Caso Salucoop

Adriana Casadiego

Mario Bonilla

Carlos Forero

Andrés Gómez

# Marco Conceptual

El Sistema de Seguridad Social Integral se estructura bajo la ley 100 de 1993, encontrándose compuesto por cuatro apartados:

* El primer libro: Sistema general de Pensiones.
* El segundo libro: Sistema General de Seguridad Social en Salud.
* El tercer libro: Sistema General de Riesgos Laborales.
* El cuarto libro: Servicios sociales complementarios.

En el segundo libro se establece el marco normativo que regula los servicios de salud en Colombia, estableciendo los siguientes aspectos:

* Participación del sector privado en la prestación de servicios de salud a los trabajadores colombianos.
* Transformación del Instituto de Seguros Sociales – I.S.S.
* Establecimiento del Fondo de Solidaridad y Garantías – FOSYGA para asegurar un nuevo sector subsidiado en Colombia.
* Posibilidad para todos los trabajadores de elegir la entidad promotora de salud – EPS.
* Establecimiento del régimen subsidiado (Sisben) y régimen contributivo.

Bajo este marco normativo se constituye Saludcoop en 1994 como EPS del régimen contributivo.

## Presupuesto del sector salud en Colombia

Según la Constitución Política de Colombia, los recursos parafiscales de la salud son de uso exclusivo para la prestación del Plan Obligatorio de Salud y su administración. Por tal razón, la injerencia y desviación de recursos por parte de terceros corresponde a una situación absolutamente irregular[[1]](#footnote-2).

El Estado le gira directamente a las EPS los recursos para la atención de los usuarios y, a su vez, las EPS le giran a las IPS el costo de los procedimientos médicos realizados a sus pacientes. Los problemas radican cuando el dinero se queda en las cuentas bancarias de las EPS o son destinadas a sufragar actividades no relacionadas con la prestación directa del servicio de salud, con lo cual no se pagan sus gastos de funcionamiento, ni a los hospitales por los servicios prestados.

## Actores

El Sistema General de Seguridad Social en Salud S.G.S.S.S. se encuentra regulado por mandato constitucional a través del Ministerio de Salud y Protección Social y, reglamentado por la Ley 100. Su finalidad es evitar el monopolio del Estado sobre la salud, permitiendo el derecho a la competencia y subsidiando al sector salud para garantizar la cobertura universal. La estructura del Sistema de Salud colombiano está compuesta por 3 entes: el Estado, los Aseguradores y los Prestadores del servicio (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017)[[2]](#footnote-3).

El Sistema General de Seguridad Social en Salud está integrado por:

El Estado, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, quien actúa como organismo de coordinación, dirección y control, apoyado por la Comisión de Regulación en Salud – CRES.

Las Entidades Promotoras de Salud (EPS), responsables de la afiliación, el recaudo de las cotizaciones, y de garantizar la prestación del Plan Obligatorio de Salud a los afiliados administrando los recursos que provee el Estado.

Las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS), que son los hospitales, clínicas y laboratorios, entre otros, encargadas de prestar la atención a los usuarios.

También hacen parte del SGSSS las Entidades Territoriales y la Superintendencia Nacional de Salud.

El FOSYGA que es la entidad que gestiona los aportes de las personas, desembolsando dinero cuando un paciente presenta una tutela para un servicio no incluido en el POS – Plan obligatorio de salud[[3]](#footnote-4).

# Explicación y Evidencias

En el año 2003, el Gobierno nacional empezó a detectar una situación fuera de control con las EPS, a quienes les habían sido entregadas las clínicas y hospitales públicos. Para esto se creó un sistema de integración vertical y entidades como Saludcoop tuvieron que vender más de 250 establecimientos para poder cumplir con esta norma[[4]](#footnote-5).

Como resultado de la investigación, se encontraron las siguientes evidencias[[5]](#footnote-6):

* Compra de CruzBlanca.
* Las casi 10 000 facturas que habían sido cobradas en estos años y habían representado un desfalco por 27 mil millones al FOSYGA.
* El hallazgo de cheques girados pero nunca pagados a las IPS, los cuales eran el soporte para que el FOSYGA efectuara los pagos de las facturas.
* Pago de servicios de salud a empresas no relacionadas con la salud y con tarifas que eran muy superiores, comparadas con las de otras IPS.
* Desviación de los recursos a actividades y propiedades que no tienen relación con la salud (adquisición de condominios y hoteles, empresas de lavanderías, lotes y oficinas).
* Bonificaciones extraordinarias y sobresueldos a su línea directiva y trabajadores.
* Pagos por comisiones de mercadeo.
* Presentación de documentos falsos como cheques, estados financieros, repartición de utilidades.
* Contratos con funcionarios públicos por más de 3 mil millones.
* Solicitud de pago de coima por parte de un representante de la Cámara – Holguer Díaz.
* Arreglo preestablecido – tráfico de influencias en la comisión séptima que es la que debate sobre los temas relacionados con la salud.
* Compras e inversiones en otros países (Saludcoop México.)
* Creación de empresas fachada en otros países (Panamá).
* Inversiones en infraestructura.
* Pagó donaciones a empresas del grupo.
* Adquisición de equipo de fútbol.
* Pago de amortizaciones, intereses y costos de los endeudamientos adquiridos por el ente cooperativo (otras empresas del Grupo Saludcoop).

# Factores que influyeron en los hechos del caso Saludcoop

* Fuerte lobby en las instituciones: No es un secreto que las campañas electorales son patrocinadas por diferentes empresas. Para el caso del sector de la salud, las EPS, los laboratorios farmacéuticos, las IPS, los laboratorios clínicos y los de imágenes diagnósticas, entre otros realizan aportes económicos a partidos políticos o candidatos de su preferencia. Durante el año 2013 cuando tramitaba el proyecto de Ley Ordinaria de Reforma a la Salud, la cual discutiría la posible eliminación de las EPS como prestadoras del servicio fundamental de la salud, varios senadores y representantes a la cámara fueron inhabilitados porque aceptaron públicamente haber recibido patrocino de las EPS. El senado aceptó más de 9 impedimentos, y estos congresistas fueron alejados del debate de la reforma. Después de 8 meses de debates durante el 2013, el senado aprobó este proyecto de ley. Pero durante el mes de junio del 2014 la reforma se hundió; las razones principales fueron las demoras generadas por la comisión séptima de la cámara de representantes quienes no radicaron la ponencia positiva. Se presume que la comisión tomó más tiempo del debido y generó retrasos para que este proyecto no llegara a ser sancionado. Este hecho terminó beneficiando a SaludCoop y otras EPS para que siguieran operando como lo estaban haciendo[[6]](#footnote-7).
* Fiscalía pasiva: Durante casi 4 años (2012-2016), no se presentaron avances en la investigación contra SaludCoop. Ni a Carlos Palacino ni a ninguno de los ex-directivos de esta entidad les fueron imputados cargos, aunque la EPS hoy en día no presta servicio (actualmente está intervenida.) El fiscal Eduardo Montealegre fue criticado en repetidas ocasiones, ya que en el pasado había sido asesor de la EPS y recibió, de acuerdo a la contraloría, aproximadamente $6.200 millones en honorarios. Al declararse impedido dejó el caso en el grupo especial de la fiscalía[[7]](#footnote-8).
* Zonas grises de la ley: En el año 2011, la superintendencia de Industria y Comercio hizo referencia a las “zonas grises” como: “una situación de incertidumbre sobre ciertos parámetros regulatorios que inciden en el negocio” con lo cual todos los actores del mercado deberán reaccionar de forma individual. Ahora, cuando se observa una acción coordinada o en bloque frente a estas “zonas grises” del sistema de salud, atentan directamente contra las reglas de competencia, lo cual SaludCoop aprovechó para lograr su crecimiento económico y el de los negocios propios de Palacino. Después de dos años de investigaciones, la Contraloría sancionó a Palacino y otros 14 directivos, dictando la devolución de $1,4 billones de la salud que habrían sido desviados entre 2002 y 2010[[8]](#footnote-9).

# Estrategias para evitar la repetición de estos actos

* La Superintendencia de Salud deberá tener mecanismos para monitorear y fiscalizar las EPS en tiempo real, evitando por medio de esto la desviación de recursos de la salud en actividades no relacionadas con esta.
* Separación completa entre IPS y EPS, impidiendo que pertenezcan al mismo grupo empresarial.
* Licitación pública para contratación por montos superiores a $100 millones, e intervención del Estado para montos superiores a $1 000 millones.
* Enfocar los parámetros de medición del desempeño de las IPS y EPS, más en los servicios prestados a los usuarios, que en los resultados financieros.
* Auditar las inversiones que realizan las EPS.
* Controlar el lobby que realizan en las entidades públicas.
* Determinar tiempos para dictaminar veredictos en las comisiones del congreso. Tener observadores internacionales cuando una comisión esté tomando más tiempo de lo estipulado.

1. <http://caracol.com.co/radio/2013/03/19/nacional/1363715880_862014.html> [↑](#footnote-ref-2)
2. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5248>

   <http://www.mintrabajo.gov.co/pensiones.html>

   <http://www.elmundo.com/portal/vida/salud/que_es_el_sistema_de_salud_colombiano_y_como_funciona.php#.Wh36U0ribIU> [↑](#footnote-ref-3)
3. <http://www.elpais.com.co/colombia/por-desvios-de-recursos-imputan-cargos-contra-exdirectivos-de-saludcoop.html> [↑](#footnote-ref-4)
4. <https://www.elespectador.com/content/saludcoop-historia-de-un-ascenso>, Mayo 13 de 2011. [↑](#footnote-ref-5)
5. <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-siete-pecados-saludcoop/258869-3>, Febrero 6 de 2012; <https://www.elespectador.com/noticias/bogota/lupa-contratos-de-saludcoop-bogota-articulo-540101>, Enero 28 de 2015. [↑](#footnote-ref-6)
6. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-14075877>

   <http://www.semana.com/nacion/articulo/reforma-la-salud-la-financiacion-congresistas/360354-3>

   <http://caracol.com.co/radio/2013/12/23/nacional/1387814460_042980.html> [↑](#footnote-ref-7)
7. <http://www.eltiempo.com/justicia/cortes/indagatoria-a-carlos-palacino-de-salucoop-34756> [↑](#footnote-ref-8)
8. <http://www.semana.com/nacion/articulo/desfalco-de-salucoop/365644-3>

   <http://www.semana.com/nacion/articulo/saludcoop-caida-imperio/239794-3>

   <http://www.aesa.org.co/legislacion/?upf=dl&id=5998> [↑](#footnote-ref-9)