

5.4.0.1. Grupo de la Protección Social

Radicado: 2-2016-036848

Bogotá D.C., 4 de octubre de 2016 15:33

Señor
MAX GALEANO
 Director
 Salud Colombia
 Infoaludcolombia.org
 Bogotá, D. C.

Radicado entrada 1-2016-066222
 No. Expediente 19156/2016/RCO

Asunto: Requerimiento de cumplimiento de obligación legal

Apreciado señor Galeano:

Me refiero a su oficio del 8 de agosto de 2016 dirigido al Presidente de la Comisión Cuarta Constitucional de la Cámara, remitido mediante oficio No. CCCP3.401555/16 del 10 de agosto y radicado en este Ministerio con No. 1-2016-066222 el 11 de agosto de 2016 en el cual argumenta unos desajustes en el proyecto de ley No. 040 de 2016 Cámara "Por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2017".

Al respecto me permito hacer las siguientes precisiones sobre la manera como se construye el Presupuesto General de la Nación:

En primer lugar se aclara que la cifra de \$26.471.513 millones de ingresos y de \$26.288.411 millones como gasto en 2015 del FOSYGA, de las que usted hace mención como primer y segundo desajuste, corresponde a los ingresos recaudados acumulados a diciembre 31 y a los compromisos acumulados a dicha fecha, cifra que es diferente a los recursos que se programan en el Presupuesto General de la Nación-PGN y que para 2015 fueron los siguientes, presentando primero los ingresos y gastos del FOSYGA 2015 y posteriormente la ejecución de los recursos del PGN 2015, que financian parcialmente la Subcuenta de Solidaridad, Subcuenta de ECAT del FOSYGA:

INGRESOS FOSYGA 2015		CIFRAS EN \$
CONCEPTO DEL RUBRO	AFORO DEFINITIVO	Ingresos Acumulados Desde 01/01/2015 hasta 31/12/2015
COMPENSACION	19,452,764,282,621.00	19,042,911,882,273.70
SOLIDARIDAD	5,094,448,421,043.00	4,623,673,129,190.69
PROMOCION	623,971,689,799.00	636,236,795,406.42
ECAT	1,282,220,000,000.00	1,293,605,526,439.97
GARANTIAS PARA SALUD	828,272,950,587.00	875,086,301,597.31
TOTAL	27,281,677,344,050.00	26,471,513,634,908.10

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

GASTOS FOSYGA 2015		CIFRAS EN \$		
CONCEPTO DEL RUBRO	APROPIACIÓN DEFINITIVA	EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ACUMULADA DESDE 01/01/2015 HASTA 31/12/2015		
		T. CDP	T. RP	T. PAGOS-OGAG
COMPENSACION	19,452,764,282,621.00	19,044,365,888,664.70	19,044,365,888,664.70	19,039,523,974,187.90
SOLIDARIDAD	5,094,448,421,043.00	4,628,067,086,236.79	4,628,067,086,236.79	4,623,673,129,190.69
PROMOCION	623,971,689,799.00	570,062,060,456.66	570,062,060,456.66	569,291,248,131.68
ECAT	1,282,220,000,000.00	1,217,928,217,917.08	1,217,928,217,917.08	1,216,748,259,208.07
GARANTIAS PARA LA SALUD	828,272,950,587.00	827,988,073,593.00	827,988,073,593.00	765,127,229,625.23
TOTAL	27,281,677,344,050.00	26,288,411,326,868.30	26,288,411,326,868.30	26,214,363,840,343.60

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN 2015				CIFRAS EN \$			
ENTIDAD	REC	ST	RUBRO	APROPIACIÓN	COMPROMISOS	OBLIGACION	PAGOS
1901-14 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	16	SSF	630-1500-1 PREVENCIÓN Y PROMOCION DE LA SALUD - SUBCUENTA DE PROMOCION FOSYGA - PREVIO CONCEPTO DNP	2.180.000.000	-	-	-
1901-14 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	16	SSF	630-305-4- APOYO SOSTENIBILIDAD AFILIACIÓN DE LA POBLACION POBRE Y VULNERABLE ASEGURADA A TRAVES DEL REGIMEN SUBSIDIADO	1.000.000.000.000	1.000.000.000.000	1.000.000.000.000	1.000.000.000.000
1901-14 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	10	CSF	630-305-4- APOYO SOSTENIBILIDAD AFILIACIÓN DE LA POBLACION POBRE Y VULNERABLE ASEGURADA A TRAVES DEL REGIMEN SUBSIDIADO	2.495.561.000.000	2.495.561.000.000	2.495.561.000.000	2.495.561.000.000
1901-14 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	16	CSF	630-1000-1-APOYO SOSTENIBILIDAD AFILIACIÓN DE LA POBLACION POBRE Y VULNERABLE ASEGURADA A TRAVES DEL RÉGIMEN SUBSIDIADO RECURSOS CREE NACIONAL	441.000.000.000	441.000.000.000	441.000.000.000	441.000.000.000
1901-14 DIRECCIÓN DE ADMINISTRACIÓN DE FONDOS DE LA PROTECCIÓN SOCIAL	16	SSF	630-304-1-MEJORAMIENTO DE LA RED DE URGENCIAS Y ATENCION DE ENFERMEDADES CATASTROFICAS Y ACCIDENTES DE TRANSITO- SUBCUENTA ECAT FOSYGA	156.128.217.917	156.128.217.917	155.419.821.229	154.948.259.208
TOTAL RECURSOS PGN EN FOSYGA				4.094.869.217.917	4.092.689.217.917	4.091.980.821.229	4.091.509.259.208

Ahora bien, el artículo 345 de la Constitución Política consagra el Principio de Legalidad del Presupuesto, sobre el cual la jurisprudencia ha expresado que opera en dos instancias, pues las erogaciones no sólo deben ser decretadas previamente, sino que, además, deben ser apropiadas en la Ley de presupuesto para ser efectivamente realizadas; igual énfasis se hace en que éste constituye un fundamento importante de la democracia constitucional, pues corresponde al Congreso, como órgano de representación, decretar y autorizar los gastos de las entidades que conforman el Presupuesto General de la Nación, para una vigencia fiscal determinada.

El Fondo de Solidaridad y Garantía, así como sus subcuentas fueron creadas mediante los artículos 218 y 219 de la Ley 100 de 1993, que a la letra dicen:

CAPÍTULO III. DEL FONDO DE SOLIDARIDAD Y GARANTÍA

“ARTÍCULO 218. CREACIÓN Y OPERACIÓN DEL FONDO. Créase el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política. El Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud determinará los criterios de utilización y distribución de sus recursos.”

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia

Código Postal 111711

Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071

atencioncliente@minhacienda.gov.co

www.minhacienda.gov.co

Continuación oficio

“ARTÍCULO 219. ESTRUCTURA DEL FONDO. El Fondo tendrá las siguientes subcuentas independientes:

- a) De compensación interna del régimen contributivo;*
- b) De solidaridad del régimen de subsidios en salud;*
- c) De promoción de la salud;*
- d) Del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, según el artículo 167 de esta Ley.”*

Ahora bien, estos fondos especiales deben ser creados por Ley, conforme lo define el Estatuto Orgánico del Presupuesto, tal como se consagra en la siguiente norma:

“ART. 30.—Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador (L. 225/95, art. 27).” (El subrayado es nuestro).

Conclusión, el FOSYGA fue creado por el Congreso de la República como un fondo cuenta, sin personería jurídica ni planta de personal propia, y presupuestalmente se clasifica en el presupuesto de ingresos del presupuesto General de la Nación, como un fondo especial.

A su turno el Decreto 1068, en su artículo 2.8.1.4.2 consagra que los gastos de inversión se clasifican en programas y subprogramas, y puntualmente estipula que:

“Artículo 2.8.1.4.2 Clasificación del Proyecto de presupuesto.- El proyecto de presupuesto de gastos se presentará al Congreso clasificado en secciones presupuestales distinguiendo entre cada una los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y los gastos de inversión. Los gastos de inversión se clasificarán en programas y subprogramas. (...) (Art. 14 Decreto 568 de 1996)” (subrayado fuera de texto)

Conforme a lo anterior, hasta la presente vigencia, el FOSYGA hace parte de un programa y subprograma de inversión; no obstante, a partir de 2017, y de acuerdo con el anexo al mensaje presidencial publicado junto con el Proyecto de Ley 40 de 2016 Cámara en la Gaceta del Congreso No. 551 (Pág. 19), éste se reclasificó como gasto de funcionamiento:

“De acuerdo con el catálogo actual de rubros del gasto del PGN, el componente en salud del Régimen Subsidiado que hasta la vigencia 2016 se apropió en gastos de inversión, pasará a formar parte de los gastos de funcionamiento en transferencias, para ser administrados por la Entidad Administradora, junto con los recursos que también por

Continuación oficio

transferencias de funcionamiento se encuentran apropiados por concepto del CREE y del SGP “(Subrayado fuera de texto)

Lo anterior en virtud de lo dispuesto en los artículos 66¹ y 67² de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país””

Ahora bien, el artículo 123 del Estatuto orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) estableció:

“ARTICULO 123. Los recursos que se producen a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía en desarrollo del mecanismo de compensación y promoción de que trata el artículo 220 de la Ley 100 de 1993, no se constituirán en sujeto de obligación de incluirse en el Presupuesto General de la Nación. (...)” (fuera de texto)

De conformidad con la norma transcrita las actuales Subcuentas de Compensación y de Promoción de la Salud no se incorporan en el Presupuesto General de la Nación, excepto los recursos provenientes del impuesto social a las municiones y explosivos de que trata el artículo 224 de la Ley 100 de 1993, que ingresan a la Subcuenta de Promoción de Salud y se destinan a la financiación de campañas de prevención de la violencia y de promoción de la convivencia pacífica, a nivel nacional y territorial.

Posteriormente, el Consejo de Estado mediante sentencia del 16 de mayo 2007 declaró “que los recursos de la subcuenta de solidaridad del FOSYGA, en tanto parafiscales, no se encuentran sujetos a apropiación presupuestal en los términos del artículo 29 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, razón por la cual, no deben incorporarse al presupuesto para efectos de su ejecución. Los criterios para su presupuestación y gasto corresponden de manera exclusiva al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud en conformidad con los artículos 172 numeral 12 y 218 de la Ley 100 de 1993”. (Subrayado es nuestro)

De acuerdo con lo ordenado por el alto tribunal la Subcuenta de Solidaridad se incluye en el Presupuesto General de la Nación solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales.

¹ARTÍCULO 66. DEL MANEJO UNIFICADO DE LOS RECURSOS DESTINADOS A LA FINANCIACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD (SGSSS). Con el fin de garantizar el adecuado flujo y los respectivos controles de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud, créase una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado que se denominará Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). La Entidad hará parte del SGSSS y estará adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y patrimonio independiente. (...)

(...) Los recursos administrados por la Entidad harán unidad de caja, excepto los recursos de propiedad de las entidades territoriales, los cuales conservarán su destinación específica y se manejarán en contabilidad separada. La estructuración del presupuesto de gastos se hará por conceptos, dando prioridad al aseguramiento obligatorio en salud. La presupuestación y contabilización de los recursos administrados no se hará por subcuentas. (...)

(...) El Gobierno Nacional determinará el régimen de transición respecto del inicio de las funciones de la Entidad y las diferentes operaciones que realiza el Fosyga. En el periodo de transición se podrán utilizar los excedentes de las diferentes Subcuentas del Fosyga para la garantía del aseguramiento en salud. Una vez entre en operación la Entidad a que hace referencia este artículo, se suprimirá el Fosyga. “

Continuación oficio

Respecto a la subcuenta “De riesgo catastrófico y accidentes de tránsito” del Fondo de Solidaridad y Garantía; para la vigencia fiscal de 2016, en la Ley 1769 de 2015 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2016” se incorporó en el presupuesto de rentas en el numeral seis (6), Fondos Especiales, un total de \$18,7 billones, de los cuales \$1.369 mil millones corresponden a Fondo de Solidaridad y Garantía - FOSYGA.

Al respecto, es importante resaltar lo dispuesto por el artículo 55 de la ley 1687 de 2013, de acuerdo con el cual la destinación de los recursos mencionados anteriormente puede hacerse a otros programas de inversión igualmente prioritarios para la salud pública:

“Previa cobertura de los riesgos amparados con cargo a la Subcuenta de Eventos Catastróficos y Accidentes de Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), se podrán financiar, con cargo a dicha subcuenta, los Programas de Protección a la Salud Pública, Vacunación, Apoyo, Sostenibilidad, Afiliación de la Población Pobre y Vulnerable asegurada a través del Régimen Subsidiado, Vulnerabilidad Sísmica, Gestión de Instituciones de la Red Pública Hospitalaria, Atención a la Población en Condiciones Especiales tanto discapacitada como población desplazada, ampliación, renovación de la afiliación del régimen subsidiado, población desplazada y vulnerable, atención prioritaria en salud, Asistencia y Prevención en Emergencias y Desastres y Capacitación del Recurso Humano del Sector Salud, incorporados en el presupuesto del Ministerio de Salud y Protección Social”

En ese sentido, se apropiaron, con recursos de la Subcuenta ECAT (recurso 16, fondos especiales) en gastos de inversión del Ministerio de Salud \$41.800 millones y en la Dirección de Administración de Fondos de la Protección Social por \$1.326.600 millones, de este último valor \$220.420 millones corresponden al mejoramiento de la red de urgencias y atención de enfermedades catastróficas y accidentes de tránsito.

En ese sentido en la vigencia 2017, de acuerdo con lo estipulado en el proyecto de ley 040 2016 Cámara, el fondo especial “Numeral 0021 Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud” (recurso 16) se estiman recursos por \$1.555.383 millones, de los cuales \$40 mil millones en el Ministerio de Salud y Protección Social (Unidad 190101) se destinarán al incremento en la vacunación y \$1.515.849 millones para Aseguramiento en Salud de acuerdo con la disposición del Plan Nacional de Desarrollo de que los recursos harán unidad de caja.

Adicionalmente, vale la pena mencionar que en el proyecto de ley 040 2016 Cámara se estiman \$18 billones destinados al financiamiento de salud por concepto de CREE, SGP y Aseguramiento en Salud que a su vez incluyen los recursos del Fondo especial “Numeral 0021 Fondo de Solidaridad y Garantías en Salud”.

Continuación oficio

De esta forma y de acuerdo con lo establecido por las disposiciones legales mencionadas, la Resolución 5572 de 2015³ del Ministerio de Salud y Protección Social y la Sentencia del Consejo de Estado de mayo 17 de 2007, radicado número AP25000232500020030125202, Consejero ponente Alier E. Hernández Enríquez, los recursos del FOSYGA a que se hace referencia en el artículo 2° del proyecto de ley 040 de 2016 Cámara (\$5,130,234,000,000) y que usted señala como tercer desajuste, son una estimación de los ingresos que se esperan percibir en la subcuenta de Solidaridad del mismo (no se tienen en cuenta los recursos programados en el PGN para esta Subcuenta).

En cuanto al cuarto desajuste que usted señala, se aclara que la subcuenta ECAT hace parte de los recursos que componen la cuenta del FOSYGA, la cual tiene como propósito general, de conformidad con la Ley 100 de 1993, financiar la inversión en salud, igualmente de acuerdo con lo ordenado en la Ley 1122 de 2007 que en su artículo 9 estableció:

“Artículo 9o. FINANCIACIÓN. El Sistema General de Seguridad Social en Salud alcanzará en los próximos tres años, la cobertura universal de aseguramiento en los niveles I, II y III del Sisbén de las personas que cumplan con los requisitos para la afiliación al Sistema.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 484 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional deberá presupuestar la totalidad de los recaudos de las subcuentas de solidaridad y ECAT. Por ningún motivo el valor presupuestado puede ser inferior al valor recaudado por estas subcuentas en la vigencia anterior, más la inflación. (...)”.

El anterior mandato dispone que todos los recursos disponibles en la subcuenta ECAT deben presupuestarse cada año para ampliar la cobertura de la seguridad social⁵.

Con base en el anterior mandato y a partir de la Ley 1260 de 2008, Ley 1365 de 2009, Ley 1420 de 2010, Ley 1485 de 2011, Ley 1593 de 2012, Ley 1687 de 2013, Ley 1737 de 2014, Ley 1769 de 2015, se han incorporado la totalidad de los recursos de la subcuenta ECAT al presupuesto y para su ejecución en las disposiciones generales se ha señalado los usos de dichos recursos, los cuales siempre se han destinado al sector salud de acuerdo con las normas señaladas.

³ “Por el cual se aprueba el presupuesto del Fondo de Solidaridad y Garantía-Fosyga para la vigencia fiscal 2016 y se dictan otras disposiciones”

⁴ Artículo 48.

La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley. Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social. El Estado, con la participación de los particulares, ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la Ley. La seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la Ley. No se podrán destinar A ni utilizar los recursos de las instituciones de la Seguridad Social para fines diferentes a ella. La Ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante.

⁵ Sentencia C-731/00 de la Corte Constitucional: “ (...) la ley integra bajo la noción de seguridad social los sistemas de pensiones, de seguridad social en salud, de riesgos profesionales y de servicios sociales complementarios, con lo cual se ha dado desarrollo a las prescripciones superiores contenidas, en los artículos 46,47,48, y 53.”.

Continuación oficio

Los recursos de FOSYGA han sido incorporados en el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación 2017 y el Proyecto de Presupuesto General de la Nación para 2017 se ajusta a la Ley Orgánica del Presupuesto.

Cordial saludo,

FERNANDO JIMÉNEZ RODRIGUEZ
Director General del Presupuesto Público Nacional

APROBÓ: Ana María Cadena
REVISÓ: Jose Mario Cardona/ Ruben Montenegro Pava
ELABORÓ: Johana López.

Firmado digitalmente por: CICERON JIMENEZ RODRIGUEZ

Director General del Presupuesto Público Nacional

Carrera 8 No. 6 C 38 Bogotá D.C. Colombia
Código Postal 111711
Conmutador (57 1) 381 1700 Fuera de Bogotá 01-8000-910071
atencioncliente@minhacienda.gov.co
www.minhacienda.gov.co

ij2W Av7+ Ho4y xxAp NzXW shbt j1U=
Validar documento firmado digitalmente en: <http://sedelectronica.minhacienda.gov.co>