



Libertad y Orden

MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

DECRETO

()

Por el cual se establecen los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación de que trata el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales y en especial las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con lo establecido en los artículos 48, 49 y 365 de la Constitución Política de Colombia, la Seguridad Social en Salud es un servicio público de carácter obligatorio en cabeza del Estado, reglamentado como un derecho fundamental a través de la Ley Estatutaria 1751 de 2015.

Que en el marco de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, los servicios y tecnologías autorizados en el país para la promoción de la salud, el diagnóstico, tratamiento, recuperación y paliación de la enfermedad, se gestionan y financian mediante los siguientes mecanismos de protección al derecho: 1) colectiva a través de la Unidad de Pago por Capitación-UPC; 2) individual reconocidos con recursos diferentes a la UPC.

Que de conformidad con lo dispuesto en la Ley 715 de 2001, modificada por la Ley 1955 de 2019, el reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC de los afiliados del Régimen Subsidiado, prestados hasta el 31 de diciembre de 2019, es competencia de los departamentos y distritos, quienes para el efecto cuentan con las fuentes del Sistema General de Participaciones- SGP destinados a este concepto, los recursos cedidos y recursos propios.

Que conforme a la Ley 1608 de 2013 y la Ley 1797 de 2016 los saldos o excedentes de: las cuentas maestras del régimen subsidiado de salud, aportes patronales, rentas cedidas y Sistema General de Participaciones - SGP de salud pública, podrán financiar las deudas por concepto de servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC.

Que el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: *Pacto por Colombia, pacto por la equidad*, estableció medidas para el saneamiento financiero del sector salud por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado, prestados hasta el 31 de diciembre de 2019, e indicó las fuentes territoriales habilitadas para el pago de dicho concepto, definiendo la posibilidad de la cofinanciación por parte de la Nación, premiando a aquellas que hayan realizado un mayor esfuerzo fiscal para el pago de la deuda territorial asociada a estos servicios y tecnologías.

Continuación del Decreto "Por el cual se establecen los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación de que trata el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución"

Que el artículo referido en el considerando anterior estableció que para que opere la cofinanciación de la Nación, las entidades territoriales deberán agotar las fuentes dispuestas para este fin y suscribir un contrato de transacción con cada entidad acreedora.

Que en el marco de lo anterior se hace necesario reglamentar los términos y condiciones, para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución para el pago de las deudas de los servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado, teniendo en cuenta las capacidades administrativas y financieras de las entidades territoriales.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

Artículo 1. Objeto. El presente decreto tiene como objeto reglamentar los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales que permita determinar el monto de la cofinanciación de la Nación para el pago de las deudas por concepto de servicios y tecnologías en salud prestadas hasta el 31 de diciembre de 2019 y no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado, en el marco de lo establecido en el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, así como la definición de las reglas para que opere el giro por parte de la Nación, y el sistema de seguimiento a la ejecución de los recursos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación. El presente decreto aplica a los distritos y departamentos, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia Nacional de Salud, a las Empresas Promotoras de Salud -EPS-, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS- y proveedores de servicios y tecnologías en salud.

Artículo 3. Plan de Saneamiento por fases. Cada entidad territorial definirá el Plan de Saneamiento, indicando las fechas de corte (fases) en las que adelantará el proceso de auditoría por concepto de servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC y presentar las certificaciones establecidas en este decreto para la evaluación del esfuerzo fiscal por parte de la Nación.

Para efectos de la cofinanciación por parte de la Nación, el Plan de Saneamiento establecido por la entidad territorial, no podrá contener más de tres fases de certificación de deuda. El plazo máximo para la presentación de la última certificación de deuda será el 30 de septiembre de 2020.

La Entidad Territorial deberá informar dentro de los quince días hábiles posteriores a la fecha de publicación del presente acto administrativo, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como al Ministerio de Salud y Protección Social, el número de fases a implementar, las fechas de remisión de las certificaciones y el cronograma de auditoría.

Para cada una de las fases del Plan de Saneamiento, la entidad territorial deberá remitir una certificación suscrita por su representante legal, al Ministerio de Hacienda y Crédito

B

M. J. Y

Continuación del Decreto "Por el cual se establecen los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación de que trata el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución"

- vi) Excedentes del Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales – FONPET- del sector salud financiados con lotto en línea.
- vii) Recursos del Sistema General de Regalías
- viii) Recursos propios de la entidad territorial

Artículo 6. Evaluación del esfuerzo fiscal territorial. El esfuerzo fiscal de la entidad territorial será evaluado para cada una de las fases, de manera acumulativa desde el 1 de enero de 2016, por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a partir de la información certificada por la entidad territorial, conforme a lo establecido en el artículo 3 del presente decreto, así:

$$\text{Índice de Esfuerzo} = \frac{\sum_{i=1}^n \text{Pagos no UPC}}{\sum_{i=1}^n \text{Fuente SGP}}$$

Donde:

Índice de Esfuerzo: *Corresponderá al indicador del esfuerzo fiscal de la entidad territorial a evaluar.*

Pagos no UPC: *Será la suma de los pagos por concepto de servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado con cargo a las fuentes definidas en el artículo 5 del presente decreto.*

Fuente SGP: *Será la suma de los recursos distribuidos para la bolsa de lo no cubierto con subsidios a la demanda del Sistema General de Participaciones y aquellos incorporados en el presupuesto del 2019 referente a excedentes y saldos no comprometidos con destino a la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda del SGP de vigencias anteriores.*

Teniendo en cuenta los resultados de la aplicación de la fórmula anterior, si el resultado de la evaluación del esfuerzo propio territorial es mayor a 1 se entenderá que la entidad territorial ha realizado esfuerzo por cubrir sus obligaciones relacionadas con el pago de servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado con sus propios recursos.

Artículo 7. Determinación del valor a cofinanciar. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público determinará el valor a cofinanciar por parte de la Nación por concepto de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado. El valor pendiente de pago se calculará como la diferencia entre la deuda total certificada por fases menos las fuentes destinadas para el saneamiento de que trata el literal c) del artículo 3 del presente Decreto.

El valor pendiente de pago por concepto de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado, será pagado en su totalidad por la Nación solo si la evaluación del esfuerzo fiscal territorial es mayor a 1.

En el evento que la evaluación del esfuerzo fiscal territorial sea igual o menor a 1, el monto a cofinanciar por la Nación será equivalente a las fuentes dispuestas para el saneamiento de que trata el literal c) del artículo 3 del presente Decreto, en la respectiva fase a evaluar.

En caso de que, con los recursos dispuestos, no se garantice el cierre definitivo del valor pendiente de pago por concepto de los servicios y tecnologías en salud no financiados

Continuación del Decreto "Por el cual se establecen los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación de que trata el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución"

Público y al Ministerio de Salud y Protección Social, en los formatos que este último defina para el efecto, y cada una deberá contener como mínimo la siguiente información:

- a) Deuda reconocida por concepto de servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado a la fecha de corte de la información contenida en la certificación.
- b) Pagos realizados como resultado del reconocimiento de la deuda por concepto de servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado entre el 01 de enero de 2016 y la fecha de corte de la información contenida en la certificación.
- c) Las fuentes de recursos disponibles para el saneamiento a la fecha de presentación de la certificación.

Artículo 4. Administración de los recursos de las entidades territoriales. Las entidades territoriales deberán administrar los recursos previstos en el numeral 3 del artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, a través de la cuenta maestra de prestación de servicios del Fondo Local de Salud.

Parágrafo: La entidad territorial suscribirá acuerdos de pago con las EPS e IPS hasta por el monto de los recursos que para el efecto disponga.

Artículo 5. Fuentes territoriales destinadas al pago de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado. Las fuentes que se podrán destinar al saneamiento financiero del sector salud por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC prestados hasta el 31 de diciembre de 2019 a los afiliados del régimen subsidiado serán clasificadas así:

a) Fuentes Obligatorias para el saneamiento: Serán entendidas como fuentes obligatorias para el saneamiento las siguientes:

- i) Sistema General de Participaciones –SGP- en lo no cubierto con subsidio a la demanda de la vigencia 2019
- ii) Lo incorporado en el presupuesto del 2019 referente a excedentes y saldos no comprometidos con destino a la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda del Sistema General de Participaciones -SGP de vigencias anteriores.

b) Fuentes consideradas esfuerzo fiscal de la entidad territorial: Será entendido como esfuerzo fiscal la utilización de las siguientes fuentes:

- i) El porcentaje de rentas cedidas con destinación específica para la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda: 1) 8 puntos del imponible de consumo de cerveza y 2) impuesto al consumo de licores, vinos y aperitivos.
- ii) Excedentes de rentas cedidas del régimen subsidiado
- iii) Saldos de cuentas maestras del régimen subsidiado
- iv) Excedentes del SGP de salud pública.
- v) Transferencias realizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social con cargo a los recursos del FOSYGA de vigencias anteriores.

B

m. y

Continuación del Decreto "Por el cual se establecen los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación de que trata el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución"

con recursos de la UPC del régimen subsidiado, la entidad territorial deberá cubrir el faltante.

Parágrafo: Para determinar las fuentes destinadas para el saneamiento de las fases dos y tres, se deberá incluir las correspondientes al numeral i) del literal b) del artículo 5 del presente decreto.

Artículo 8. Cofinanciación de la Nación mediante emisión de Títulos de Tesorería TES Clase B. La Nación emitirá Títulos de Tesorería TES Clase B hasta por el monto de la cofinanciación requerida para sanear financieramente el sector salud en las entidades territoriales y conforme a las reglas previstas en el presente Decreto.

Los Títulos de Tesorería TES Clase B que se emitan para cofinanciar el saneamiento del sector salud en las entidades territoriales tendrán en cuenta las condiciones financieras del mercado de títulos de deuda pública de acuerdo con el mecanismo que disponga el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Parágrafo Primero. La Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional administrará una cuenta independiente denominada "cuenta de liquidez", con el objetivo de suministrar la liquidez para el pago de la cofinanciación mediante la emisión de Títulos de Tesorería TES Clase B de que trata el presente artículo.

Parágrafo Segundo. La emisión de Títulos de Tesorería TES Clase B no implica operación presupuestal y sólo deberá presupuestarse para efectos de su redención y pago de intereses.

Artículo 9. Fiducia Pública para la administración y pago de los recursos de la cofinanciación de la Nación. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público celebrará una fiducia pública para la administración y pago de los recursos de cofinanciación de que trata este decreto.

Parágrafo. El pago de la remuneración fiduciaria se atenderá con cargo a los rendimientos financieros de los recursos dispuestos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para la cofinanciación y, una vez finalice la ejecución del contrato, los excedentes que reposen en la fiduciaria deberán reintegrarse a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional.

Artículo 10. Documentación requerida para el giro de los recursos de cofinanciación. La entidad territorial, deberá remitir a la fiduciaria encargada del contrato de que trata el artículo 9 del presente decreto, los siguientes documentos para el giro de los recursos de cofinanciación en cada una de las fases:

- i) La ordenación de pago, discriminada por tercero, emitida por el Representante Legal de la entidad territorial
- ii) Copia del contrato de transacción, con sus anexos, o del acuerdo de voluntades correspondiente suscrito con la entidad acreedora.
- iii) Copia de los formatos de que trata el artículo 3 del presente decreto
- iv) Certificación del representante legal de la entidad territorial de los resultados de la auditoría

Continuación del Decreto "Por el cual se establecen los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación de que trata el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución"

- v) Certificación de la ejecución de las fuentes dispuestas en el literal iii) del artículo 3 del presente decreto, dispuestas para el saneamiento a la fecha de presentación de la certificación

Artículo 11. Plazo para el reconocimiento y pago. La Fiducia pública contratada para la administración y pago de los recursos de la cofinanciación, deberá presentar la cuenta de cobro al Ministerio de Hacienda y Crédito Público con certificación suscrita por el representante legal de la Fiduciaria y avalada por el respectivo Revisor Fiscal, en la cual garantice el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 10 del presente decreto.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Subdirección de Operaciones, de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional, realizará el giro correspondiente a la fiduciaria, dentro de los treinta (30) días corrientes siguientes a la presentación de la precitada cuenta de cobro, con el fin que la fiduciaria proceda a realizar al pago en los diez (10) días corrientes siguientes a la recepción del giro, a los respectivos acreedores de las deudas de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado prestados hasta el 31 de diciembre de 2019.

Parágrafo 1. La fiduciaria, realizará el giro directo a las entidades acreedoras de conformidad con: i) Lo establecido en el contrato de transacción, ii) la información reportada en el formato de deuda reconocida por concepto de servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado y iii) la certificación del representante legal de la entidad territorial de los resultados de la auditoría.

Parágrafo 2. La verificación de la veracidad y la oportunidad de la información remitida para el pago de la cofinanciación por parte de la Nación, radicará exclusivamente en la fiduciaria y en las entidades territoriales, sin que implique responsabilidad alguna para la Dirección de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio Hacienda y Crédito Público y las demás entidades que participen en el presente proceso, sin perjuicio de las sanciones penales, disciplinarias y fiscales a las que haya lugar por incumplimiento de lo previsto en el presente decreto.

Artículo 12. Reintegro. En caso que se presente un exceso en el valor girado por la Nación- Ministerio de Hacienda y Crédito Público- Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional- a la Fiduciaria, para la cofinanciación por parte de la Nación para el saneamiento de la deuda de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado prestados hasta el 31 de diciembre de 2019, dicho valor deberá ser reintegrado de inmediato a la cuenta que señale la Subdirección de Operaciones de la Dirección General de Crédito Público Nacional.

Artículo 13. Sistema de información para el saneamiento. El Ministerio de Salud y Protección Social implementará el sistema de información para la realización del seguimiento de las cuentas objeto del saneamiento, así como los pagos asociados. Las entidades cobrantes y recobrantes, deberán cargar en el sistema las facturas por servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC del Régimen Subsidiado, desagregadas por tercero, así como los pagos que realicen, de acuerdo a las condiciones técnicas definidas por el referido ministerio para su reporte. La entidad territorial deberá reportar los pagos que realice con los recursos de la cofinanciación y con las fuentes

m.v. y

Continuación del Decreto "Por el cual se establecen los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación de que trata el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución"

destinadas al saneamiento, asociándolos a las facturas cargadas en dicho sistema de información.

Artículo 14. Vigencia. El presente decreto rige desde la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá D.C., a los

EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO,

ALBERTO CARRASQUILLA BARRERA 

EL MINISTRO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL,

JUAN PABLO URIBE RESTREPO



SOPORTE TÉCNICO

RESPONSABLES:

Diego Luis Villarreal Rodríguez - Asesor

Paul Ricardo Díaz Trillos - Subdirector de Salud y Riesgos Profesionales

María Virginia Jordan Quintero- Directora General de Regulación Económica de la Seguridad Social

Proyecto de decreto: *"Por el cual se establecen los términos y condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales, a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación de que trata el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución."*

I. Análisis de las normas que otorgan la competencia

El decreto a expedir se profiere con base en las facultades otorgadas al señor Presidente de la República por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de lo establecido en el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".

II. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

Con el presente decreto se establecen las condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal territorial en el pago de los servicios y tecnologías en salud no financiadas por la UPC del régimen subsidiado, en desarrollo de lo establecido en el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad.

III. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

N/A

IV. Decisiones judiciales de los órganos de cierre de cada jurisdicción que pudieren tener impacto o ser relevantes para la expedición del acto

N/A

V. Antecedentes y razones de oportunidad y conveniencia que justifican su expedición

Una de las problemáticas que ha tenido que afrontar el Sistema General de Seguridad Social en Salud se relaciona con las dificultades en el flujo de los recursos al interior del sector y las constantes diferencias en las cuentas por pagar y cobrar que reportan las Entidades Responsables de Pago y los prestadores y proveedores de servicios de salud por cuenta de los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la Unidad de Pago por Capitación - UPC, así como la tendencia creciente de la demanda por estos servicios y tecnologías cuyos procesos de reconocimiento y pago impactan en la operación corriente de los actores del sistema.

En el régimen subsidiado, la gestión del aseguramiento integral en salud se gestiona según el modelo adoptado por cada entidad territorial, de conformidad por lo establecido en la Resolución 1479 de 2015, por lo que actualmente en el territorio nacional operan tres mecanismos de garantía de la prestación: (i) el centralizado,

en donde la entidad territorial contrata de manera directa la prestación de los servicios de salud; (ii) el descentralizado u operado a través de la red de la EPS y (iii) el integrado, que contempla la operación conjunta de los dos modelos antes señalados. Estos tres mecanismos determinan las formas en que cada territorio gestiona y paga los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado.

Debido a la multiplicidad de modelos con que se gestiona el reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado, las reglas especiales que, en el marco de la autonomía territorial, se han implementado a lo largo del territorio, en el referido régimen de salud, y las múltiples interpretaciones que en materia de recobros se presentan frente a aspectos como (i) los contenidos del Plan de Beneficios en Salud, entendido como los servicios y tecnologías en salud financiados con cargo a la UPC (ii) las zonas grises que se fueron afinando a través de los años, (iii) los requisitos esenciales que debían cumplir las cuentas de recobro/cobro para los procesos de verificación y control de la prestación, (iv) la llegada al país de nuevos desarrollos tecnológicos, (v) desarrollos jurisprudenciales respecto a la integralidad del derecho a la salud, en el sistema de salud, se mantienen deudas en los estados financieros del sector que requieren ser aclaradas.

En el marco de lo anterior, y para efectos de tener un acercamiento al estado de la cartera en cada régimen de salud por concepto de servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado, el Ministerio de Salud y Protección Social consultó las bases de información de la Circular 030 de 2013, en donde las EPS y las Entidades Territoriales registran sus cuentas por pagar y algunas IPS suministran información de sus cuentas por cobrar, obteniendo la siguiente aproximación:

Estimado de deudas del servicios y tecnologías no financiadas por la UPC en cada régimen de salud

RÉGIMEN	FUENTE	VALOR ESTIMADO
SUBSIDIADO	CIRCULAR 030 DE 2013 (*)	\$ 1,5 BILLONES

(*) La información de Circular 030 contiene registros de cuentas por cobrar reportados por las IPS y las cuentas por pagar reportados por las EPS.

Fuente: Circular 030 de 2013 (Corte a septiembre de 2018)

Información financiera de las EPS, publicada por la SNS (Corte a diciembre de 2017)

Aunque el mecanismo de cruces definido en la Circular 030 de 2013 permite tener un acercamiento a las deudas reportadas por los actores, corresponde a los 32 departamentos y 5 distritos que tienen a su cargo el reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías no financiados con la UPC determinar sus deudas a través de la realización de auditorías especiales que acrediten su existencia. Esto teniendo en cuenta que en la Ley 715 de 2001, modificada por la Ley 1955 de 2019, el reconocimiento y pago de los servicios por concepto de tecnologías en salud no financiados con los recursos de la UPC del Régimen Subsidiado, prestados hasta el 31 de diciembre de 2019, seguirá siendo competencia de los departamentos y distritos, quienes para el efecto cuentan con las fuentes del Sistema General de Participaciones- SGP destinados a este concepto, los recursos cedidos y recursos propios. Los servicios prestados con posterioridad a la fecha antes indicada estarán a cargo de la Nación, por lo que resulta de especial interés lograr el saneamiento de las cuentas que por este concepto tengan los territorios.

En el marco de lo anterior, se expidió la Ley 1955 de 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*", en cuyas bases se encuentra contenida la política pública de acuerdo de punto final que tiene como propósito preservar la sostenibilidad financiera del Sistema General de Seguridad Social en Salud, como vía para garantizar el derecho fundamental de salud en el mediano y largo plazo, a través del saneamiento de la cartera asociada a los servicios y tecnologías en salud no financiados por la UPC y la implementación de nuevos mecanismos para gestionar los recursos de salud que permitan alcanzar una mayor eficiencia en el gasto asociado a estos servicios y tecnologías, así como la optimización de los recursos con los que se financian.

A través del artículo 238 de la ley en mención, se contempló, como una medida para alcanzar el saneamiento financiero del sector salud en las entidades territoriales por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiadas por la UPC del régimen subsidiado, la colaboración de la Nación en el pago de la deuda territorial. Para esto, la Ley dispuso que la Nación podría cofinanciar parte de la deuda territorial, según el esfuerzo fiscal realizado por cada entidad territorial. Para cofinanciar estas deudas, la Ley autorizó al Gobierno Nacional para realizar operaciones de crédito público. Así mismo, el artículo señala que le corresponde a cada entidad territorial determinar su deuda a través de procesos de auditoría en los que se verifique que los servicios y tecnologías en salud no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado, cobrados o recobrados, cumplan las siguientes condiciones:

1. Que hayan sido prescritos por parte de un profesional de la salud u ordenados mediante un fallo de tutela.
2. Que hayan sido facturados por el prestador o proveedor y suministradas al usuario
3. Que las obligaciones contenidas en las cuentas no se encuentren prescritas o caducas

Así mismo, el artículo condiciona la posible cofinanciación por parte de la Nación al cumplimiento de requisitos adicionales, a saber: (i) Que se hayan agotado las fuentes de financiación con las que cuenta la entidad territorial para el pago de estas obligaciones; (ii) Que la entidad territorial suscriba un contrato de transacción con la entidad acreedora que incluya como mínimo la renuncia expresa de la entidad que esté realizando el cobro o recobro a instaurar o desistir de cualquier acción judicial o administrativa relacionada con la solicitud de pago elevada; (iii) La obligación de la entidad territorial y la entidad que está realizando el recobro de revelar y depurar en sus estados financieros los resultados del proceso de verificación y control y la renuncia expresa de la entidad que esté realizando el cobro o recobro a cualquier tipo de interés y otros gastos, independientemente de su denominación sobre las cuentas presentadas, al momento de radicarlas por este mecanismo; y (iv) Que el representante legal de la Entidad Territorial certifique los montos resultantes de la auditoría.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo referido, para efectos de determinar el monto a cofinanciar por la Nación, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el apoyo del Ministerio de Salud y Protección Social, debe evaluar el esfuerzo fiscal de las entidades territoriales premiando a aquellas que hayan realizado mayores esfuerzos.

Por lo anterior, se requiere reglamentar las condiciones para la evaluación del esfuerzo fiscal de las entidades territoriales a fin de determinar el monto de la cofinanciación de la Nación, las reglas para el giro y el seguimiento a su ejecución para el pago de las deudas de los servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado, teniendo en cuenta las capacidades administrativas y financieras de los territorios.

i) Antecedentes de la propuesta

Como una medida de apoyo para preservar el SGSSS, el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019 por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: "*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*", dispuso que la Nación podrá cofinanciar el pago de las deudas de los servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado, que se encuentren reconocidas y certificadas por el representante legal de la Entidad Territorial, de acuerdo al esfuerzo fiscal que hayan realizado para el pago de las referidas obligaciones

ii) Razones de oportunidad y conveniencia

El artículo 238 de la Ley 1955 de 2019 "Saneamiento financiero del sector salud en las entidades territoriales" establece que la Nación podrá cofinanciar el pago de las deudas de los servicios y tecnologías en salud no

financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado cuando se agote el procedimiento contenido en dicho artículo.

Para la financiación del mecanismo de cofinanciación se autoriza al Gobierno nacional para realizar operaciones de crédito en las vigencias 2019 y 2020 a través de la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Con el objetivo de poder realizar el giro de los recursos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público requiere reglamentar el mecanismo para garantizar el cumplimiento del mencionado procedimiento.

Las reglas dispuestas por el artículo 238 se abordan en el acto administrativo de la siguiente manera:

- i) **Agotar las fuentes de financiación con las que cuenta la entidad territorial:** teniendo en cuenta que el numeral iii) del artículo habilita una serie de fuentes, más no cambia los usos definidos en el marco normativo vigente, es necesario aclarar que dichas fuentes no tienen destinación específica para la financiación de los servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC y que, en consecuencia, debe establecerse cuáles serán las fuentes que se exigirá que la entidad territorial agote previo a la cofinanciación.
- ii) **Premiar a aquellas entidades que hayan realizado mayores esfuerzos:** Teniendo en cuenta que el proceso de reconocimiento y pago de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado ha estado a cargo de los Departamentos y Distritos, y que su implementación ha dependido de la capacidad institucional y financiera de los territorios, se han presentado desarrollos disímiles en el pago de las deudas por este concepto.

Existen dos grandes razones para la acumulación diferencial de deuda por concepto de servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC a nivel territorial. La primera de ellas responde a la capacidad operativa y de planeación del territorio para establecer un modelo de auditoría claro y eficiente que les permita establecer el monto de la deuda a reconocer a prestadores y proveedores de servicios de salud.

El segundo determinante corresponde a la asignación de los recursos del Sistema General de Participaciones correspondientes a la bolsa de lo no cubierto con subsidios a la demanda. La distribución de esta fuente, que en muchos casos es la principal para financiar los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC, obedece a que, por un lado, los prestadores de alta complejidad, que son los que tienen la capacidad de realizar procedimientos que utilizan las tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC-RS, están concentrados en las grandes ciudades. La distribución de los recursos de la bolsa de prestación de servicios de salud en lo no cubierto con subsidios a la demanda no está capturando adecuadamente la concentración territorial de la oferta, siendo la principal fuente de financiación con la que cuentan la mayoría de las entidades territoriales.

En consecuencia, las entidades territoriales en donde se concentra esta oferta vienen acumulando deudas, mientras que en aquellas donde no hay instituciones que provean la prestación de servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC, no ejecutan todos los recursos que reciben por este concepto.

Teniendo lo anterior en cuenta, se hace necesario establecer una regla objetiva que permita evaluar el esfuerzo realizado por las entidades territoriales, que, en muchos casos, han tenido que destinar recursos propios para financiar la deuda reconocida por este concepto, con el fin de premiar a aquellas que hoy tienen menos deuda debido a la utilización de otras fuentes de financiamiento distintas al SGP.

La regla contenida en el acto administrativo pretende capturar la destinación de recursos adicionales a los del SGP para realizar los pagos correspondientes a estos servicios y tecnologías, como herramienta para clasificar a las entidades territoriales y así poder establecer una regla diferencial de cofinanciación que premie a aquellas que realizaron mayores esfuerzos históricos. Por esta razón se propone la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de Esfuerzo} = \frac{\sum_{i=1}^n \text{Pagos no UPC}}{\sum_{i=1}^n \text{Fuente SGP}}$$

Donde:

<i>Índice de Esfuerzo:</i>	<i>Corresponderá al indicador del esfuerzo fiscal de la entidad territorial a evaluar.</i>
<i>Pagos no UPC:</i>	<i>Será la suma de los pagos por concepto de servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado.</i>
<i>Fuente SGP:</i>	<i>Será la suma de los recursos distribuidos para la bolsa de lo no cubierto con subsidios a la demanda del Sistema General de Participaciones y aquellos incorporados en el presupuesto del 2019 referente a excedentes y saldos no comprometidos con destino a la prestación de servicios en lo no cubierto con subsidios a la demanda del SGP de vigencias anteriores.</i>

Esta fórmula implica que se considerará que una entidad territorial realizó esfuerzo cuando puso recursos adicionales a los del SGP y, en consecuencia, obtiene un indicador de esfuerzo superior a 1.

- iii) **Firma de un contrato de transacción:** Este será un requisito para que la entidad territorial pueda acceder a la cofinanciación con el fin de garantizar que el esfuerzo realizado por la Nación, al cofinanciar las deudas por servicios y tecnologías no financiadas con cargo a la UPC, tendrá como resultado un cierre definitivo de las diferencias entre los departamentos y distritos y las entidades cobrantes y recobrantes.
- iv) **Certificación de los montos resultantes del proceso de auditoría:** Teniendo en cuenta que la competencia del reconocimiento y pago continúa en cabeza de la entidad territorial para los servicios prestados hasta el 31 de diciembre del 2019, son los departamentos y distritos, en cabeza de su representante legal, el llamado a realizar el proceso de auditoría, garantizando el cumplimiento de los requisitos definidos en el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, y certificar dichos resultados ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (fiducia), para que, con base en dicha certificación se realice la evaluación del monto a cofinanciar por parte del Gobierno nacional.

Cumplidas las anteriores condiciones, la Nación define el procedimiento particular para disponer a la entidad territorial los recursos de la cofinanciación y así lograr el saneamiento definitivo de la cartera asociada a los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la UPC del régimen subsidiado, previo a la centralización de la competencia en cabeza de la Nación para los servicios prestados a partir del 1 de enero de 2020.

Administración de los recursos de las entidades territoriales a través de la cuenta maestra de prestación de servicios del fondo local de salud.

El artículo 238 de la Ley 1955 de 2019 fijó las reglas que deben cumplir las entidades territoriales para efectos de lograr el saneamiento definitivo de las cuentas de servicios y tecnologías en salud no financiadas por la UPC del régimen subsidiado prestados hasta el 31 de diciembre de 2019, entre las cuales, se determinó en el

numeral 4º que *"La entidad territorial creará un fondo al cual deberá transferir los recursos mencionados en el anterior numeral para financiar las obligaciones de que trata el presente artículo"*.

Ahora bien, el literal b) del artículo 13 de la Ley 1122 de 2007 estableció que las entidades territoriales deben manejar todos los recursos de salud mediante fondos locales, distritales o departamentales de salud, a través de tres cuentas maestras, que permita identificar con precisión el origen y destinación de los recursos de cada fuente.

En este orden, y teniendo en cuenta que las entidades territoriales cuentan actualmente con un Fondo a través del cual administran todos los recursos del sector salud, se considera viable bajo los principios de eficacia y economía, establecer en el decreto reglamentario que los departamentos y distritos realicen la transferencia de los recursos previstos en el numeral 3º del artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, a la cuenta maestra de prestación de servicios del Fondo Local de Salud.

Administración de los recursos de la cofinanciación de la Nación a través de un Encargo Fiduciario.

El inciso final del artículo 238 de la Ley 1955 de 2019, establece que el Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones en los cuales operará la cofinanciación de la Nación a las entidades territoriales en el marco del saneamiento financiero del sector salud por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiadas con cargo a la UPC del régimen subsidiado prestados hasta el 31 de diciembre de 2019; para esto, se considera que el encargo fiduciario y/o la fiducia pública constituye figura viable, ágil y oportuna para la administración de los recursos de cofinanciación.

La Superintendencia Financiera de Colombia define el negocio fiduciario como *"actos de confianza en virtud de los cuales una persona entrega a otra uno o más bienes determinados, transfiriéndole o no la propiedad de los mismos, con el propósito de que ésta cumpla con ellos una finalidad específica, bien sea en beneficio del fideicomitente o de un tercero. Incluye la fiducia mercantil y los encargos fiduciarios, al igual que los negocios denominados de fiducia pública y los encargos fiduciarios públicos de que tratan la Ley 80 de 1993 y disposiciones complementarias"*. (Negrilla por fuera del texto original)

Al respecto, el numeral 5º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, establece que los contratos de fiducia pública y el encargo fiduciario que celebren las entidades estatales con las sociedades fiduciarias autorizadas por la Superintendencia Financiera, tendrán por objeto la administración o el manejo de los recursos que las entidades estatales fideicomitentes celebren, así como la administración de los fondos o recursos destinados a la cancelación de obligaciones originadas de la celebración de contratos estatales de acuerdo con lo previsto en el numeral 20 del artículo 25 ibídem, y que le serán aplicables las normas del código de comercio sobre fiducia mercantil, en cuanto sean compatibles con lo dispuesto en dicha ley. Igualmente determina que *"la fiducia que se autoriza para el sector público en esta ley, **nunca implicará transferencia de dominio sobre bienes o recursos estatales, ni constituirá patrimonio autónomo del propio de la respectiva entidad oficial**, sin perjuicio de las responsabilidades propias del ordenador del gasto"*. (resaltado por fuera del texto original). En este sentido, la Superintendencia Financiera en concepto 1998064123-1 de diciembre 4 de 1998 se pronunció en los siguientes términos:

"[...] En efecto, según la referida Ley 80 las entidades oficiales únicamente pueden celebrar dos modalidades de negocios fiduciarios: contratos de fiducia pública y encargos fiduciarios. No obstante, es categórica la prohibición legal en el sentido que los contratos fiduciarios que celebren las entidades públicas nunca puede haber lugar a la transferencia de dominio de los bienes o recursos del Estado, ni a la constitución de un patrimonio autónomo; componentes estos que como ya vimos constituyen elementos esenciales de la fiducia mercantil regulada por los artículos 1226 a 1244 del Código de Comercio. Por consiguiente, es claro que lo que el legislador proscribió de la contratación administrativa es la celebración de contratos de fiducia mercantil, dado

que a partir de ese acto jurídico se configuran justamente los supuestos que expresamente elimina la norma antes citada.

VI. Ámbito de aplicación del respectivo acto y destinatarios

El decreto aplica a los distritos y departamentos, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Superintendencia Nacional de Salud, a las Empresas Promotoras de Salud -EPS-, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud -IPS- y proveedores de servicios y tecnologías en salud.

VII. Viabilidad jurídica

La viabilidad jurídica del decreto está determinada por la Ley 1955 de 2019, que en su artículo 238 dispuso que para alcanzar el saneamiento financiero del sector salud en las entidades territoriales, por concepto de servicios y tecnologías en salud no financiadas por la UPC del régimen subsidiado, la Nación podrá cofinanciar parte de la deuda territorial según el esfuerzo fiscal de cada una de ellas. El monto de la cofinanciación se reconocerá como deuda pública y se pagará con cargo a operaciones de crédito público.

VIII. Impacto económico si fuere el caso

Se estima que, de acuerdo con la información contenida en la Circular 030 con corte a septiembre de 2018, las deudas por servicios y tecnologías no financiadas por la UPC del Régimen Subsidiado ascienden a \$1,5 billones. Sin embargo, la cifra de la cofinanciación por parte de la Nación dependerá de las prestaciones generadas durante el año 2019, de las nuevas radicaciones que realicen y del esfuerzo propio asumido y verificado por las entidades territoriales.

IX. Disponibilidad presupuestal

La expedición del proyecto normativo no requiere de Certificado de Disponibilidad Presupuestal y se encuentra sujeto al cupo de la respectiva emisión.

X. Cualquier otro aspecto que considere relevante o de importancia para la adopción de la decisión.

N/A

XI. Impacto medioambiental o sobre el patrimonio cultural de la Nación

N/A

XII. Consultas, publicidad y seguridad jurídica

Consulta: De conformidad con lo ordenado en la Constitución Política y la ley debe realizarse consultas a otra entidad: Sí ☐ No ☒.

Publicidad: De acuerdo con la ley debe someterse a consideración del público la información del proyecto antes de su expedición: Sí ☒ No ☐.

Seguridad Jurídica: Dentro del año inmediatamente anterior ya se había reglamentado la misma materia: Sí ☐ No ☒.

XIII. Directrices de Técnica Normativa: El proyecto cumple con las directrices de técnica normativa previstas en el Decreto 1081 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República y modificado por los Decretos 1609 de 2015 y 270 de 2017: SI _X_ No __.

Se propone para publicación con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones de técnica normativa previstas en el Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 2709 de 2017, y los artículos 3 y 8 de la Ley 1437 de 2011, para posteriormente revisar las observaciones y ajustar el texto si hubiere lugar para continuar con el trámite de expedición.

XIV. Periodo de publicación

Se realizará la publicación del proyecto de decreto para comentarios de la ciudadanía en la página web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el término de 15 días conforme con lo previsto en el numeral 8 del artículo 8 de la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 1081 de 2015, modificado por el Decreto 270 de 2017.

Elaboró	Diego Luis Villarreal Rodríguez, Asesor.	Verificó Secretaria General:	
Revisó y aprobó	Subdirector de Salud y Riesgos Profesionales / Paul Ricardo Díaz Trillos	Verificó Asesor(es) SG	