

# DOCUMENTO CONPES DNP-3337-DIP-DDS-MINPROTECCIÓN

(Bogotá, febrero 28 de 2005)

## DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN

### ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS FONDOS ESPECIALES ADSCRITOS AL MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL

Documento original: CONPES DNP-3337-DIP-DDS-MINPROTECCIÓN

## INTRODUCCIÓN

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social-CONPES el proyecto de inversión para la administración de los recursos de la seguridad social administrados en los siguientes fondos:

- a) Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud-FOSYGA; y
- b) Fondo de Solidaridad Pensional del Sistema General de Pensiones;

## I. ANTECEDENTES

La Constitución Política de 1991 en su artículo 48, otorga a la seguridad social el carácter de derecho irrenunciable garantizado por el Estado, a quien corresponde la dirección, control y coordinación de este servicio público obligatorio.(1)

En desarrollo de dicho mandato constitucional, mediante la Ley 100 de 1993, se creó el Sistema de Seguridad Social Integral (“SSSI”). Este sistema tiene como objetivo principal ampliar la cobertura para que toda la población acceda a él(2). Así mismo, el SSSI se fundamenta sobre el principio de solidaridad, según el cual, las personas de mayores ingresos asisten a la población más débil para que ingresen al sistema.(3)

El SSSI está integrado por el Sistema General de Seguridad Social en Salud – SGSSS, el Sistema General de Pensiones – SGP y el Sistema General de Riesgos Profesionales – SGRP. Conforme al artículo 4º. de la Ley 100 de 1993, la Seguridad Social es un servicio público obligatorio, cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado; este servicio público es esencial en lo relacionado con el SGSSS en su totalidad. Con respecto al SGP, sólo es esencial en aquellas actividades directamente vinculadas con el reconocimiento y pago de las pensiones.

### 1.1. Características generales de cada fondo

#### 1.1.1. Fondo de Solidaridad y Garantía ± FOSYGA del SGSSS

El SGSSS, ha cumplido en gran medida su objetivo de ampliar la cobertura en términos de número de afiliados, alcanzando en 2004 13’219.329 afiliados al régimen contributivo y 15’553.762 al subsidiado.

Para concretar el principio de solidaridad y administrar los recursos del SGSSS, la Ley 100 de 1993, en su artículo 218, creó el Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, que se estructura con cuatro Subcuentas, así:

a) Subcuenta de compensación interna del régimen contributivo, que tiene por objeto permitir el proceso de compensación interna entre las Entidades Promotoras de Salud, EPS, y demás Entidades Obligadas a Compensar, EOC, con el fin de reconocer la Unidad de Pago por Capitación y demás recursos a que tienen derecho las EPS y demás EOC para financiar la prestación de servicios de salud a todos los afiliados al régimen contributivo con sujeción a los contenidos del Plan Obligatorio de Salud y las prestaciones económicas a que hubiere lugar, de acuerdo con lo dispuesto en la ley y sus reglamentos.

b) Subcuenta de solidaridad del régimen de subsidios en salud cuyo objetivo es cofinanciar con los entes territoriales los subsidios en salud de los colombianos más pobres.

c) Subcuenta de promoción de la salud, dedicada a la financiación de actividades de educación, información y fomento de la salud y de prevención secundaria y terciaria de la enfermedad.

d) Subcuenta del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito, que tiene como objeto financiar los servicios médico-quirúrgicos, indemnización por incapacidad permanente y por muerte, gastos funerarios y gastos de transporte al centro asistencial a las víctimas de accidentes de tránsito, de acciones terroristas ocasionadas por bombas o artefactos explosivos, de catástrofes naturales u otros eventos expresamente aprobados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, que no dispongan de otra fuente de cubrimiento.

Cada Subcuenta tiene definidas sus fuentes de financiación (entre ellas, un punto de la cotización de solidaridad del régimen contributivo), sus objetivos institucionales y sus relaciones con los distintos actores del SGSSS.

#### 1.1.2. Fondo de Solidaridad Pensional del SGP

Por su parte, el SGP, cuenta con diversos mecanismos para concretar el principio de solidaridad, entre ellos, el Fondo de Solidaridad Pensional.

El Fondo de Solidaridad Pensional se creó por la Ley 100 de 1993, en su artículo 25, y fue modificado con el artículo 8 de la Ley 797 de 2002. Su objetivo se concreta en dos Subcuentas, así:

a) La Subcuenta de Solidaridad, a través de la cual se subsidian los aportes al Régimen General de Pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que no dispongan de suficientes recursos para realizar la totalidad del aporte; entre los trabajadores beneficiados con este subsidio, se encuentran los artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y mujeres microempresarias, entre otros; y,

b) La Subcuenta de Subsistencia, con la cual se concretan los subsidios de subsistencia para los adultos mayores de 65 años que no accedieron a una pensión y se financian los servicios sociales complementarios de que tratan los artículos 257 y 262 de la Ley 100 de 1993.

En la actualidad, la Subcuenta de Solidaridad cuenta con 233.664 beneficiarios del subsidio de la cotización, todos afiliados al ISS – Pensiones y la Subcuenta de Subsistencia atiende a 170.000 adultos mayores.

Cada Subcuenta tiene definidas sus fuentes de financiación (entre ellas, el 1% sobre el salario de los afiliados al Régimen General de Pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes), sus objetivos institucionales, su

estrategia organizativa y sus relaciones con el nivel territorial y los integrantes del SGP.

## 1.2. Características administrativas de los fondos

La Ley 100 de 1993 establece que los fondos anteriormente relacionados son cuentas adscritas a los Ministerios de Salud o de Trabajo y Seguridad Social (hoy Ministerio de la Protección Social), según el caso, que se manejarán por encargo fiduciario o en fiducia pública(4), lo cual constituye para el Ministerio una obligación recurrente, en la medida que debe garantizar que estos fondos dispongan, sin solución de continuidad, del administrador fiduciario que concrete el flujo de los recursos y el derecho a la seguridad social previsto en el Artículo 48 de la Constitución Política.

Conforme a lo señalado en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, las Subcuentas de Solidaridad del régimen de subsidios en salud y del seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del FOSYGA, y el Fondo de Solidaridad Pensional, forman parte del Presupuesto General de la Nación y por ende su programación, administración y ejecución se rige por las normas que regulan la materia.

## II. ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS DE FOSYGA Y DEL FONDO DE SOLIDARIDAD PENSIONAL

En cumplimiento de la disposición prevista en la Ley 100 de 1993, según la cual los recursos de Fosyga y del Fondo de Solidaridad Pensional deben ser administrados por encargo fiduciario o en fiducia pública, el Ministerio de la Protección Social suscribió los siguientes contratos:

- a) Contrato de Encargo Fiduciario para la Administración de los Recursos del FOSYGA, No. 255 de 2000 con el Consorcio Fisalud; y
- b) Contrato de Encargo Fiduciario para la Administración de los Recursos del Fondo de Solidaridad Pensional, No. 107 de 2001 con el Consorcio Prosperar Hoy.

Los contratos terminan el 14 de diciembre de 2005 en el caso del Fosyga, y el 31 de julio de 2006, en el caso del Fondo de Solidaridad Pensional. Ante esta situación y la obligación del Ministerio de la Protección Social de garantizar la continuidad de los servicios esenciales que financian dichos fondos, se hace necesario: a) emprender nuevos procesos de licitación pública, con sujeción a la Ley 80 de 1993, tendientes a generar nuevas relaciones contractuales para la administración de los recursos referidos, o, b) pactar la prórroga de los contratos vigentes.

La apertura de una licitación pública permite al ministerio de la Protección Social introducir cambios estructurales tendientes a lograr mejoras operativas en los servicios de la Seguridad Social. En el caso del FOSYGA permite diseñar el contrato de una forma tal que, aprovechando los nuevos desarrollos tecnológicos, se mejoren los estándares de calidad y oportunidad de la información de los regímenes contributivo y subsidiado de salud, y de la subcuenta ECAT –Enfermedades Catastróficas y Accidentes de Tránsito. En el caso de Fondo Solidaridad Pensional, además de mejorar los estándares de calidad y oportunidad de la información, el diseño de un nuevo contrato permite replantear los esquemas operativos e institucionales de los programas que administra.

En los procesos de licitación deberá estudiarse el valor del contrato, el costo de los servicios contratados y el tiempo apropiado para cada caso. Los contratos anteriores tuvieron una duración de 5 años, y los nuevos deben tener una similar, de tal forma que el tiempo permita la

recuperación de las inversiones de los contratados, el financiamiento de los costos de operación y la obtención de utilidades, sin que la remuneración pactada supere márgenes razonables para este tipo de negocios.

La propuesta para administrar los recursos del FOSYGA y del Fondo de Solidaridad Pensional, es un proyecto de negocios que requiere una inversión inicial, particularmente en tecnología de sistemas y comunicaciones que permita el normal funcionamiento de cada fondo sin solución de continuidad, que debe recuperarse en la duración del mismo. Por los volúmenes de información a administrar, estas inversiones iniciales pueden ser significativas; si la duración del negocio es corta, las cuotas de recuperación se elevan; lograr una comisión razonable, desde esta perspectiva, se constituye en ahorro por costos transaccionales o administrativos para el SGSSI.

Para ilustrar lo anterior, tomemos como ejemplo hipotético de las inversiones en que debería incurrir el administrador fiduciario. Si la inversión inicial es del orden de los \$6.000 millones, esta debe recuperarse en el período en el que dure el contrato. Es así que si el contrato tiene una duración de 5 años, entonces la comisión mensual promedio por concepto del componente tecnológico ascendería a \$109 millones; por otra parte, si el contrato fuese a un año, la comisión sería de aproximadamente \$507 millones mensuales.

Para efectos de adelantar los procesos licitatorios tendientes a contratar los respectivos administradores fiduciarios, y propender por los citados ahorros en costos administrativos y de transacción, es necesario disponer de la autorización para asumir obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Las sumas a comprometer corresponden a la remuneración fiduciaria y demás servicios que se negocien y pacten en el proceso; en ningún caso, se comprometerán recursos que desarrollen el objeto de los respectivos fondos. Es decir, las vigencias futuras no comprometen los recursos de los fondos como tales sino únicamente lo relativo a la comisión fiduciaria.

La apertura de los procesos licitatorios implica comprometer recursos para el pago de las comisiones fiduciarias, más allá del término del periodo presidencial. La posibilidad de tramitar vigencias futuras que excedan dicho término está limitada por la Ley 819 de 2003.

En el evento de que no se optara por nuevas licitaciones sino por hacer prórrogas a los contratos vigentes, al inicio del nuevo periodo presidencial no podrían hacerse contratos con una duración mayor a 3 años y medio<sup>5</sup>, inferior al de los contratos anteriores y al óptimo desde el punto de vista de la reducción de los costos (dado el plazo de amortización de las inversiones del contratista).

Es importante resaltar que los pagos de comisiones fiduciarias en cuestión son gastos recurrentes ordenados por la ley, en los que se tendrá que incurrir en cualquier caso. La expedición de vigencias futuras, por lo tanto, tiene un efecto favorable en términos fiscales, pues como se ilustró anteriormente permite reducir el monto anual de este gasto recurrente.

En resumen, dado el marco legal vigente, la administración fiduciaria del FOSYGA y del Fondo de Solidaridad Pensional, constituye un proyecto de inversión de importancia estratégica en razón a la naturaleza de los recursos de seguridad social y la característica de servicios esenciales que financian.

### III. RECOMENDACIONES

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente expuestas, el Departamento Nacional de

Planeación y el Ministerio de la Protección Social recomiendan al CONPES:

1. Declarar como estratégico para el país el proyecto de administración de los recursos del FOSYGA y del Fondo de Solidaridad Pensional de conformidad con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 819 de 2003.

5 En principio habría un límite de cuatro años, pero habría que prever un proceso licitatorio de por lo menos seis meses.

2. Solicitar al Ministerio de la Protección Social adelantar los trámites presupuestales necesarios para la obtención de la autorización para comprometer vigencias futuras para el pago de las inversiones necesarias para garantizar la continuidad en la administración de los recursos del FOSYGA y del Fondo de Solidaridad Pensional, cuando éstos sean requeridos conforme al plazo establecido en los actuales contratos en ejecución.

---

(1) Art. 48 de la Constitución Política: “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...”

(2) Num. 3, art. 8 de la Ley 100 de 1993 establece que uno de los objetivos del SSI es “Garantizar la ampliación de la cobertura hasta lograr que toda la población acceda al sistema, mediante mecanismos que en desarrollo del principio constitucional de solidaridad, permitan que sectores sin capacidad económica suficiente como campesinos, indígenas y trabajadores independientes, artistas, deportistas, madres comunitarias, accedan al sistema y al otorgamiento de las prestaciones en forma integral.”

(3) Literal c. del art. 2 de la Ley 100 de 1993: “Solidaridad. Es la práctica de mutua ayuda entre las personas, las generaciones, los sectores económicos, las regiones y las comunidades bajo el principio del más fuerte hacia el más débil...”

(4) Arts. 25 y 218 de la Ley 100 de 1993.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 5 de febrero de 2021 - Diario Oficial No. 51567 - Enero 24 de 2021

