y contable, engañoso y antitécnico, los recursos públicos parafiscales terminan pagando y subsidiando de manera ilegal una enorme cantidad de gastos ajenos al Sistema, en cuantía hasta ahora indeterminada, al subsumirlos en la cuenta de “Activos” y darles tratamiento como si fueran “Ingresos propios” de la EPS.

Esta sucesión de irregulares y antitécnicos procedimientos llevados a cabo por los representantes legales de las EPS, legitimados por sus revisores fiscales y cohonestados por sus respectivas Juntas Directivas (co-responsables con la administración), ha sido consentida por la entidad de vigilancia que debe controlar los recursos de la salud de los colombianos, sus debidos registros contables y los informes financieros. Tampoco el Ministerio de la Protección Social ejerció rectoría sobre este asunto financiero y técnico contable de enormes consecuencias. Ni ha sido asumido por los demás entes de vigilancia y control del Estado, que han carecido de la claridad conceptual y vienen dando palos de ciego en sus investigaciones y pesquisas, con la honrosa excepción de la Contraloría General de la República que en los últimos meses ha establecido claras líneas investigativas frente a la mayor depredación de recursos públicos en la historia nacional.

Mientras se permite la derivación de enormes cuantías de recursos para gastos ajenos a sus propósitos legales, y para el acrecentamiento de numerosas empresas en las mega

---

10. H.C.C. Sentencia T-481/00. M.P. José Gregorio Hernández: En relación con la destinación específica de los recursos parafiscales: “Se trata de una norma fundamental de indudable carácter imperativo y absoluto respecto del cual no se contemplan excepciones, ni se permite supeditar su cumplimiento —de aplicación inmediata— a previsiones o restricciones de jerarquía legal. Por tanto, la calidad superior y prevalente del mandato constitucional desplaza toda norma inferior que pueda desvirtuar sus alcances, (...)”



corporaciones que se han desarrollado apalancadas en los recursos de la salud, no se paga a clínicas, hospitales, médicos y proveedores de servicios de salud, llevándolos a una condición de precaria e injustificada insolvencia y de existencia miserable como sucede con los hospitales públicos.

No obstante, las omisiones del ente rector y las equívocas instrucciones y permisividades de las entidades de vigilancia y control, no obran como atenuantes, ni exoneran de responsabilidad en las obligaciones de cuidado, de carga en los pagos, ni en la obligación de ejecutar técnicos y legales registros contables, que competen a particulares que administran recursos ajenos, en este caso públicos de la Seguridad Social.

A la fecha, las deudas de las EPS en ambos Regímenes se estiman pueden ser superiores a siete (7) billones de pesos, preciado deudas ocultas y las abundantísimas glosas que las EPS no han incluido en su contabilidad (sobre las cuales tampoco se han constituido reservas técnicas). Asunto que hace mucho más precaria, inestable y efímera la permanencia en el mercado de muchas EPS en ambos regímenes, puesto que son entidades insolventes que no le dan garantía a la sociedad, ni tampoco al Señor Ministro Alejandro Gaviria, experto en materias económicas, para avalar ante la opinión nacional que algunas de esas entidades puedan continuar con el manejo de los recursos públicos de la salud de los colombianos sin riesgo ni artificio.

Así tenemos que los balances y los informes financieros de las EPS que obran en la SNS sobre deudas impagadas, patrimonios sin afectaciones y márgenes de solvencia, no son confiables para ningún experto en tales materias empresariales, por cuanto la condición contable cierta resultará ser mucho más deficitaria que los estados reportados y más riesgosa para el recurso público que el Estado les permite administrar.

Adiciónese que el crecimiento patrimonial de muchas EPS, que sirve para apalancar sus actuales márgenes de solvencia, se ha originado en la utilización y apropiación indebida e ilegal de los recursos públicos, asunto que ha sido puesto en evidencia ante el Congreso y ante la opinión pública por la Señora Contralora General de la República, Dra. Sandra Morelli Rico, lo que obliga a las autoridades a ordenar, sin dilación, la corrección de los balances y ejercer glosas a los informes financieros.

Así es que del torticero manejo de las materias financieras y contables por las EPS, de la indebida aplicación de los principios contables en el PUC de EPS, de la omisión en la rectoría y de la actitud omisa y remisa de la SNS, se deriva gran parte del “estado de cosas inconstitucional”, que señala la H.C.C. y que le corresponde al Gobierno Nacional corregir y sancionar.

*Mutatis mutandi*, ocurre lo mismo con los recursos del Sistema General de Riesgos Profesionales (ahora de Riesgos Laborales), de donde se desvía irregularmente otro enorme volumen de recursos públicos destinados por la Ley para atender con destinación específica el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, tema que le corresponderá tratar al Señor Ministro de Trabajo y a la SFC.<sup>11</sup>

---

11. Proceso 110013331011-2008-00135-01 por Acción Popular ante el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Accionante: Domingo de Jesús Banda Torregrossa - Accionada: Superintendencia Financiera de Colombia. Coadyuvante: Germán Fernández Cabrera

## 2. PROPUESTAS DE SOLUCIONES Y MEDIDAS URGENTES

En el propósito de generar propuestas y soluciones para que cese de manera definitiva el “estado de cosas inconstitucional” frente al tema del manejo de los recursos de la salud, le insinuamos al Señor Ministro, Dr. Alejandro Gaviria, de manera respetuosa, algunas medidas a tomar de manera inmediata, las cuales pueden ser asumidas y/o coordinadas por su Despacho:

1. Ordenar la corrección inmediata del procedimiento irregular de colocar los ingresos de destinación específica (UPC y recursos de P y P) para la salud en las cuentas de “Ingresos” o “Activos” de las EPS, para que se manejen bajo la denominación contable de “Cuentas de Orden”, como corresponde al manejo técnico y ortodoxo de recursos ajenos por parte de terceros.
  2. Ordenar la corrección inmediata del procedimiento de registro contable anómalo y antitécnico que ha permitido imputar como gastos del Sistema de Salud con cargo a la UPC, lo que son gastos propios de la empresa, de su competencia en el mercado, y las derivaciones para el enriquecimiento patrimonial indebido de los socios y accionistas de las EPS, en concordancia con la Constitución, con las leyes y con las normas contables. Los correspondientes efectos *ex tunc* (desde atrás en el tiempo) deberán ser tratados en el orden jurisdiccional, por lo que corresponde iniciar las acciones judiciales correspondientes para la recuperación de esos billonarios recursos.
  3. Ordenar establecer el procedimiento de vigilancia a seguir por la SNS y por la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC - respecto a la ejecución del gasto en la Seguridad Social, de manera que se controlen y verifiquen todos los recursos propios del Sistema, su destinación específica y su aplicación eficiente, de manera que no se confundan con los gastos e inversiones no sistémicos, que a su propio arbitrio definen los ejecutivos de las EPS.
  4. En ejercicio de la rectoría sobre el Sistema, instruir sobre la aplicación del PUC de EPS a efectos de superar las consentidas irregularidades en la aplicación del gasto y en los procedimientos de registro, a efectos de que la vigilancia y control sea aplicada, rigurosa y permanente.
  5. Ordenar la rendición pública y periódica de cuentas y actividades a todas las EPS que administren o hayan administrado los recursos de la UPC y del P y P ante comisiones *ad hoc* constituidas por representantes de la sociedad civil, organizaciones veedoras, de contadores, de pacientes, de médicos, de clínicas y hospitales.
  6. Coordinar con todos los entes de inspección, vigilancia y control del Estado, la conformación de equipos multidisciplinarios de investigación forense, financiera y contable que permitan determinar la magnitud de la desviación de recursos parafiscales para gastos ajenos al Sistema, en cada una de las EPS, con la razón social presente o antigua, así como las que se encuentran en estado de liquidación o de intervención.
  7. Coordinar con la DIAN, la conformación de equipos de investigación financiera, contable y tributaria, que permitan determinar la magnitud de la elusión a la Hacienda Pública en cada una de las EPS, con la razón social
-

- presente o antigua, así como las que se encuentran en estado de liquidación o de intervención.
8. Que se de inicio por parte de los organismos del Estado de todos los procedimientos legales que correspondan para que por la vía jurisdiccional se proceda a la recuperación de los dineros públicos parafiscales y fiscales gastados en asuntos ajenos a la salud de los colombianos, así como en el enriquecimiento incausado e indebido de los socios de las EPS que así hayan actuado, y los que correspondan para la recuperación de aquellos dineros que han servido para irregulares e indebidas exportaciones de capital.
  9. Ordenar los procedimientos para la protección de los recursos públicos aún bajo administración de las EPS (reservas técnicas, inversiones y otras), de manera que no se dilapiden, así también para evitar la insolvencia por parte de las EPS y proteger los patrimonios empresariales que permitirán el reintegro de las cifras indebidamente gastadas y antitécnicamente imputadas. Y que dado su carácter de imprescriptibles, se determine que los recursos recuperados retornen al Fosyga.
  10. Ordenar compulsar copias de los procesos investigativos que den mérito a ello, a todos los organismos de vigilancia y control del Estado a efectos de sancionar las conductas por acción o por omisión en las que hayan incurrido funcionarios, administradores particulares de los recursos públicos, miembros de las Juntas Directivas de las EPS, co-responsables con la administración, que hayan efectuado ilícitas desviaciones y apropiaciones.
  11. Ordenar compulsar copias de los procesos investigativos que den mérito a ello a la Junta Central de Contadores, a efectos de sancionar las conductas por acción o por omisión en las que hayan incurrido contadores y revisores fiscales de las EPS, que hayan efectuado ilícitas desviaciones y apropiaciones.
  12. Iniciar los procedimientos judiciales y extrajudiciales que de manera expedita permitan determinar con certeza la magnitud de las deudas entre todos los actores del Sistema y que se establezcan plazos perentorios para los pagos que correspondan.
  13. Ordenar ajustar los Balances y los Informes Financieros (PUC de EPS) de manera que reflejen la totalidad de las cuentas impagadas y no registradas y que se establezca un Anexo Informe Técnico Mensual de cuentas glosadas por las EPS.
  14. Que se disponga establecer una Reserva Técnica correspondiente a un porcentaje superior al 70 % de las cuentas que han sido glosadas por las EPS.
  15. Que se disponga corregir en los Balances y en los Informes Financieros de las EPS las cuentas que por cobro de lo no debido y por sobrecostos, el Fosyga no reconoce.

Señor Ministro,

Sea el momento de señalar que por designación del Señor Presidente de la República ocupa Usted el cargo de rectoría que le permite corregir y sancionar la mayor defraudación y apropiación ilícita de los recursos públicos de la salud por particulares en toda la historia nacional, la consecencial y grave afectación a la salud pública y la más continuada trasgresión a la moral administrativa. El país entero espera del Gobierno Nacional decisiones de fondo, que ayudarán, sin lugar a dudas, a procurar la salud y el bienestar de nuestros ciudadanos y la paz en nuestro país.

Nos identificamos en el propósito reiteradamente expresado por el Sr. Presidente, Dr. Juan Manuel Santos, de hacer de la salud un efectivo derecho fundamental, y le

reiteramos la intención de contribuir en la importante tarea que a Usted se le ha encomendado que será de beneficio para toda la sociedad colombiana.

Muy atentamente,

**Germán Fernández Cabrera MD**

C.C. 19.132.623 – e-mail: germanf5000@yahoo.com

Universidad del Rosario

Vicepresidente de Asuntos Gubernamentales de la Federación Médica Colombiana

Ex Director de la Dirección Técnica de Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Ex Director de la Dirección Técnica de Seguridad Social – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Ex Director de la Dirección de Atención Médica – Ministerio de Salud

C.C.: Presidencia de la República  
 Vice Presidencia de la República  
 H. Senado de la República – Sen. Roy Barreras  
 H. Cámara de Representantes – Rep. Augusto Posada  
 Contraloría General de la República  
 Procuraduría General de la Nación  
 Fiscalía General de la Nación  
 H. Corte Constitucional  
 H. Corte Suprema de Justicia  
 H. Consejo de Estado  
 H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca  
 Ministerio de Hacienda y Crédito Público  
 Ministerio de Trabajo  
 Superintendencia Nacional de Salud - SNS  
 Superintendencia Financiera de Colombia – SFC  
 DIAN  
 Junta Central de Contadores  
 Academia Nacional de Medicina  
 Organizaciones médicas y paramédicas del orden nacional  
 Asoc. Col. de Empresas Sociales del Estado - ACESI  
 Asoc. Colombiana de Clínicas y Hospitales – ACHC  
 Medios de comunicación  
 Sindicatos del Sector de la Salud  
 Asociaciones de Pacientes  
 Organizaciones de la Sociedad Civil y Veedurías Ciudadanas  
 Fedesarrollo  
 Secretario de Salud de Bogotá  
 Secretarios de Salud Departamentales  
 Colegios Médicos Departamentales