

**Manual de Estadísticas de Finanzas
Públicas –MEFP 2014 y su
aplicación para Colombia en el
Sistema de Seguridad Social**

Elaborado por:

MESA DE PROTECCIÓN SOCIAL DE LA CIEFP

Integrantes:

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)

Dirección General De Regulación Económica de la Seguridad Social (DGRESS)

Dirección General del Presupuesto Público Nacional (DGPPN)

Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM)

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)

Dirección de Síntesis y Cuentas Nacionales

Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Dirección de Estudios Económicos

Contaduría General de la Nación (CGN)

Sub-Contaduría de Consolidación de la Información

Versión 1

Bogotá D.C., diciembre 2017

Contenido

Introducción	5
1. La protección social según los marcos internacionales.....	7
1.1 Protección social.....	7
1.2 Naturaleza y componentes de la protección social.....	7
1.2.1 Definición de un sistema de seguros sociales	10
1.2.2. Definición de asistencia social	12
1.3. Transacciones	13
2. Sistema de Protección Social en Colombia.....	14
2.1 Definición y alcance de la Protección social en Colombia	14
2.2 Definición y alcance de lo que se denomina prestaciones sociales en Colombia	14
2.3 Riesgo Familia: Sistema de Subsidio Familiar	15
2.4. Riesgo por desempleo: Cesantías.....	17
2.5. Los seguros sociales en Colombia: Sistema General de Seguridad Social	17
2.5.1. Riesgo laboral: Sistema General de Riesgos Laborales.....	18
2.5.2. Riesgo salud: Sistema General de Seguridad Social en Salud.....	19
2.5.3. Riesgo vejez: El Sistema General de Pensiones	20
2.6. Asistencia social.....	22
3. Criterios de clasificación según el MEFP 2014.....	23
3.1 Residencia.....	23
3.2 Unidad Institucional.....	23
3.2.1. Unidad Institucional Pública	24
3.2.2. Tipos de unidades institucionales.....	25
3.3. Sector institucional	26
4. Análisis y aplicación de los criterios del MEFP (2014) al SGSS.....	30
4.1. Sistema General de Riesgos Laborales	30
4.1.1. Fondo de Riesgos Laborales	30
4.1.2. Positiva Compañía de Seguros S.A.	32
4.2. Sistema General de Seguridad Social en Salud.....	33
4.2.1. Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) antes Fondo de solidaridad y garantía (Fosyga).....	33
4.2.2. Dirección de Sanidad Fuerzas Militares.....	36
4.2.3. Dirección de Sanidad Policía Nacional.....	36
4.2.4. Fondo de pasivo social De Ferrocarriles Nacionales de Colombia	37
4.2.5. Empresas Sociales del Estado (E.S.E.).....	37
4.3. Sistema General de Seguridad Social en Pensiones	41

4.3.1. Colpensiones	41
4.3.2. Fondo de Garantía de Pensión Mínima	42
4.3.3. Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR)	43
4.3.4. Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL)	44
4.3.5. Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON)	44
4.3.6. Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG)	45
4.3.7. Fondo de Solidaridad Pensional	47
4.3.8. Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional de Colombia (FOPEP)	48
4.3.9. U.A.E. de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social - UGPP.....	48
4.3.10. Fondo Prestacional Universidad Nacional	51
5. Resumen y conclusiones.....	52
Bibliografía.....	54

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Protección social	13
Ilustración 2. Componentes del Sistema de Seguridad Social en Colombia	15
Ilustración 3. Población de bajos ingresos que no alcanza a cotizar en el SGP	22
Ilustración 4. Diagrama de decisión Unidad Institucional Pública - SGSS.....	25
Ilustración 5. Diagrama de decisión Sectorización Institucional - SGSS	28
Ilustración 6. Sectores y subsectores del sector público	28
Ilustración 7. Protección social en Colombia.....	30
Ilustración 8. Propuesta de clasificación de entidades del SGSS	53
Ilustración 9. Clasificación Actual de las Entidades y Fondos del SGSS	53

Introducción

La mesa de trabajo denominada “Mesa de Protección Social” fue creada con el fin de dar discusión y establecer el marco conceptual de análisis de la información relacionada con la Protección Social y la Seguridad Social, a la luz de los estándares internacionales reflejados en el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (MEFP) del Fondo Monetario Internacional en su versión 2014 y el Sistema de Cuentas Nacionales (SCN, 2008). En el proceso de adopción de referentes internacionales para la elaboración de estadísticas de finanzas públicas (EFP) en el que se encuentra Colombia, la mesa busca establecer el tratamiento de las entidades y las transacciones de la protección social. Este documento tiene por objeto presentar el conjunto de conceptos armonizados que coadyuvan al entendimiento del “Sistema de Protección Social en Colombia”, según los referentes internacionales del MEFP (2014) y el SCN, para realizar la clasificación de las entidades o unidades institucionales del orden nacional que hacen parte de la seguridad social. Las entidades que integran la Mesa de Protección Social son el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y la Contaduría General de la Nación (CGN).

En el proceso de adopción de criterios bajo estándares internacionales para el tratamiento del sector de la protección social en las EFP, además del MEFP (2014) y el SCN (2008), otros manuales internacionales de referencia son: el Sistema de Cuentas de la Salud (SHA, 2011) y las recomendaciones para el registro de las transacciones financieras emitidas por las Naciones Unidas y el Banco Central Europeo (2014). El MEFP (2014) establece el registro contable en base devengado¹, la valoración a precios de mercado de activos, pasivos y transacciones, y sus definiciones están basadas en conceptos económicos armonizados con otros sistemas de estadísticas macroeconómicas.

El MEFP (2014) contempla un marco analítico que presenta información resumida del desempeño y de la posición financiera del gobierno y del sector público, mediante un conjunto de cuentas de resultados. El núcleo de estas cuentas está conformado por: el estado de operaciones, el estado de otros flujos económicos y el balance. Otros resultados son: i) el estado de fuentes y usos del efectivo; ii) el estado de cambios en el patrimonio; y iii) el estado resumido de los pasivos contingentes explícitos y las obligaciones implícitas netas de las prestaciones futuras de seguridad social. Teniendo en cuenta la importancia de la seguridad social en la política fiscal y para las EFP, el MEFP (2014) presenta un tratamiento particular para las cuentas y transacciones de las entidades vinculadas a los Sistemas de Protección Social, en particular las que pertenecen al subsector de fondos de seguridad social.

En la elaboración de las EFP, la información contable es la principal fuente de información. Para generar información estadística es necesario que los sistemas de información contable estén concebidos para ser datos fuente de EFP, es decir, que estén armonizados con el MEFP (2014) y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Sin embargo, en Colombia, los conceptos contables que se han adoptado para producir los registros administrativos, la normativa contable y el vocabulario utilizado para la protección social, no necesariamente coinciden con los conceptos económicos. Adicionalmente, el marco analítico utilizado es el del Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas de 1986 (MEFP 1986) del FMI, según el cual, la base de registro de las transacciones es la caja, por lo tanto, no considera, por ejemplo, eventos que registran cambios de precios de activos y pasivos cuando estos ocurren y no hay lugar a acumulación de cuentas por cobrar y por pagar, entre otras limitaciones para el análisis de estadísticas.

Por tal razón, la Mesa ha trabajado en aspectos relacionados con el registro contable, como el registro de los pasivos contingentes explícitos y las obligaciones implícitas netas relacionadas con prestaciones futuras de

¹ La contabilidad en base devengo es un sistema de contabilidad en el cual las transacciones y otros flujos entre las unidades institucionales se reconocen cuando el valor económico se transfiere, incrementa o se pierde, sin importar el momento de recepción del dinero o los pagos.

Seguridad Social. Es importante resaltar que las Normas Internacionales de Contabilidad y el MEFP (2014) tienen diferentes objetivos, pues el primero busca que se refleje la situación financiera de las entidades, mientras el segundo tiene un objetivo macro-fiscal, de analizar y evaluar políticas económicas desde una perspectiva fiscal.

El MEFP (2014) y el SCN (2008) definen distintas unidades institucionales que participan en los Sistemas de Protección Social. La protección social es definida como “la intervención sistemática destinada a aliviar a los hogares e individuos de la carga de un conjunto definido de riesgos sociales” (FMI, 2014, párrafo A2.1). En el sistema de protección social existen dos tipos de arreglos, los contributivos que se denominan Sistemas de Seguros Sociales y los no contributivos que se definen como Asistencia Social.

En cuanto al trabajo desarrollado por la Mesa de Protección Social, en primer lugar, se priorizó el análisis y estudio de las entidades y fondos del orden nacional que componen el Sistema General de Seguridad Social en Colombia (SGSS), que corresponde a lo que los manuales denominan Sistema de Seguros Sociales. Posteriormente, se incorporará el resto de entidades y las transacciones de Seguridad Social y se buscará construir una cuenta satélite que permita consolidar la Protección Social como: Seguridad Social, Seguros Sociales relacionados con el empleo y Asistencia Social. A partir de la clasificación propuesta, se analizarán los resultados en el balance general de cada entidad y del consolidado de seguridad social. Es importante señalar que a lo largo del trabajo realizado, se han revisado aspectos relacionados con los registros contables.

Con el propósito de facilitar la comparación internacional, este documento presenta un conjunto de categorías y conceptos internacionalmente armonizados que facilitan el análisis del Sistema de Protección Social en Colombia, así como la clasificación del mismo con base en el MEFP (2014). El documento se organiza en cinco partes: la primera sección presenta los conceptos de la protección social según los marcos internacionales y delimita los sistemas de seguridad social y los sistemas de seguros sociales relacionados con el empleo. La segunda sección, hace referencia a la Protección Social en Colombia, de acuerdo con la Ley 789 de 2002, y describe el SGSS, adoptado por la ley 100 de 1993 y ratificado por el Acto Legislativo N° 1 de 2005 en lo referente a pensiones. La tercera sección presenta los criterios de clasificación de una unidad institucional según el MEFP (2014). La cuarta expone la aplicación de los criterios del MEFP (2014) a las entidades del SGSS. Finalmente, la última sección presenta el resumen y las conclusiones de la clasificación de las entidades del SGSS, con base en los criterios adoptados.

1. La protección social según los marcos internacionales

El apéndice 2 del MEFP 2014 presenta una discusión detallada de las estructuras organizacionales que proveen la protección social y las estadísticas económicas asociadas que se deben compilar para el sector gobierno general y el sector público. En esta sección se mencionan los conceptos de este apéndice, los cuales son en gran medida coherentes con el SCN 2008 y sirven de base para la clasificación de las entidades que pertenecen al sistema de seguros sociales.

1.1 Protección social

La protección social es una intervención sistemática que tiene como fin aliviar a los hogares y a los individuos de la carga asociada a un conjunto definido de riesgos sociales, los cuales se definen como “eventos o circunstancias que inciden negativamente en el bienestar de los hogares afectados, ya sea imponiendo demandas adicionales sobre sus recursos o reduciendo sus ingresos” (FMI, 2014, párrafo A2.1). Los riesgos sociales pueden acontecer como consecuencia de la enfermedad, del desempleo, del retiro por edad, de condiciones de vivienda, de educación o de circunstancias familiares.

El manual de estadísticas de protección social de Eurostat, European system of integrated social protection statistics (ESSPROS), provee una definición similar: “la protección social incluye todas las intervenciones de entidades públicas o privadas que tienden a aliviar los hogares o las personas de las consecuencias de un conjunto definido de riesgos o necesidades, en los cuales no hay ningún tipo de arreglo simultáneo recíproco ni individual. La lista de los riesgos y necesidades que pueden dar lugar a protección social son los siguientes: enfermedad/salud; incapacidad; vejez; supervivientes; familia/niños; desempleo; vivienda; exclusión social n.c.p” (Eurostat, 2012).

Para que una acción del gobierno se clasifique como protección social, es necesario que se presenten sucesos o circunstancias, ligadas con riesgos sociales, las cuales generan cargas adicionales sobre los hogares o las personas. De acuerdo con estas definiciones, la provisión de educación gratuita, o las acciones generales de salud pública por parte del gobierno que benefician la totalidad de la población, que esté o no en situación de riesgo no se incluyen como “protección social” ya que no está ligada a riesgos sociales tales como están definidos en este contexto.

1.2 Naturaleza y componentes de la protección social

Los hogares pueden beneficiarse de la protección social en diferentes maneras:

- Pueden recibir prestaciones cuando cumplen con ciertos criterios de elegibilidad relacionados con un riesgo social. Reciben estas prestaciones sin hacer ninguna contribución a dicho esquema. Por consiguiente, estas prestaciones se clasifican como un gasto (para el gobierno) que conduce a una redistribución de los recursos de los proveedores de protección social por medio de transferencias² (FMI, 2014, párrafo A2.3). Esta forma se denomina asistencia social y los pagos asociados se denominan prestaciones de **asistencia social** (en dinero o en especie).
- Pueden hacer contribuciones y recibir derechos a prestaciones, como transferencias, en el caso en que acontezca un evento asociado con un riesgo social específico. Estos se registran como transferencias porque el que contribuye no recibe ninguna prestación **cuantificable** como contrapartida. Sin embargo, el pago de la cotización social da **derecho** a quien contribuye a que reciba, en el futuro y en caso de presentarse el riesgo amparado, prestaciones contingentes. Estos arreglos funcionan de manera similar a los esquemas de seguros no de vida. Estos Sistemas de

² Una transferencia es una transacción unilateral mediante la cual una unidad institucional suministra a otra un bien, un servicio o un activo sin recibir de esta última ningún bien, servicio o activo a cambio como contrapartida directa (FMI, 2014, párrafo 3.10).

Protección Social son esencialmente procesos de redistribución a través de una sección amplia de la población, en que muchos individuos contribuyen aportando los recursos para que los que lo necesitan puedan recibir las prestaciones (FMI, 2014, parágrafo A2.3). Como consecuencia, estas prestaciones sociales se clasifican como unas erogaciones que conducen a una redistribución de los recursos mediante **transferencias**. Este esquema se denomina **seguros sociales**.

- Los hogares (directamente o por medio de sus empleadores) pueden hacer contribuciones (efectivas o imputadas) a un sistema que conduce a una **acumulación de activos a su favor**. Pueden hacer retiros con cargo a estos activos acumulados en caso de ocurrir un riesgo social específico. Ejemplo de estos son algunos sistemas de pensiones relacionados con el empleo, y otros beneficios relacionados con el retiro, esquemas de ahorro obligatorio y otros tipos de rentas vitalicias. Estos esquemas funcionan de manera similar a los sistemas de seguros de vida. Usualmente, en estos esquemas el componente redistributivo entre hogares con las mismas pólizas es limitado, y los miembros de los hogares pueden predecir, con un grado razonable de aproximación, qué van a recibir y cuándo. Por consiguiente, según el MEFP 2014, desde la perspectiva de las estadísticas de Finanzas Públicas, **las contribuciones y los pagos de estas “prestaciones sociales” particulares se tratan como transacciones sobre activos y pasivos financieros** (FMI, 2014, parágrafo A2.3). Este esquema se denomina **sistema pensional contributivo con acumulación**.

Adicionalmente, el gobierno puede desarrollar acciones que benefician individualmente a las personas sin que se encuentren dentro de alguno de los esquemas anteriormente enunciados, debido a que no suponen ninguna condición de pertenencia a un grupo particular de hogares por condiciones de ingreso o por afiliación. Es el caso, por ejemplo, de las campañas masivas de vacunación o de operaciones de prevención vía la gratuidad de exámenes y tratamientos extendidos a toda la población. Las transacciones relacionadas con educación pública o apoyo del gobierno a la cultura, la recreación, y demás, se tratan como “otras transferencias sociales en especie” y no se consideran internacionalmente como parte del sistema de protección social.

La noción de **transferencia**, utilizada en los dos primeros puntos enunciados y en este comentario adicional, corresponde a una definición muy amplia en los manuales. La unidad que hace una transferencia no recibe a cambio una prestación concreta cuantificable que pueda registrarse como parte de la misma transacción. No obstante, el pago de una contribución de seguros sociales o de una prima de seguro no de vida puede dar derecho, eventualmente, a ciertas prestaciones futuras a percibir por la unidad que efectúa el pago. Por ejemplo, un hogar puede tener derecho a recibir determinadas prestaciones sociales si se producen ciertos acontecimientos o si prevalecen ciertas circunstancias. [...] Sin embargo, el hecho de que una transferencia haya sido realizada no significa automáticamente que un beneficio vaya a ser recibido por la unidad que hace la transferencia ni, si lo hace, que el monto del beneficio sea proporcional al monto de la transferencia. Por esta razón el SCN sostiene que no existe ninguna contrapartida directa para las transferencias” (SCN, 2008, parágrafo 8.34).

Es decir, que tanto las contribuciones sociales como las prestaciones (de asistencia social o de seguros sociales) constituyen tipos particulares de transferencias, que el sistema luego identifica separadamente. No hay contradicción entre la clasificación global como transferencia, y la clasificación más específica de prestaciones de asistencia social, de seguros sociales o contribuciones sociales.

Los riesgos sociales cobijados por la **protección social** varían de país a país, y de esquema a esquema. En general, la protección social se puede dividir en dos grandes clases:

- **Las pensiones y otras prestaciones relacionadas con el retiro**: las pensiones se pagan cuando las personas se retiran del trabajo después de haber cumplido condiciones de edad. Las pensiones también se pueden pagar a otras personas, por ejemplo, al cónyuge superviviente o a alguien que sufra una incapacidad permanente (FMI, 2014, parágrafo A2.6). Sin embargo, debe anotarse que los

pagos a las personas que se encuentran temporalmente desempleadas o que sufren una condición de salud que le impida trabajar temporalmente, se tratan como otras prestaciones diferentes a las pensiones (caso de las licencias de maternidad, incapacidades, etc.)

- **Otras prestaciones sociales:** se describen de manera colectiva como prestaciones sociales diferentes de pensiones que incluyen pagos por desempleo transitorio, enfermedad o por el hecho de sufrir alguna situación que impida trabajar por cierto tiempo (FMI, 2014, párrafo A2.7):
 - a. Los tratamientos que requieren los beneficiarios, o las personas que dependen de ellos, tales como tratamiento médico, odontológico o de otra clase, asistencia hospitalaria, de convalecencia o de larga duración, como consecuencia de enfermedad, daños corporales, maternidad, invalidez crónica, edad avanzada, etc. En estos casos, las prestaciones sociales generalmente se proporcionan en especie y revisten la forma de tratamientos o asistencia proporcionados gratuitamente o a precios que no son económicamente significativos, o de reembolsos de los gastos hechos por los hogares. Asimismo, se pueden pagar prestaciones sociales en dinero a los beneficiarios que necesitan atención médica
 - b. Las prestaciones sociales que se pagan a los beneficiarios que tienen personas a su cargo que dependen de ellos: cónyuges, niños, parientes mayores, inválidos, etc. Estas prestaciones se pagan generalmente en dinero bajo forma de asignaciones periódicas por familiares o por personas dependientes
 - c. Las prestaciones sociales se pagan a los beneficiarios que sufren una reducción de sus ingresos como resultado de su incapacidad para trabajar, o para trabajar de tiempo completo. Por lo general, se pagan en dinero y de forma periódica mientras permanece esta condición. En algunos casos, se puede proporcionar una suma global en vez de un pago regular. Las personas pueden verse impedidas para trabajar por varios motivos tales como: retiro voluntario u obligatorio, desempleo involuntario (incluyendo despidos temporales y desempleo parcial), enfermedad, lesión accidental, el nacimiento de un niño, etc., todas circunstancias que impiden que una persona trabaje, o que trabaje a tiempo completo.
 - d. Los pagos para compensar una reducción en el ingreso de los beneficiarios, debido a la muerte del principal perceptor de ingreso del hogar. Estas prestaciones se pagan en dinero, frecuentemente bajo forma de una suma regular. En algunos casos, también puede tomar la forma de un pago global único
 - e. Los servicios de alojamiento que reciben los beneficiarios a título gratuito o a precios que no son económicamente significativos o el reembolso del gasto realizado por los hogares
 - f. Las asignaciones para cubrir los costos de educación de los beneficiarios o los que corresponden a sus dependientes. Ocasionalmente, los servicios de educación pueden proporcionarse en especie, servicios educativos prestados gratuitamente o a precios que no son económicamente significativos a aquellos individuos en situación de riesgos.

Adicional a lo mencionado previamente, el MEFP 2014 menciona que, en ciertos casos, algunas prestaciones asociadas con la protección social se proveen de manera indirecta, como por ejemplo por medio de exenciones de impuestos o disminuciones de la carga tributaria. Sin embargo, este tipo de prestaciones indirectas NO son consideradas como prestaciones sociales.

En el MEFP 2014, el egreso por prestaciones sociales corresponde siempre a un pago de transferencia (en dinero o en especie). Por consiguiente, las prestaciones se reconocen sin que el beneficiario tenga que proveer algo en contrapartida. Los aportes que corresponden a una remuneración adicional al trabajo

realizado (sobre- sueldo), o préstamos provistos por empleadores a empleados no son prestaciones sociales dentro de este marco conceptual.

1.2.1 Definición de un sistema de seguros sociales

De acuerdo con el SCN (2008), “Un sistema de seguros sociales es una forma de contrato e implica siempre por lo menos una unidad además del beneficiario. La otra unidad puede ser el empleador, una unidad del gobierno general o una institución financiera (frecuentemente una sociedad de seguro) o a veces instituciones privadas sin fines de lucro que sirven a los hogares (IPSFLH)” (parágrafo 17.77).

Los **sistemas de seguros sociales**, según lo estipulado por el MEFP, independientemente de la naturaleza privada o pública de las unidades que los organizan, son seguros en los que se cumplen las dos siguientes condiciones:

- a. las prestaciones recibidas están **condicionadas a la participación en el sistema** y constituyen prestaciones sociales tal como se definen en el SCN, y
- b. se cumple al menos una de las tres siguientes condiciones:
 - **la participación en el sistema es obligatoria;**
 - **el sistema es de carácter colectivo** y opera en beneficio de un grupo concreto de trabajadores, asalariados o desempleados;
 - **un empleador hace una contribución (efectiva o imputada) al sistema** en nombre de un asalariado (FMI, 2014, parágrafo A2.30).

Todos los sistemas de seguros sociales se **fundamentan [como principio] en una relación de empleo** incluso si los participantes son autónomos o desempleados.

Los sistemas de seguros sociales son divididos en sistemas de seguridad social y sistemas de seguros sociales relacionados con el empleo.

Es importante resaltar lo que señala el MEFP 2014 en el capítulo 2: “Al compilar datos macroeconómicos, la clasificación de una unidad institucional se determina en base a sus objetivos y funciones y no siempre puede ser inferida de su condición jurídica o nombre. Por lo tanto, es necesario analizar con mucha atención los objetivos y funciones de la unidad institucional antes de decidir qué tipo de unidad es.” (FMI, 2014, parágrafo A2.26). Lo anterior es por cuanto en el caso colombiano tenemos varias entidades de Seguridad Social y que por su nombre pueden darse a varias interpretaciones, como se verá más adelante.

1.2.1.1 Sistemas de seguridad social

Los sistemas de seguridad social “son sistemas de seguros sociales que cubren a la comunidad en su conjunto, o a grandes sectores de la misma, y que son impuestos y controlados por unidades de gobierno (FMI, 2014, parágrafo 2.101)”. Un tipo particular de sistemas de seguridad social son los fondos de seguridad social, definidos como unidades institucionales separadas, organizadas y gestionadas por separado de otros fondos del gobierno, que mantienen sus activos y pasivos separados de las demás unidades del gobierno y participan en transacciones financieras por su propia cuenta. “Sus ingresos proceden principalmente de las contribuciones pagadas por las personas individuales y por los empleadores a nombre de sus asalariados, pero también pueden recibir transferencias de otros fondos del gobierno. El pago de las contribuciones para seguridad social por, o en nombre de, determinadas personas, como los asalariados, puede ser obligatorias por ley, pero otros individuos pueden también optar por pagar voluntariamente estas contribuciones con el fin de tener derecho a las prestaciones de la seguridad social” (FMI, 2014, pág. 28).

No toda la seguridad social se provee por medio de fondos de seguridad social o por unidades institucionales separadas que se clasifican dentro del subsector Seguridad Social, es posible que haya sistemas administrados por el gobierno, cuya administración no pueda separarse de otras funciones (FMI, 2014, párrafo A2.35).

Para las estadísticas macroeconómicas el MEFP (2014) diferencia entre pasivos, pasivos contingentes explícitos e implícitos. “Los pasivos contingentes son obligaciones que no se hacen efectivas a menos que ocurran uno o más eventos específicos y definidos en el futuro” (FMI, 2014, párrafo 7.251). Una diferencia fundamental entre un pasivo contingente y un pasivo es que una o más condiciones se deben cumplir para que se reconozca un pasivo contingente como pasivo. Por su parte, los pasivos contingentes explícitos se definen como mecanismos legales o contractuales que dan origen a una exigencia condicional de efectuar pagos (FMI, 2014, párrafo 7.252).

En cuanto a los pasivos contingentes implícitos no tienen un origen legal o contractual, sino que se reconocen después de cumplirse cierta condición o producirse determinado evento. Aunque las EFP se concentran gran medida en los pasivos contingentes explícitos, los pasivos contingentes implícitos, tales como las obligaciones implícitas netas por prestaciones futuras de la seguridad social son factores importantes en los análisis de vulnerabilidad y riesgo fiscal (FMI, 2014, párrafo 7.253). Por esta razón, en las cuentas primarias de los sistemas estadísticos macroeconómicos no se reconoce ningún pasivo por las prestaciones futuras de la seguridad social y se declaran como partida informativa del balance, ya que “estas obligaciones implícitas de pagar prestaciones de seguridad social en el futuro no son obligaciones contractuales” (FMI, 2014, párrafo 7.261).

1.2.1.2. Sistemas de seguros sociales relacionados con el empleo

Estos sistemas se derivan de una relación asalariado-empleador en la provisión de la pensión y posiblemente de otros derechos que forman parte de las condiciones de trabajo. Por definición, estos sistemas son contributivos y, para el gobierno y para las unidades del sector público, la protección es sólo para sus propios empleados y dependientes. La provisión de prestaciones de seguros sociales por el gobierno para sus propios empleados es parte del contrato efectivo o implícito, entre el gobierno, como empleador, y los empleados, para compensarlos por sus servicios. (FMI, 2014, párrafo A2.40).

En los países en que los que el gobierno tiene la responsabilidad principal de administrar el sistema y pagar las prestaciones a nombre de muchos empleadores (no vinculados al gobierno) puede ser difícil separar los sistemas manejados por el gobierno como empleador del resto del sistema. En países en que esta responsabilidad no existe, claramente se deben separar los sistemas administrados por el gobierno como empleador y clasificarlos en el grupo de los otros sistemas relacionados con el empleo y no como parte del sistema de seguridad social”.

1.2.1.3. Administrador y gestor de pensiones

Cuando el empleador contrate a un tercero (empresa de seguros o fondo de pensiones autónomo) para la administración de las pensiones para sus empleados y su responsabilidad se limite a pagar las contribuciones sociales en nombre de sus empleados, sólo registrará estas partidas de contribuciones sociales efectivas. “La unidad de gobierno no registra ninguna otra transacción en su calidad de empleador, dado que no tiene un pasivo directo por la provisión futura de prestaciones sociales” (FMI, 2014, párrafo A2.48).

Sin embargo, si el empleador determina los términos de los sistemas de pensiones sería el administrador y el fondo de pensiones sería el gestor. “Si el empleador continua determinando los términos de los sistemas de pensiones y conserva la responsabilidad por cualquier déficit en el financiamiento, así como el derecho a retener cualquier exceso de financiamiento, el empleador es considerado el administrador de pensiones y la unidad que trabaja bajo la dirección de pensiones es descrita como el gestor de pensiones” (FMI, 2014, párrafo A2.49)

También se puede presentar que el empleador transfiera los derechos de administrador, es decir, los riesgos y responsabilidades al tercero y este recibe a cambio retener cualquier excedente. En ese punto, el tercero sería administrador y gestor de las pensiones (FMI, 2014, parágrafo A2.49).

1.2.1.4. Definición de contribución definida y prestación definida

El MEFP (2014) menciona que los sistemas de seguridad social y de pensiones relacionados con el empleo pueden organizarse en un sistema de pensiones de prestaciones definidas o un sistema de pensiones de contribución definida. En un **sistema de pensiones de prestaciones definidas** las prestaciones de jubilación que se pagan al empleado se determinan mediante una fórmula, ya sea como el monto que determina la fórmula o como el monto mínimo a ser pagado por el sistema (FMI, 2014, parágrafo A2.53-A2.54).

En un **sistema de pensiones de contribuciones definidas** las prestaciones a pagar se definen exclusivamente en términos del nivel de los fondos acumulados a partir de las contribuciones efectuadas durante la vida laboral del empleado, y de los incrementos del valor resultantes de la inversión de estos fondos por parte del administrador del sistema. En este sistema, el riesgo de que se proporcione un ingreso de jubilación recae en el empleo, y las prestaciones a pagar dependerán de los activos del fondo.

La naturaleza de los derechos a pensiones³ y de los pasivos correspondiente a las unidades que operan los fondos de pensiones depende del tipo de prestaciones prometidas. La valoración de los derechos de pensiones en un sistema de pensiones de prestaciones definidas (incluidos los fondos de pensiones no autónomos y los sistemas de pensiones no basados en fondos asignados) es el valor presente de las prestaciones prometidas. El pasivo de un fondo de pensión de contribuciones definidas es el valor de mercado corriente de los activos netos del fondo, que se determina por el desempeño de los activos adquiridos con las contribuciones de pensiones (FMI 2014, parágrafo 7.197).

1.2.2. Definición de asistencia social

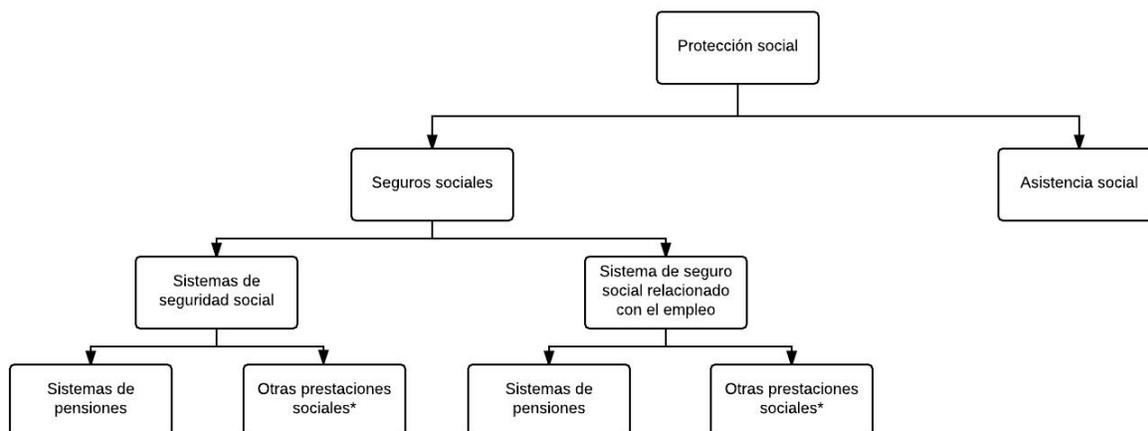
La asistencia social brinda prestaciones de protección social a todas las personas con necesidades sin exigir ningún tipo formal de participación, como podría ser el pago de contribuciones por parte de las personas protegidas o de terceras partes a su nombre. Sin embargo, pueden existir requisitos específicos para acceder, como una “evaluación de medios económicos” para determinar un nivel máximo de ingresos y activos para calificar (FMI, 2014, parágrafo A2.25). La asistencia social no es un sistema de seguros sociales y, por consiguiente, no requiere afiliación. La asistencia social se restringe con frecuencia a los individuos con sueldos bajos, inhabilidades u otras características particulares.

La asistencia social es organizada y operada por las unidades de gobierno y por Instituciones Sin Fines de Lucro que Sirven a Los Hogares (ISFLSH). Los beneficios que paga este sistema son prestaciones de asistencia social, estas transferencias pueden pagarse en efectivo o en especie a los hogares para que satisfagan las mismas necesidades que las prestaciones del seguro social (FMI, 2014, parágrafo A2.26). En algunos países, se puede reconocer una pensión universal sin ninguna necesidad de participación en un sistema: en este caso se trata de asistencia social.

El siguiente diagrama muestra la clasificación de los arreglos de protección social, según los criterios señalados anteriormente.

³ Los derechos a pensiones son los derechos financieros que los pensionados actuales y futuros mantienen ya sea frente a su empleador, o a un fondo designado por el empleador, para el pago de las pensiones (FMI 2014, parágrafo 7.190).

Ilustración 1. Protección social



* Otras prestaciones sociales: se refiere a las prestaciones sociales diferentes de pensiones que incluyen prestaciones por enfermedad, personas a cargo dependientes, pagos por desempleo, incapacidad para trabajar, muerte, alojamiento y educación.

Fuente: Elaboración Mesa de Protección Social - CIEFP a partir del Gráfico A2.1. Diferenciación entre protección social y seguro privado, del MEFP (2014).

1.3. Transacciones

El MEFP (2014) busca que los países realicen una identificación de entidades, tomando como referencia la clasificación propuesta, con el objetivo de que sea posible la comparación internacional de la información de las estadísticas de finanzas públicas. Dado que en la práctica hay entidades que desarrollan varias funciones, la clasificación funcional se realiza de acuerdo con la actividad principal. Esto implica que las actividades secundarias de la entidad relacionadas con temas, como el de seguridad social, deben identificarse a partir de las transacciones. Con ello, se integra la información de las transacciones con la de aquellas entidades que se clasificaron con ese objeto a través de una cuenta satélite. Una **transacción** es un flujo económico, es decir, refleja la creación, transformación, intercambio, transferencia o extinción del valor económico, que consiste en una interacción entre unidades institucionales por mutuo acuerdo o mediante la aplicación de la ley, o una acción dentro de la unidad institucional que conviene tratar como transacción debido a que la unidad está operando en dos roles diferentes (FMI, 2014, párrafo 3.5). Todas las transacciones se clasifican de acuerdo con su naturaleza económica, en tanto que las transacciones de gasto se clasifican también de acuerdo a sus funciones (FMI, 2014, párrafo 3.7).

De acuerdo con el SCN (2008) la clasificación de las transacciones se refiere a: 1) producción; 2) activos no producidos; 3) transacciones distributivas (CEPAL, 2008, párrafo A1.14).

2. Sistema de Protección Social en Colombia

En la Ley 789 de 2002, se define el **Sistema de Protección Social**,

“como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos. Para obtener como mínimo el derecho a: la salud, la pensión y al trabajo.

El objeto fundamental, en el área de las pensiones, es crear un sistema viable que garantice unos ingresos aceptables a los presentes y futuros pensionados.

En salud, los programas están enfocados a permitir que los colombianos puedan acceder en condiciones de calidad y oportunidad, a los servicios básicos.

El sistema debe crear las condiciones para que los trabajadores puedan asumir las nuevas formas de trabajo, organización y jornada laboral y simultáneamente se socialicen los riesgos que implican los cambios económicos y sociales. Para esto, el sistema debe asegurar nuevas destrezas a sus ciudadanos para que puedan afrontar una economía dinámica según la demanda del nuevo mercado de trabajo bajo un panorama razonable de crecimiento económico.” (Congreso de la República, 2002)

En la definición del Sistema de Protección Social en Colombia se hace énfasis en las contingencias relacionadas con salud, pensión y trabajo. Adicionalmente, la ley 789 de 2002 menciona otros regímenes, entre ellos el subsidio al empleo, la cuota monetaria de las cajas de compensación familiar, el subsidio al desempleado y la capacitación para la inserción laboral.

2.1 Definición y alcance de la Protección social en Colombia

Según el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)⁴ “La protección social comprende las intervenciones públicas para asistir a personas, hogares y comunidades en un mejor manejo del riesgo, y prestar apoyo a los más pobres en situación crítica. Se desarrolla a través de dos pilares:

- Primer Pilar - Aseguramiento: proteger a la gente frente a una caída de ingresos por una de las razones: salud, desempleo y vejez.
- Segundo Pilar - Asistencia Social: proveer un mínimo nivel de vida a aquellos que están insuficientemente dotados de capital humano y físico para enfrentar el mercado. Tales casos son (sin ser una mención taxativa): pobres crónicos, niños sin familia, ancianos no pensionados, discapacitados, desplazados”.

2.2 Definición y alcance de lo que se denomina prestaciones sociales en Colombia

En Colombia, se usa el término de “prestaciones sociales” para hacer referencia a todos los pagos que reciben los empleados en adición a su salario bruto, tales como pago de vacaciones, pago de cesantías, auxilios de transporte, primas de todo tipo, algunas de tipo obligatorio, otras que derivan de acuerdos particulares o convenciones colectivas (llamados “convencionales”) (DANE, 2016). Para las cuentas nacionales y las estadísticas de finanzas públicas, en armonía con los manuales internacionales, estos pagos son no se consideran como transferencias o contribuciones sociales y tampoco prestaciones sociales, son parte de la remuneración a los asalariados (sueldos y salarios), ya que se reciben como contrapartida directa del trabajo

⁴ MSPS El sistema de Protección social en Colombia – mayo 26 de 2005 (PowerPoint)

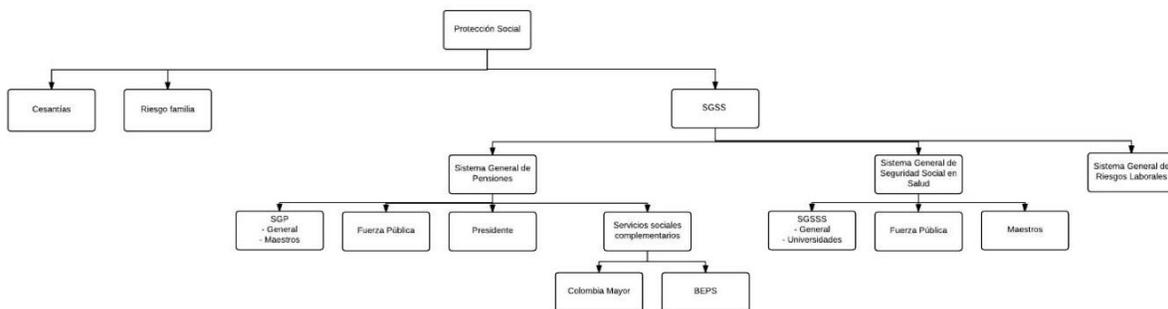
realizado. En los manuales las prestaciones sociales se refieren a las prestaciones que los hogares podrían recibir “si cumplen con ciertos criterios de acceso derivados de un riesgo social” (FMI, 2014, párrafo A2.3).

Será importante ir adoptando los conceptos internacionales y propender porque se vaya modificando paulatinamente el lenguaje para adaptarlo a los sistemas conceptuales internacionalmente aceptados, para este caso, cambiar el concepto de “prestaciones sociales” para referirse a los pagos que son contrapartida de un trabajo realizado y usar el término adecuado. Para el caso colombiano es importante incluir dentro del sistema de seguros sociales el riesgo “familia”, debido a que cumplen la condición b. de la sección 1.2, según la cual las prestaciones sociales se pagan a los beneficiarios que tienen personas a su cargo que dependen de ellos.

En Colombia, el aseguramiento a través de los seguros sociales abarca los siguientes tres riesgos: Riesgos Laborales, Salud y Pensiones ya que todos son seguros en los que se cumplen las dos condiciones señaladas en la sección 1.2. Para ello se describirá el funcionamiento en cada uno de los ramos de los seguros sociales, y su incidencia en las EFP. Para el caso colombiano es importante incluir dentro del sistema de seguros sociales el riesgo “familia”, debido a que cumple la condición b. de la sección 1.2, según la cual las prestaciones sociales se pagan a los beneficiarios que tienen personas a su cargo que dependen de ellos. Asimismo, se deben analizar las prestaciones relacionadas con el seguro al desempleo, denominadas cesantías.

La siguiente ilustración muestra los componentes del Sistema de Seguridad Social en Colombia:

Ilustración 2. Componentes del Sistema de Seguridad Social en Colombia



Fuente: Elaboración Mesa de Protección Social - CIEFP a partir del SGSS en Colombia.

2.3 Riesgo Familia: Sistema de Subsidio Familiar

La Ley 21 de 1982 definió al Sistema de Subsidio Familiar como una prestación social pagada en dinero, especie y servicios a los trabajadores de mediano y menores ingresos, en proporción al número de personas a cargo, con el objetivo de aliviar las cargas económicas del sostenimiento de la familia (Congreso de la República, 1982). La ley define el subsidio familiar como una prestación social legal, de carácter laboral, que pertenece al régimen de seguridad social. Desde el punto de vista del empleador, es una obligación que la ley le impone, derivada del contrato de trabajo. Y desde el punto de vista de la prestación del servicio es una función pública, servida por el Estado a través de las Cajas de Compensación Familiar (CCF).

El artículo 39 de la ley 21 especifica que “las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el Código Civil;

cumplen funciones de seguridad social⁵ y se hallan sometidas al control y vigilancia del Estado en la forma establecida por la ley” (Congreso de la República, 1982). En la ley también se estipula que adicional a la entrega del subsidio familiar, las Cajas se encargarán de prestar otros servicios como la entrega de subsidios de vivienda, educación, salud, créditos, recreación, mercadeo entre otros. Según el artículo 65 de la Ley 633 de 2000, la cual regula el manejo financiero de las Cajas de Compensación Familiar, estas “deben tener un manejo financiero independiente y en cuentas separadas del recaudo del 4% de la nómina, de los servicios de mercadeo, IPS y EPS, y este recaudo no podrá destinarse a subsidiar dichas actividades” (Congreso de la República, 2000). En este sentido, las Cajas manejan de forma separada la contabilidad del recaudo del 4% de la nómina respecto a las demás actividades que desarrollan.

De acuerdo con los manuales MEFP 2014 y SCN 2008, el sistema de protección a la familia por medio del subsidio familiar, haría parte del Sistema de Seguros Sociales, como una prestación social no pensionaria, ya que son prestaciones sociales que se pagan a los beneficiarios de ocurrir el siniestro amparado (tener hijos o dependientes) condicionado al nivel de ingresos, con las condiciones antes enunciadas de afiliación individual relacionada con un contrato de trabajo.

Las CCF son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, por lo tanto, son unidades institucionales que pueden poseer bienes y activos, son responsables ante la ley de sus decisiones y actividades, son capaces de contraer pasivos y cuentan con un conjunto de cuentas completo. No obstante, para incluirlas en las EFP se debe determinar que sean unidades institucionales públicas, es decir que estén controladas directa o indirectamente por el gobierno. Para determinar el control del gobierno de estas entidades el MEFP 2014 hace referencia a que el gobierno debe contar con los mecanismos para dictar la política general de la entidad, o debe financiarlo completamente y no tener acceso a otras fuentes de financiamiento. Son condiciones de suficiencia para establecer el control del gobierno que este: pueda nombrar o remover a sus funcionarios claves o cuente con la mayoría de votos que le permiten tomar decisiones sobre la entidad. Otros aspectos a considerar son si el gobierno cuenta con acciones controladas; controla los permisos o acuerdos de endeudamiento; controla la entidad vía acuerdos contractuales o existe excesiva regulación.

En primer lugar, la ley define a las CCF como entidades de naturaleza privada. En cuanto a la gobernanza, las CCF están compuestas por la Asamblea General de Afiliados, el Consejo Directivo y el Director administrativo. La Asamblea General de Afiliados es la máxima autoridad, está conformada por los empleadores y trabajadores afiliados, dentro de sus principales funciones están, por ejemplo, expedir los estatutos y elegir a los representantes de los empleadores ante el Consejo Directivo. El Consejo Directivo es el encargado de adoptar la política administrativa y financiera de la Caja, aprobar los planes, programas y la organización de los servicios sociales, entre otras. El Consejo está conformado por cinco representantes de los empleadores afiliados y cinco representantes de los trabajadores beneficiarios. Los representantes de los empleadores son elegidos por la Asamblea y los de los trabajadores beneficiarios son escogidos por el Ministerio del Trabajo, de acuerdo con las listas que presentan las centrales obreras con personería jurídica reconocida y de los listados enviados por las CCF de todos los trabajadores beneficiarios no sindicalizados (OIT y Ministerio del Trabajo, 2014). En cuanto al Director administrativo, este es elegido por el Consejo Directivo y entre sus principales funciones están la representación legal de la Caja, hacer cumplir la ley, los estatutos y los reglamentos de la entidad, entre otras.

Aunque parte de los ingresos de las CCF provienen de un aporte parafiscal (4% de la nómina y el aporte de los contratistas), no son financiadas totalmente por estos recursos, ya que la ley les permite obtener ingresos por los servicios que prestan a los afiliados y no afiliados. Por ejemplo, para el año 2013, los ingresos recibidos

⁵ En el sentido de esta palabra en la legislación colombiana.

de las 43 CCF por su participación en el sector salud, mercadeo, servicios sociales y administración representó el 66.94% del total.

Debido a que las principales funciones de dirección y administración de la entidad recaen en cargos que no están controlados por el gobierno y sus ingresos no provienen completamente de recursos públicos, se considera que las Cajas de Compensación Familiar no están controladas por el gobierno y, en consecuencia, no son unidades institucionales del sector público y no se lleva seguimiento en las EFP.

2.4. Riesgo por desempleo: Cesantías

Las cesantías son una prestación social a la cual tiene derecho todo trabajador con vínculo laboral y tiene también una persona independiente que también quiera vincularse a un fondo de cesantía y tiene como objetivo asegurar mediante un auxilio monetario a la persona cuando termine su relación laboral, es decir cuando este cesante. Sin embargo, de acuerdo con la Ley 50 de 1990 y algunas modificaciones, las cesantías pueden ser utilizadas para: financiar la matrícula en educación superior del trabajador, cónyuge o hijos en entidades educativas reconocidas por el Estado y para adquisición, construcción y mejoras de vivienda. La ley 1636 de 2013, artículo 1.

2.5. Los seguros sociales en Colombia: Sistema General de Seguridad Social

La Ley 100 de 1993 define el **Sistema de Seguridad Social** como:

“el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, de los habitantes del territorio nacional” (Congreso de la República, 1993).

De acuerdo con esta definición, el sistema de seguridad social en Colombia hace énfasis en las contingencias relacionadas con la salud y la reducción de la capacidad económica. La misma ley definió que este sistema está conformado por los regímenes generales establecidos para pensiones, salud, riesgos profesionales y los servicios sociales complementarios. Los servicios sociales complementarios son los subsidios económicos que buscan proteger a las personas de la tercera edad en condiciones de pobreza extrema.

El Sistema General de Seguridad Social de Colombia, instaurado inicialmente mediante la Ley 100 de 1993, modificado parcialmente por varias leyes. En el año 2005, se retomó desde la Constitución Nacional mediante el Acto Legislativo N° 1 el cual adicionó el artículo 48 a la Constitución Nacional estableciendo que: “El Estado garantizará los derechos, la sostenibilidad financiera del Sistema Pensional, respetará los derechos adquiridos con arreglo a la ley y asumirá el pago de la deuda pensional que de acuerdo con la ley esté a su cargo. Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas” y “a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo, no habrá regímenes especiales ni exceptuados, sin perjuicio del aplicable a la fuerza pública, al Presidente de la República y a lo establecido en los parágrafos del presente artículo” (Acto Legislativo N° 1 de 2005).

A partir de este Acto Legislativo, nuestro sistema de seguridad social se unificó, de manera que sólo hay diferenciación de régimen en razón de la actividad que desarrollan la Fuerza Pública y el Presidente, pero no en cuanto al esquema de operación. De hecho, este Acto Legislativo señaló claramente que a partir del mismo, no cabría la modificación del régimen pensional aplicable por parte de ningún trabajador a través de convenciones colectivas de trabajo. Adicionalmente, toda pensión debía resultar como una prestación de cotizaciones realizadas al Sistema.

La siguiente sección describe los sistemas que componen el sistema de seguridad social en Colombia e identifica las entidades que hacen parte de cada uno de estos riesgos.

2.5.1. Riesgo laboral: Sistema General de Riesgos Laborales

El sistema general de riesgos laborales, reglamentado en el Decreto 1295 de 1994 y la Ley 1562 de 2012 es “el conjunto de entidades públicas y privadas, normas y procedimientos, destinados a prevenir, proteger y atender a los trabajadores de los efectos de las enfermedades y los accidentes que puedan ocurrirles con ocasión o como consecuencia del trabajo que desarrollan” (Congreso de la República, 2012) y tiene los siguientes objetivos:

- a. “Establecer las actividades de promoción y prevención tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y salud de la población trabajadora, protegiéndola contra los riesgos derivados de la organización del trabajo que puedan afectar la salud individual o colectiva en los lugares de trabajo tales como los físicos, químicos, biológicos, ergonómicos, psicosociales, de saneamiento y de seguridad.
- b. Fijar las prestaciones de atención de la salud de los trabajadores y las prestaciones económicas por incapacidad temporal a que haya lugar frente a las contingencias de accidente de trabajo y enfermedad profesional.
- c. Reconocer y pagar a los afiliados las prestaciones económicas por incapacidad permanente parcial o invalidez, que se deriven de las contingencias de accidente de trabajo o enfermedad profesional y muerte de origen profesional.
- d. Fortalecer las actividades tendientes a establecer el origen de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y el control de los agentes de riesgos ocupacionales” (Presidente de la República, 1994).

En el tema relacionado con riesgos laborales son el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social, las entidades que lideran la expedición de regulaciones aplicables a las actividades operativas de este riesgo (ARL).

“El aseguramiento en riesgos laborales es obligatorio para todos los trabajadores; se basa en una contribución efectiva del empleador para el beneficio de sus empleados o del trabajador independiente para su propio beneficio y es vigilado por el Gobierno Nacional. Las prestaciones recibidas están condicionadas a la participación en el sistema (pago de contribución **nominativa**). Está manejado por las compañías de seguros que corren totalmente con el riesgo del aseguramiento, quedándose con los eventuales beneficios o asumiendo las pérdidas”. Este tipo de aseguramiento cubre a la población en general, el MEFP (2014) menciona que cuando los beneficios son para la población en general el sistema es un sistema de seguridad social.

Aunque las contribuciones recibidas por el sistema y las prestaciones pagadas no tienen incidencia en las cuentas de Finanzas Públicas por ser de administración privada, las excepciones están en las contribuciones pagadas en su condición de empleador público y el aporte al Fondo de Riesgos Laborales. Por otro lado, una parte de la atención en salud se financia vía los riesgos laborales y, por consiguiente, los riesgos laborales constituirán una fuente de financiación de la salud en el análisis de las cuentas nacionales de salud según el SHA.

2.5.2. Riesgo salud: Sistema General de Seguridad Social en Salud⁶

El marco regulatorio del actual sistema de salud se enmarca en lo establecido en la Ley 100 de 1993 y las modificaciones en la Ley 1122 de 2007, Ley 1438 de 2011 y la Ley Estatutaria de Salud, Ley 1751 de 2015, entre otras. El Sistema se define como “el conjunto articulado y armónico de principios y normas; políticas públicas; instituciones; competencias y procedimientos; facultades, obligaciones, derechos y deberes; financiamiento; controles; información y evaluación, que el Estado disponga para la garantía y materialización del derecho fundamental de la salud” (Congreso de la República, 2015).

El Sistema General de Seguridad Social en Salud está integrado por dos regímenes, el contributivo para las personas con capacidad de pago y el subsidiado. Sin embargo, reconociendo que no hay una afiliación universal a estos dos regímenes, también se llevan los servicios de salud al grupo llamado población pobre no afiliada (PPNA) mediante asistencia social. Adicionalmente, existe también una protección de la población en general contra riesgos de salud que se provee mediante mecanismos clasificados como “otras transferencias sociales en especie”, caso de las acciones de salud pública.

El Régimen Contributivo se considera un sistema de seguridad social, ya que la afiliación es obligatoria para todas las personas vinculadas mediante contrato de trabajo, así como para los trabajadores independientes y los pensionados⁷. Si bien las Entidades Promotoras de Salud (EPS) son las encargadas del proceso de afiliación y del recaudo de las contribuciones, los recursos recaudados le corresponden en derecho al Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), a partir de agosto de 2017, a la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Por consiguiente, la entrega de las prestaciones es responsabilidad de la entidad para la cual estas contribuciones representan un ingreso, es decir, ADRES-FOSYGA. Con el fin de proveer esta cobertura, ADRES-FOSYGA, por medio de la Unidad de Pago por Capitación (UPC) y del aporte a las EPS por incapacidades⁸ (que se consideran prestación de seguridad social pagada por ADRES-FOSYGA) hace posible la afiliación de cada uno de sus afiliados a la EPS de su elección, la UPC y el aporte para incapacidades representan la prima bruta de seguros de cada afiliado, para obtener la cobertura de prestaciones que determina el Plan Obligatorio de Salud (POS).

Aquellos servicios que superan la cobertura del POS, es decir, que no están asegurados a través de una EPS, los tienen que asumir directamente el ADRES-FOSYGA, mediante el procedimiento denominado “recobro”, en el que la EPS suministra la prestación y luego recobra a la entidad. Es el caso también de las licencias de maternidad, que como ya se señaló, corren totalmente a cargo de ADRES-FOSYGA.

Las EPS simplemente tienen el papel de aseguradoras y administradoras del Sistema por encargo de ADRES-FOSYGA, contratación y supervisión de los servicios de salud provistos a los afiliados y reciben una remuneración por este servicio que en este caso es explícita y comprende, un porcentaje de la UPC.

Todas las subcuentas del FOSYGA, tiene una contabilidad separada dentro del Ministerio de Salud y

⁶ Para mayor descripción, véase anexo 1 que detalla el análisis acordado con el Ministerio de Salud y Protección Social, y explica sus diferencias con la manera en que se trató en la base 2005.

⁷ Recientemente, con la introducción del CREE, se ha modificado el régimen del aporte patronal de ciertos empleadores al sistema de seguridad social en salud, en que se les ha eximido de su contribución patronal, a cambio del pago de un impuesto adicional sobre su utilidad, el CREE, parte de cuyos ingresos son asignados de manera global (es decir, no nominativo) por el gobierno a FOSYGA en sustitución de este aporte. Esto no modifica sustancialmente la naturaleza del sistema que sigue siendo en esencia contributivo y de afiliación. El CREE es derogado por la Ley 1819 de 2016 y reemplazado por el impuesto a la renta.

⁸ Después de la revisión con el MSPS (Ministerio de Salud y Protección Social) del funcionamiento del pago de indemnizaciones por incapacidades, se aclaró que las EPS debían responder con sus propios recursos por los excedentes de las indemnizaciones a pagar sobre los montos recibidos (un cálculo adicional en el valor de la UPC), lo que condujo a pensar que hacía parte del “paquete” de aseguramiento con las EPS. Por consiguiente, el aporte por FOSYGA también debería tratarse como prima de seguros, y parte de las “prestaciones de seguridad social” pagadas por FOSYGA. Hablamos de FOSYGA, pero realmente, se trata exclusivamente de las subcuentas de Compensación y Promoción y Prevención.

Protección Social y por ello FOSYGA se considera como un ente de seguridad social, perteneciente al subsector de los “Fondos de Seguridad Social”⁹ del Gobierno General.

Dentro del Régimen Contributivo, algunas universidades públicas actúan como EPS para sus trabajadores y pensionados, de modo que contratan o prestan la cobertura directa de la prestación del servicio de salud. En cuanto al manejo contable, las universidades deben llevar una contabilidad separada. Sin embargo, no son unidades institucionales, porque no tienen personería jurídica y además algunas universidades no cuentan con cuentas completas de ingresos, gastos y patrimonio para la prestación del servicio de EPS. En estos casos, esta función corresponde a funciones secundarias desarrolladas por las unidades institucionales respectivas. Por lo tanto, las transacciones correspondientes al manejo de estos recursos deben tenerse en cuenta en una segunda etapa.

El Régimen Subsidiado se considera también parte del Sistema de Seguridad Social. En efecto, funciona con afiliación con subsidio a la demanda, es decir, el Gobierno financia la afiliación individualizada de las personas que hacen parte del Sistema mediante una contribución. A partir de la entrada en operación de ADRES, la entidad administra y le hace seguimiento a recursos destinados a la financiación del Régimen Subsidiado.

Se debe señalar que el aporte que hace el gobierno al Sistema de Salud, por medio del subsidio a la demanda, para el régimen subsidiado, corresponde a una prestación de asistencia social recibida por los asegurados potenciales. En otros regímenes de salud, por razón de su actividad, la ley estableció unas consideraciones que terminan especificando la aplicación del sistema de salud para ellos.

En el caso de la población pobre no afiliada (PPNA), que se ha denominado “vinculada”, la atención se provee principalmente vía el subsidio a la oferta, es decir, a través de un “pago por servicios” a los prestadores de salud. Por definición, en la medida que no hay afiliación, se trata de una prestación de asistencia social en especie.

2.5.3. Riesgo vejez: El Sistema General de Pensiones

Antes de la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993, en Colombia no había un Sistema integrado de pensiones, por el contrario, coexistían muchos regímenes con sus particularidades administrados por distintas cajas y entidades empleadoras como la Caja Nacional de Previsión, Cajanal, La Caja Nacional de Comunicaciones – Caprecom y empleadoras como las entidades territoriales.

Con la entrada en vigencia de la ley 100 de 1993, modificada entre otras por la Ley 797 de 2003, se crea el Sistema General de Pensiones, con el objeto de “garantizar a la población, el amparo contra las contingencias derivadas de la vejez, la invalidez y la muerte, mediante el reconocimiento de las pensiones y prestaciones que se determinan en la presente ley”¹⁰. Es decir, la Ley 100 de 1993, regula El “Sistema de Seguros Sociales” **en pensión** para toda la población con excepción de los maestros y fuerza pública. Consagrando la obligatoriedad de la afiliación, pero con la posibilidad para el afiliado de escoger el régimen de pensiones que prefiera (Artículo 13 Ley 100 de 1993). El Sistema que cuenta con garantía estatal, está compuesto por dos regímenes pensionales: el de Prima Media con Prestación Definida – RPM y el de Ahorro Individual con Solidaridad – RAIS, mutuamente excluyentes, que compiten entre sí por la afiliación de la población y son de libre elección con algunas restricciones.

El Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida (RPMPD) consiste en un régimen de beneficio

⁹ Este análisis ha sido validado por el FMI; si bien ni Fosyga ni sus subcuentas tienen todos los atributos que hagan de ellos unidades institucionales (no tienen personería jurídica ni administración totalmente separada, por conveniencia analítica, se asignan las subcuentas de compensación y promoción y prevención al subsector de Seguridad Social.

¹⁰ Art. 10, Ley 100 de 1993.

definido que se caracteriza por recibir cotizaciones efectuadas por los trabajadores y sus empleadores o por los trabajadores independientes. El derecho a pensión se recibe en el momento de cumplir la edad de retiro, diferencial para hombres y mujeres, y un número de semanas cotizadas establecidas por la ley. El monto de la pensión se calcula de acuerdo al tiempo cotizado y de acuerdo con el promedio del ingreso base cotizado durante los últimos diez años.

Con la entrada en vigencia del Sistema General de Pensiones, se derogan, se acaban o reorganizan gran cantidad de regímenes que estaban dispersos por todo el ordenamiento jurídico nacional. En el régimen de transición hacia un régimen pensional único para toda la población afiliada al Régimen de Prima Media, para amparar expectativas legítimas subsistieron tres parámetros: la edad, el tiempo y el monto.

La creación del Sistema General de Pensiones, no afectó las entidades que a la entrada en vigencia de la Ley 100 de 1993 ya tenían pensionados o afiliados con derechos a pensión adquiridos con entidades públicas o privadas existentes o liquidadas. Algunas de las obligaciones de estas entidades han sido asumidas por otros o mediante la creación de Patrimonios Autónomos de Pensiones. Por esta razón, existen varias entidades de orden nacional y territorial, que registran dentro de sus transacciones algunas relacionadas con el pago de pensiones.

Por su parte, el Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad (RAIS), administrado por las Administradoras de Fondos de Pensiones – AFPs, que hoy son todas privadas, otorga también una pensión de vejez al afiliado que cuente con un capital acumulado en su cuenta de ahorro individual, de tal manera que le permita financiar una pensión vitalicia. Las cotizaciones realizadas a las AFPs se van acumulando en una cuenta individual con sus respectivos rendimientos. En este régimen, el afiliado asume el riesgo financiero de las inversiones que realice el fondo y el monto de la pensión de vejez depende del capital ahorrado, en caso de que no alcance a reunir el capital necesario, le reconoce una pensión de salario mínimo a quien cumpla el requisito de edad y las 1150 semanas cotizadas. En este último caso, la persona tiene derecho a que se le de garantía de pensión mínima con cargo al Fondo de Garantía de Pensión Mínima del RAIS, el cual es fondeado con 1.5% de los aportes de los afiliados a este régimen. Este Fondo financia la Garantía de Pensión Mínima para los pensionados de ese Régimen, en el evento en que se agotaran los recursos de dicho Fondo, la Nación deberá suministrar los recursos para garantizar este derecho.

En los “Servicios Sociales Complementarios”, la Ley 100 de 1993 crea también el Fondo de Solidaridad Pensional – FSP, como una cuenta especial del Estado, adscrita al Ministerio del Trabajo. El fondo está destinado a ampliar la cobertura de pensiones, mediante un subsidio a las cotizaciones, para algunos grupos de población de bajos ingresos que no alcanzan a contar con los recursos necesarios para cotizar al Sistema General de Pensiones, tal como muestra en la ilustración 3. Ahora bien, la Ley 1753 de 20015, planteó migrar este programa a los BEPS para darle la opción de permanecer dentro del programa a estas personas que pueden llegar a acceder a una pensión.

Ilustración 3. Población de bajos ingresos que no alcanza a cotizar en el SGP

GRUPO POBLACIONAL	CONDICIONES		BENEFICIOS	
	EDAD	SEMANAS PREVIAS	TIEMPO DEL SUBSIDIO (SEMANAS)	PORCENTAJE DEL SUBSIDIO
TRABAJADORES INDEPENDIENTES DEL SECTOR RURAL Y URBANO	RPMPD > 35 años y < 55 años	250	650	75%
	RAIS > 35 años y < 58 años			
	RPMPD > 55 años	500	500	75%
	RAIS > 58 años			
CONCEJALES (MPIOs CATEGORIAS 4, 5 Y 6) ⁽¹⁾	RPMPD > 35 años y < 55 años	250	650	75%
	RAIS > 35 años y < 58 años			
	RPMPD > 55 años	500	500	75%
	RAIS > 58 años			
TRABAJADORES DISCAPACITADOS	SIN	500	750	95%
MADRES COMUNITARIAS	SIN	SIN	750	80%
DESOCUPADOS	RPMPD > 55 años	500	650	70%
	RAIS > 58 años			

Fuente: Subdirección de pensiones DGRESS (2016)

El programa Colombia Mayor ofrece un subsidio a los adultos mayores que se encuentran en estado de indigencia o pobreza extrema. La edad para acceder a este programa es tres años inferior al determinado en el Sistema General de Pensiones (54 años para las mujeres y 59 para los hombres). Sin embargo, de acuerdo con la disponibilidad de recursos se ha priorizado la población de mayor edad.

Finalmente, el Acto legislativo 01 de 2005 estableció los Beneficios Económicos Periódicos – BEPS como opción de cobertura dentro de los servicios sociales complementarios, para aquellas personas que, por su nivel de ingresos, no alcanzan a pertenecer al Sistema General de Pensiones. Los BEPS fueron regulados por la Ley 1328 de 2009, el CONPES Social 156 de 2012, entre otros y son un mecanismo de ahorro voluntario y flexible de bajo monto, a largo plazo, para trabajadores que devenguen mensualmente menos de un salario mínimo y pertenezcan a SISBEN 1, 2 y 3. Las normas permiten utilizar aportes de BEPS para acumular cotizaciones del Régimen de Prima Media o permiten que recursos que fueron cotizados al Sistema General de Pensiones en RAIS o RPM (devolución de saldos o indemnización sustitutiva respectivamente) sean aportados a una cuenta BEPS. El objetivo es que, a partir del ahorro realizado en los BEPS, los rendimientos y el incentivo a cargo del Estado, un subsidio del 20% sobre los aportes realizados, se pueda obtener una renta de carácter individual y vitalicia.

Las demás entidades y fondos son de dos categorías: aquellos con afiliados activos, y aquellos que administran derechos previamente adquiridos. Algunos son remanentes de obligaciones específicas de empleadores, otros son remanentes de fondos multiempleadores, frecuentemente llamados cajas de previsión o de pensiones. Su clasificación es más compleja ya que es necesario analizar, por ejemplo, cómo se situaba frente al Sistema General de Pensiones antes de la Ley 100 (un sistema únicamente empleador, un sistema multiempleador con un sistema similar al del ISS, entre otros) y si se ha conmutado, es decir si se ha realizado cesión de la obligación pensional a un tercero y bajo qué condiciones.

Con la movilidad de las personas entre los diferentes sistemas se generó también movilidad de las obligaciones pensionales, entre los regímenes y entidades administradoras. Esta movilidad generó dificultades de registro, ya que un Régimen de Seguridad Social no reconoce un pasivo pensional hacia sus beneficiarios potenciales y actuales, mientras los otros regímenes sí lo reconocen y deben responder por sus variaciones año a año.

2.6. Asistencia social

En Colombia hay programas que cumplen las características de cubrir algunos riesgos sociales de la población bajo el mecanismo de asistencia social.

3. Criterios de clasificación según el MEFP 2014

En el MEFP 2014 la identificación de unidades institucionales es una condición previa para la clasificación y sectorización de las entidades. De acuerdo con el MEFP (2014), identificar las unidades institucionales es importante para la compilación de las EFP, debido a que permite sectorizar la economía, identificar la contrapartida de las transacciones y los saldos y efectuar la consolidación. Adicionalmente, una de las razones para trabajar con las unidades institucionales es que usualmente los datos fuente necesarios para las estadísticas están disponibles o pueden obtenerse fácilmente (FMI, 2014, parágrafo 2.23).

Al respecto, en este documento se tienen en cuenta los criterios sugeridos por la CIEFP (2017), que se encuentran en armonía con el MEFP (2014), en cuanto los conceptos básicos, definiciones y convenciones son los mismos del manual en la medida de lo posible, y según los cuales, para realizar la sectorización institucional de un ente del SGSS, se requiere evaluar:

- a. Si es residente.
- b. Si es una unidad institucional.
- c. Si es una unidad institucional pública.
- d. El sector institucional al que pertenece.

3.1 Residencia

Se entiende por residencia que el centro de interés económico de la entidad se encuentra en territorio colombiano, entendido como aquel “con el que tiene la conexión más estrecha” (FMI, 2014, parágrafo 2.7). Al respecto, se consideran los siguientes criterios de suficiencia para evaluar la residencia de una entidad: i). cuenta con un acto de creación donde es explícito que el área de atención corresponde a una zona del territorio económico colombiano (en el caso de una unidad del gobierno general) o, ii). el registro de cámara de comercio certifica como domicilio un área dentro del territorio económico colombiano (si se trata de una sociedad).

De acuerdo con el preámbulo de la Ley 100 de 1993, el SGSS:

“Es el conjunto de instituciones, normas y procedimientos, de que disponen la persona y la comunidad para gozar de una calidad de vida, mediante el cumplimiento progresivo de los planes y programas que el Estado y la sociedad desarrollen para proporcionar la cobertura integral de las contingencias, especialmente las que menoscaban la salud y la capacidad económica, **de los habitantes del territorio nacional** (...)”. (Congreso de la República, 1993)

Teniendo en cuenta que este documento comprende la primera fase del trabajo de la mesa de protección social, en la cual se priorizó el estudio de las entidades o fondos del orden nacional que componen el SGSS, se tiene que el centro de interés económico predominante de dichas entidades es el territorio nacional, dada el área de cobertura del sistema al que pertenecen. Por consiguiente, se tiene que todas las entidades a clasificar en este documento cumplen con el criterio de residencia.

3.2 Unidad Institucional

Según el MEFP 2014, “una unidad institucional es una entidad económica que tiene capacidad, por derecho propio, de poseer activos, incurrir en pasivos y realizar actividades económicas y transacciones con otras entidades” (FMI, 2014, parágrafo 2.22). Asimismo, la unidad institucional tiene autonomía para tomar decisiones y comprometerse en actividades económicas de las que es responsable ante la ley, dispone de un conjunto completo de cuentas o es capaz de compilarlo y puede contraer pasivos en nombre propio, aceptar

otras obligaciones, compromisos y celebrar contratos (FMI, 2014, parágrafo 2.22). En Colombia, existen entes o fondos que por razones de control de la Contraloría General de la República cuentan con un plan de cuentas completo, por lo que se les considera Unidad Institucional.

Para el caso colombiano, la facultad de poseer bienes o activos por derecho propio se puede resumir en la posibilidad de comprar y vender bienes muebles e inmuebles de propiedad del ente. La capacidad de tomar decisiones y comprometerse en actividades económicas se interpreta como la posibilidad de firmar contratos en nombre propio. Para establecer la capacidad de una entidad de contraer pasivos en nombre propio, aceptar otras obligaciones o compromisos y celebrar contratos es necesario revisar la definición de pasivo. Según el MEFP 2014 un pasivo “se establece cuando una unidad (deudor) es obligada, bajo circunstancias específicas, a proveer de fondos y otros recursos a otra unidad (acreedor)” (FMI, 2014, parágrafo 3.45).

Como se menciona en el documento de clasificación de entidades del sector público colombiano (CIEFP, 2017), en Colombia la actuación en nombre propio y la actuación en nombre de otro se da por el reconocimiento de la personería jurídica, la cual concede dos capacidades: i) la capacidad de derecho que se refiere a la posibilidad de ser titular de derechos; y ii) la capacidad de hecho que significa que el sujeto puede ejercer sus derechos (Código Civil, 1873, art. 633, 639).

Teniendo en cuenta lo sugerido por la CIEFP (2017), para clasificar las entidades del SGSS como unidades institucionales se consideran los siguientes criterios:

- a. la entidad posee un conjunto completo de cuentas o es posible compilar uno que esté separado de la entidad que la controla, sin que haya lugar a duplicación de información.
- b. la entidad tiene personería jurídica o es autónoma con respecto a la entidad que la controla.

En cuanto al segundo criterio, en caso de no contar con personería jurídica, se requiere establecer el nivel de autonomía que tiene la entidad con respecto a quien la controla, en particular, en lo referente a los procesos de gestión o producción y al manejo de los recursos a su cargo. En relación con estos aspectos, la Corte Constitucional en la sentencia C-1051 de 2001 define la autonomía como:

“la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autonomarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias”.

Para efectos de la clasificación de las entidades del SGSS en Colombia, se considerará lo estipulado en el acto de creación de estas entidades, en el cual, debe otorgarse autonomía sobre los literales c. y d. de la definición de la Corte Constitucional, dado que estos reconocen la capacidad de la entidad de decidir sobre la organización interna e implícitamente sobre el proceso de gestión o producción, y sobre el uso de los recursos de la misma.

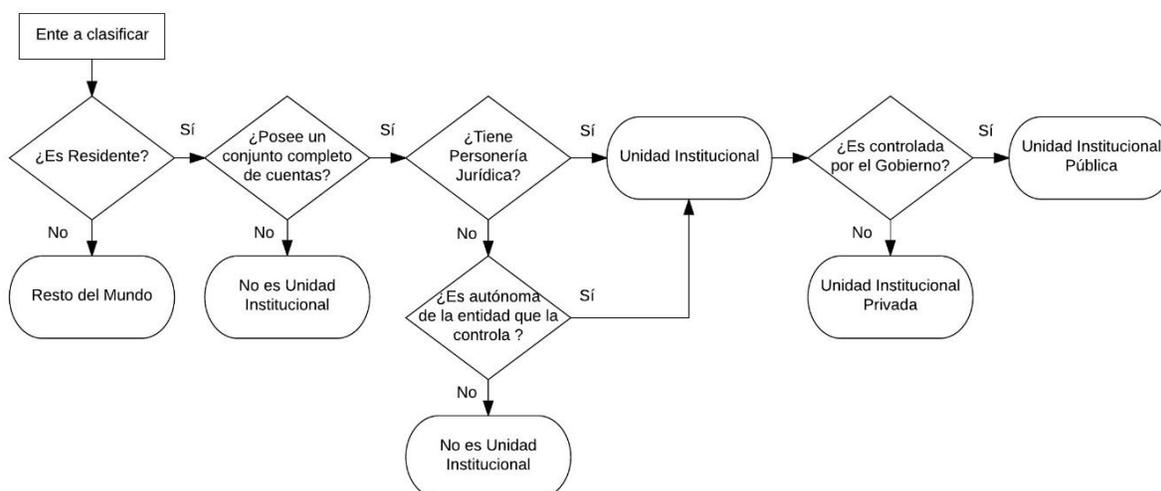
3.2.1. Unidad Institucional Pública

Todas las unidades que están controladas directa o indirectamente por unidades del gobierno se consideran unidades institucionales públicas (FMI, 2014, parágrafo 2.63). Según lo sugerido por la CIEFP(2017), para la clasificación de las entidades del SGSS se entenderá que una unidad es controlada cuando el gobierno cuenta con los mecanismos para dictar la política general de la entidad o cuando es financiada completamente por el gobierno y no tiene acceso a otras fuentes de financiamiento. Al respecto, las condiciones de suficiencia a considerar para establecer el control del gobierno, son que la entidad pueda nombrar o remover a sus

funcionarios claves, o cuente con la mayoría de votos que le permiten tomar decisiones sobre la entidad. Otros aspectos, son si el gobierno controla los permisos o acuerdos de endeudamiento; controla la entidad vía acuerdos contractuales o existe excesiva regulación.

En la ilustración 4 se presenta el diagrama de flujo para la clasificación de las entidades como Unidad Institucional Pública, según lo definido en los numerales 3.1, 3.2 y 3.2.1.

Ilustración 4. Diagrama de decisión Unidad Institucional Pública - SGSS.



Fuente: Elaboración Mesa de Protección Social – CIEFP con base en MEFP (2014).

3.2.2. Tipos de unidades institucionales

La clasificación de las unidades institucionales se determina con base en sus objetivos y funciones. Existen dos tipos de unidades institucionales: las personas u hogares y las entidades jurídicas o sociales. Otros conceptos importantes para el análisis están empresa, establecimiento y sociedad. Una **empresa** es una unidad institucional productora de bienes y servicios (FMI, 2014, parágrafo 2.24). Un **establecimiento** es una empresa o parte de una empresa, localizada en un emplazamiento y en el que solo se realiza una actividad productiva o en el que la actividad productiva principal representa la mayor parte del valor agregado. Como se puede observar, existe una relación jerárquica entre una empresa y un establecimiento (FMI, 2014, parágrafo 2.25).

Se reconocen tres tipos de entidades jurídicas y sociales: 1) las sociedades, 2) las instituciones sin fines de lucro (ISFL) y 3) las unidades de gobierno. Una **sociedad** “es una entidad capaz de generar utilidades u otras ganancias financieras para sus propietarios, reconocidas por la ley como entidades jurídicas separadas de sus propietarios y con el fin de dedicarse a la producción de mercado” (FMI, 2014, parágrafo 2.31). En relación con la definición de empresas, las sociedades son un subconjunto de empresas y pueden existir empresas no constituidas como sociedad. Por ejemplo, una **cuasisociedad** es una empresa no constituida en sociedad, propiedad de una unidad institucional, que tiene suficiente información para compilar un conjunto completo de cuentas, es gestionada como si fuera una unidad institucional separada y su relación con el propietario es la de una sociedad con sus accionistas (FMI, 2014, parágrafo 2.33).

En cuanto a las ISFL, “son entidades jurídicas o sociales creadas para producir o distribuir bienes y servicios, pero no pueden ser fuente de ingresos, utilidades ni otra ganancia financiera para las unidades institucionales que las establecen y las controlan o financian” (FMI, 2014, parágrafo 2.36). Finalmente, las unidades de

gobierno son una clase única de entidades jurídicas creadas mediante procesos políticos y dotadas de autoridad legislativa, judicial o ejecutiva sobre otras unidades institucionales en un área determinada (FMI, 2014, parágrafo 2.38).

3.3. Sector institucional

Todas las unidades institucionales residentes se clasifican en uno de los sectores institucionales. El FMI define un sector institucional como aquel que agrupa unidades institucionales de naturaleza similar de acuerdo con sus objetivos económicos, funciones y comportamiento. Una economía puede dividirse en cinco sectores institucionales mutuamente excluyentes (FMI, 2014, parágrafo 2.50):

- a. Sociedades no financieras;
- b. Sociedades financieras;
- c. Unidades del gobierno, incluidos los fondos de seguridad social;
- d. ISFL que sirven a los hogares (ISFLSH);
- e. Hogares.

Es posible dividir los sectores en subsectores, “por ejemplo, los sectores de las sociedades no financieras y financieras se subdividen con el fin de distinguir entre las sociedades sujetas al control del gobierno o de unidades extranjeras y el resto de las sociedades” (SCN, 2008, pág. 2). Para efectos de la clasificación de la Seguridad Social en Colombia propuesto en el presente documento, se considerarán los sectores de: gobierno general, subsector fondos de seguridad social, sociedades financieras y no financieras.

El **sector gobierno general** comprende las unidades institucionales residentes cuya actividad primaria es cumplir las funciones de gobierno (FMI, 2014, parágrafo 2.58). Este sector no incluye a las sociedades públicas, aun cuando el capital de estas sociedades pertenezca a unidades de gobierno (FMI, 2014, parágrafo 2.59). El sector público comprende todas las unidades institucionales residentes controladas directa o indirectamente por unidades de gobierno residentes, es decir el gobierno general y las sociedades públicas residentes (FMI, 2014, parágrafo 2.63).

Los **fondos de seguridad social** son un tipo particular de unidad de gobierno que se dedica a la operación de uno o más sistemas de seguridad social. Un fondo de seguridad social satisface las siguientes condiciones: 1) se organiza y gestiona separadamente de las demás actividades de las unidades de gobierno; 2) mantiene sus activos y pasivos separados de las demás unidades de gobierno y 3) participa en transacciones financieras por su propia cuenta. Dentro de los fondos de Seguridad Social, están los administradores y gestores a los que se hizo referencia en el numeral 1.3.1.1.

Las **sociedades no financieras** comprenden las unidades institucionales residentes que se dedican principalmente a la producción de mercado de bienes y servicios no financieros. El sector incluye las sociedades públicas y privadas (FMI, 2014, parágrafo 2.52). Por su parte, las **sociedades financieras** comprenden a las unidades institucionales residentes que se dedican principalmente a prestar servicios financieros, incluidos los servicios de seguros y fondos de pensión, a otras unidades institucionales (FMI, 2014, parágrafo 2.53).

Las **sociedades financieras** pueden dividirse en intermediarios financieros, auxiliares financieros (incluyen corredores de bolsa, administradores de fondos de pensiones, fondos mutuos, casas de cambio y las autoridades de supervisión central) e instituciones financieras y prestamistas de dinero cautivos. Los intermediarios financieros pueden dividirse en siete subsectores: 1) el banco central; 2) las sociedades de depósito excepto el banco central; 3) los fondos de mercado monetario; 4) los fondos de inversión del

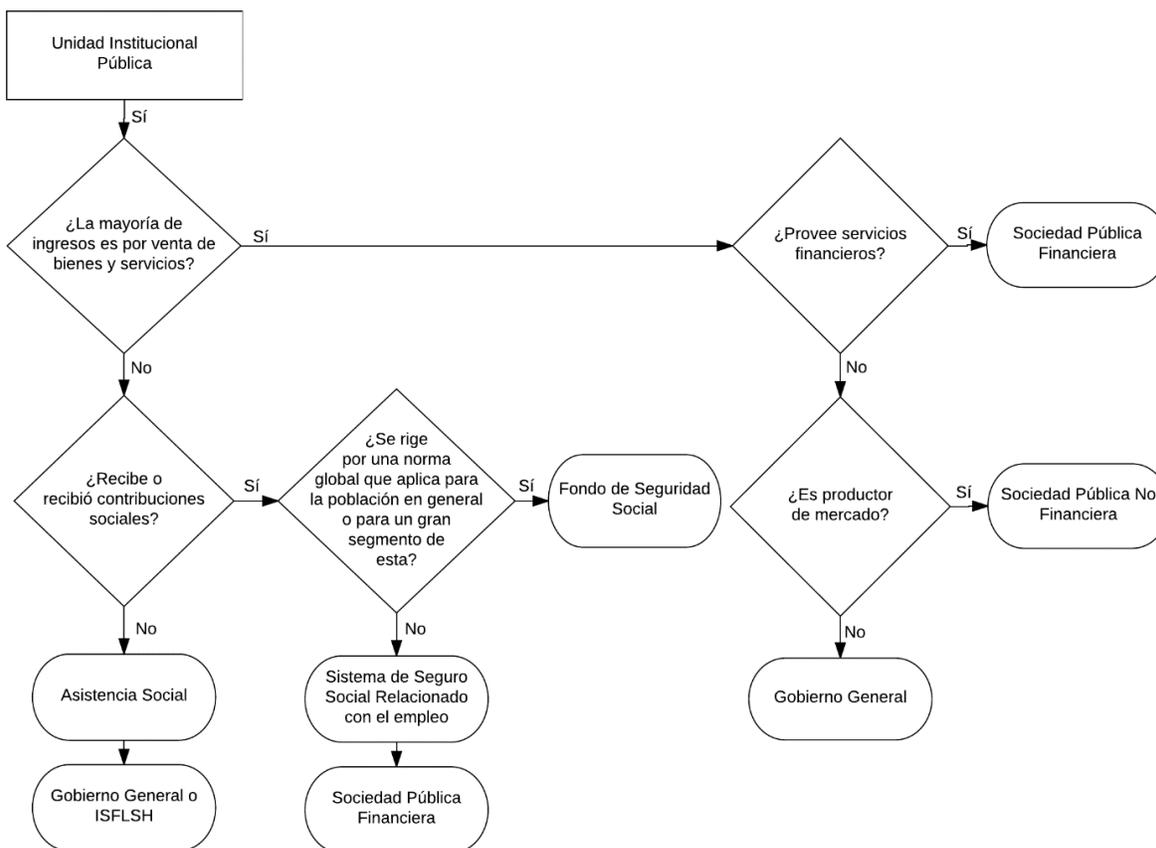
mercado no monetario; 5) otros intermediarios financieros; 6) sociedades de seguros y 7) fondos de pensión (FMI, 2014, parágrafo 2.54 - 2.55).

Para la sectorización institucional de las entidades, el documento de la CIEFP (2017) propone evaluar lo siguiente:

- a. Identificar si los ingresos de la entidad provienen en más de un 50% de la venta de bienes y servicios. De ser así, continuar con el literal d, en caso contrario seguir al literal b.
- b. Verificar si la entidad recibe o recibió contribuciones sociales como contraprestación para garantizar el derecho a prestaciones sociales (FMI, 2014, parágrafo A2.20). Si lo anterior no se cumple, se entenderá que la entidad funciona mediante un sistema de Asistencia Social y por lo tanto se clasificará en el sector de Gobierno General (FMI, 2014, parágrafo A2.26).
- c. Constatar si la entidad se rige por una norma global que aplica para la población en general o a un gran segmento de esta, según lo cual se clasificará en el subsector Fondos de Seguridad Social. En caso contrario se entenderá que es un sistema de seguro social relacionado con el empleo, el cual, según lo definido en el parágrafo 2.102 del MEFP, debe clasificarse como una sociedad financiera pública (FMI, 2014).
- d. Verificar si la entidad provee servicios financieros, lo cual la clasificaría como una Sociedad Pública Financiera.
- e. Si lo anterior no se cumple, identificar si la entidad se puede considerar como productor de mercado, en cuyo caso debe clasificarse como Sociedad Pública No Financiera, de lo contrario como una unidad del Gobierno General.

En la ilustración 5 se presenta el diagrama de flujo para la sectorización institucional de las entidades del SGSS en Colombia, de acuerdo con lo anterior.

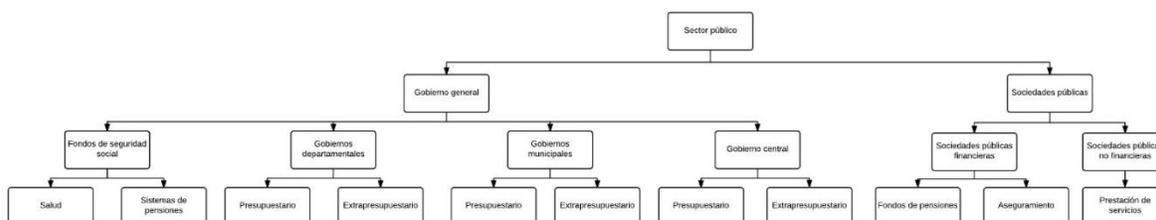
Ilustración 5. Diagrama de decisión Sectorización Institucional - SGSS



Fuente: Elaboración Mesa de Entidades - CIEFP con base en MEFP 2014

La división entre sectores y subsectores potencia la utilidad de los datos con el propósito de realizar un análisis económico y permite un monitoreo de grupos específicos de unidades institucionales con fines de política. Por ejemplo, el sector gobierno general puede dividirse en gobierno central, estatal y local, en tanto que los fondos de seguridad social se pueden presentar como un subsector separado o podrían incluirse en el subsector que los organiza y administra (FMI, 2014, parágrafo 2.62). Para el caso colombiano, se considerarán los fondos de seguridad social separados del gobierno central. En la ilustración 6 se observan los principales sectores y subsectores del sector público y la ubicación de los fondos de seguridad social.

Ilustración 6. Sectores y subsectores del sector público



Fuente: Elaboración Mesa de Protección Social - CIEFP a partir del Gráfico 2.3. El sector público y sus componentes, del MEFP (2014).

El MEFP 2014 aclara que los gobiernos departamentales y municipales también pueden tener como subsectores las unidades presupuestarias, las extrapresupuestarias y los fondos de seguridad social.

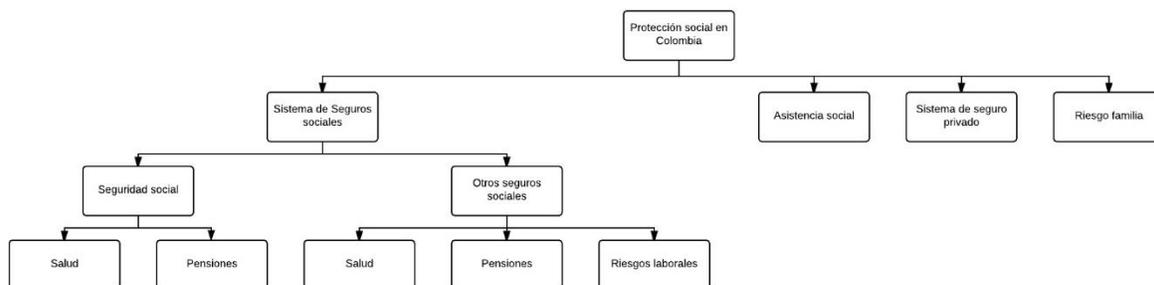
A modo de resumen, se presentan los principales conceptos, expuestos anteriormente, para la clasificación de las entidades que administran seguros sociales:

- **Protección social:** la intervención sistemática que busca aliviar a los hogares e individuos de la carga de un conjunto definido de riesgos sociales (FMI, 2014, párrafo A2.1).
- **Sistemas de seguros sociales:** provee protección social y requiere una participación formal por parte de los beneficiarios, evidenciado por el pago de una contribución actual o imputada. (FMI, 2014, párrafo A2.30).
- **Seguros Sociales:** es una función del gobierno o de las empresas privadas que puede ser desarrollada bajo el arreglo Contributivo o Subsidiado. Los Seguros Sociales se dividen en:
 1. **Sistemas de seguridad social:** son sistemas de seguros sociales que “cubren la comunidad como un todo, (...) y son impuestos y controlados por unidades de gobierno” (FMI, 2014, párrafo A2.33).
 2. **Sistemas de seguros relacionados con el empleo, distintos de seguridad social:** “se derivan de una relación empleado-empleador en la provisión de derechos de pensiones y de otras prestaciones sociales para los empleados como parte de las condiciones de empleo” (FMI, 2014, párrafo A2.40).
- **Asistencia social:** Provee los beneficios de la protección social a todas las personas que los necesitan sin ningún requerimiento formal para participar como la evidencia del pago de una contribución (FMI, 2014, párrafo A2.25).

El MEFP (2014) tiene en cuenta que no todos los sistemas de seguridad social son operados por fondos de seguridad social, estos sistemas pueden ser operados por unidades de gobierno que no sean fondos de seguridad social¹¹. En consecuencia, las estadísticas para los fondos de seguridad social pueden no incluir a todo lo correspondiente a la seguridad social. Sin embargo, “si un sistema de seguridad social no constituye una unidad institucional separada, pueden existir cuentas separadas para gestionar las finanzas del sistema, lo cual permitiría recopilar estadísticas complementarias sobre las actividades de la seguridad social con una cobertura más amplia que la del subsector seguridad social” (FMI, 2014, párrafo A2.35).

En la ilustración 7 se muestra el conjunto de la protección social para Colombia. Para las estadísticas de finanzas públicas, los fondos de seguridad social estarán comprendidos por lo que en este diagrama se denomina seguridad social. A través de la cuenta satélite se realizará seguimiento de las entidades y transacciones de la protección social.

¹¹ Para el caso colombiano se verá en varios casos, por ejemplo, el Fosyga.

Ilustración 7. Protección social en Colombia

Fuente: Elaboración Mesa de Protección Social - CIEFP a partir del Gráfico A.2.1. Diferenciación entre protección social y seguro privado, del MEFP (2014).

4. Análisis y aplicación de los criterios del MEFP (2014) al SGSS

En este capítulo se evalúan los diagramas que permiten establecer si las entidades del SGSS son Unidades Institucionales, así como su sector institucional, y se justifica la decisión de cada uno de los criterios a partir de la información que se expuso anteriormente.

Cabe resaltar que con base en lo comentado en el apartado 3.1 sobre el criterio de residencia, se tiene que todas las entidades a analizar cumplen dicha condición, por lo que este aspecto se tomará como dado en el análisis.

4.1. Sistema General de Riesgos Laborales

4.1.1. Fondo de Riesgos Laborales

El Fondo de Riesgos Laborales forma parte del sistema de seguridad social colombiano, en tanto que forma parte del Sistema General de Riesgos Laborales consagrado en la Ley 1562 de 2012 y el Decreto Ley 1295 de 1994. No tiene personería jurídica. Se trata de una cuenta administrada por encargo fiduciario con destinación específica para satisfacer fines de la seguridad social colombiana, conforme a las leyes vigentes. Tiene capacidad de dictar las normas generales para su funcionamiento por medio del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual estará a cargo de aprobar el presupuesto general de gastos. (Decreto 1833, 1994, art. 3). Por otra parte, los recursos del Fondo de Riesgos Profesionales sólo podrán ser administrados en fiducia (Decreto 1295, 1994, art. 87). El Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, administra el Fondo y está a cargo de aprobar el presupuesto general de gastos. (Decreto 1833, 1994, art. 3)

Recursos

El Fondo de Riesgos Laborales está conformado por los siguientes recursos de naturaleza parafiscal:

- El uno por ciento (1%) del recaudo por cotizaciones a cargo de los empleadores, porcentaje definido actualmente por el Gobierno quien tiene facultad para incrementarlo hasta un 3%.
- Aportes del presupuesto nacional
- Las multas mencionadas en el Decreto 1295 de 1994

- Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de Prevención de Riesgos Laborales en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados
- Las donaciones que reciba, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título (Presidente de la República, 1994)

Objeto

De conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 776 de 2002 modificado por el artículo 12 de la Ley 1562 de 2012, el objeto del Fondo de Riesgos Laborales es:

- a. “Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en todo el territorio nacional y ejecutar programas masivos de prevención en el ámbito ciudadano y escolar para promover condiciones saludables y cultura de prevención, conforme los lineamientos de la Ley 1502 de 2011;
- b. Adelantar estudios, campañas y acciones de educación, prevención e investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades laborales en la población vulnerable del territorio nacional;
- c. También podrán financiarse estudios de investigación que soporten las decisiones que en materia financiera, actuarial o técnica se requieran para el desarrollo del Sistema General de Riesgos Laborales, así como para crear e implementar un sistema único de información del Sistema y un Sistema de Garantía de Calidad de la Gestión del Sistema de Riesgos Laborales.
- d. Otorgar un incentivo económico a la prima de un seguro de riesgos laborales como incentivo al ahorro de la población de la que trata el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009 y/o la población que esté en un programa de formalización y de acuerdo a la reglamentación que para el efecto expida el Ministerio de Trabajo a efectos de promover e impulsar políticas en el proceso de formalización laboral;
- e. Crear un sistema de información de los riesgos laborales con cargo a los recursos del Fondo de Riesgos Laborales;
- f. Financiar la realización de actividades de promoción y prevención dentro de los programas de atención primaria en salud ocupacional;
- g. Adelantar acciones de inspección, vigilancia y control sobre los actores del Sistema de Riesgos laborales; dentro del ámbito de su competencia;
- h. Pago del encargo fiduciario y su auditoría y demás recursos que se deriven de la administración del fondo.

Parágrafo. Los recursos del Fondo de Riesgos Laborales no pertenecen al Presupuesto General de la Nación, no podrán ser destinados a gastos de administración y funcionamiento del Ministerio ni a objeto distinto del fondo previsto en la presente ley, serán manejados en encargo fiduciario, administrado por entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera. En dicho encargo se deberán garantizar como mínimo, las rentabilidades promedio que existan en el mercado financiero” (Congreso de la República, 2012).

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: El Fondo de Riesgos Laborales forma parte del Sistema General de Riesgos Laborales consagrado en la Ley 1562 de 2012 y el Decreto Ley 1295 de 1994. No tiene personería jurídica. Es una cuenta

administrada por encargo fiduciario con destinación específica para satisfacer fines de la seguridad social colombiana, conforme a las leyes vigentes. Tiene capacidad de dictar las normas generales para su funcionamiento por medio del Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual estará a cargo de aprobar el presupuesto general de gastos. (Decreto 1833, 1994, art. 3). Por otra parte, los recursos del Fondo de Riesgos Profesionales sólo podrán ser administrados en fiducia (Decreto 1295, 1994, art. 87). El Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, administra el Fondo y está a cargo de aprobar el presupuesto general de gastos. (Decreto 1833, 1994, art. 3). El Fondo, posee suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. Lo anterior permite inferir que el fondo se puede clasificar como **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: según el artículo 70 del Decreto 1295 de 1994, el Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, está a cargo de aprobar el presupuesto general de gastos del Fondo y una parte de sus recursos proviene de los aportes del presupuesto nacional. Es decir, el fondo puede considerarse una **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: uno de los recursos del fondo está constituido por el uno por ciento (1%) del recaudo por cotizaciones a cargo de los empleadores; sin embargo, de acuerdo con su objeto, este no ofrece prestaciones directas a los afiliados. Ahora bien, una porción de los aportes que este fondo recibe, están dirigidos a otorgar una prima de un seguro que cubra los riesgos de invalidez y muerte del ahorrador, de acuerdo con el artículo 87 de la Ley 1328 de 2009. Dentro de sus objetivos, anteriormente mencionados está cubrir a los segmentos de la población que pueden acceder al programa social complementario BEPS.. En resumen, entre los objetivos del Fondo de Riesgos Laborales está cubrir un riesgo social, pero no recibe contribuciones de los beneficiarios cubiertos. Este mecanismo se asemeja a un sistema de asistencia social, lo cual clasifica al fondo en el sector de **Gobierno General – Asistencia Social**.

4.1.2. Positiva Compañía de Seguros S.A.

Positiva Compañía de Seguros S.A. es una compañía de seguros de vida de capital nacional, autorizada para operar ramos de vida por la Superintendencia Financiera de Colombia en el territorio nacional, entre los que se incluye el ramo de riesgos laborales. Está adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Positiva es el fruto de un proceso de transformación del Seguro Social que se inició con el documento CONPES 3456 de enero 15 de 2007 y el documento CONPES 3494 del 13 de noviembre de 2007. Finalmente, es el resultado de la cesión de activos, pasivos y contratos de la Administradora de Riesgos Profesionales (ARP) del entonces Instituto de Seguros Sociales (ISS) a la Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros. Se encuentra vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia y los entes de control gubernamental.

Positiva está organizada como Sociedad Anónima, de carácter descentralizado del nivel nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente (Decreto 1234, 2012, art. 1). Según el Decreto 1234 de 2012, artículo 2, Positiva S.A tiene por objeto “la realización de operaciones de seguros de vida y afines, bajo las modalidades y los ramos autorizados expresamente; de coaseguros y reaseguros; y en aplicación de la Ley 100 de 1993”.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: Positiva S.A. posee un conjunto de cuentas completo y personería jurídica. De acuerdo con lo reglamentado para las sociedades anónimas y según el artículo 1 del Decreto 1234 de 2012, tiene autonomía administrativa y capital independiente. El presidente de Positiva S.A., nombrado por el presidente de la república, tiene dentro de sus funciones: “Formular las políticas generales y fijar los planes y programas de la compañía, en armonía con las directrices de la Asamblea General de Accionistas y la junta directiva” (Decreto 1678 de 2016, Art. 3), de manera que esta entidad tiene capacidad de dictar normas y gestionar sus propios intereses. Así mismo, cuenta con suficiencia financiera para el desarrollo de sus competencias, en razón de la cesión de activos, pasivos y contratos de la Administradora de Riesgos Profesionales del Instituto

de Seguros Sociales a La Previsora Vida S.A. Compañía de Seguros, que a partir del 1° de septiembre de 2008 inició su operación como Positiva Compañía de Seguros S.A. (Positiva Compañía de Seguros S.A., 2017). Por lo cual se considera la entidad como **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: Según el artículo 31 del Estatuto Social de Positiva S.A, el Gobierno Nacional dicta sus políticas generales mediante la Junta Directiva conformada por cinco (5) miembros, así: a) El Ministro de Hacienda y Crédito Público, b) Un representante del Presidente de la República, y c) Tres (3) miembros principales elegidos por la Asamblea General de Accionistas. Dentro de las funciones de la Junta Directiva están: formular la política general de la Sociedad y el plan de desarrollo administrativo, controlar el funcionamiento general de la sociedad, aprobar el presupuesto y establecer la política general sobre las inversiones de las reservas y del patrimonio de la sociedad. Así mismo, como se mencionó antes, el presidente de la empresa es designado por el presidente de la república. Por último, de acuerdo con el artículo 1° del Estatuto Social de la entidad, el Estado cuenta con una participación mayoritaria en la misma. Lo anterior permite inferir que el gobierno nacional tiene control sobre la entidad, por lo cual se considera como **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: Los ingresos por venta de bienes y servicios de Positiva S.A., representan el 89.3% de los ingresos totales. Adicionalmente, la entidad tiene por objeto la realización de operaciones de seguros de vida individual y afines, bajo las modalidades y los ramos facultados expresamente, y de coaseguros y reaseguros en los mismos ramos facultados (Positiva Compañía de Seguros S.A., 2017). De acuerdo con el MEFP, el sector sociedades financieras comprende a sociedades residentes que se dedican principalmente a prestar servicios financieros, incluidos los servicios relativos a seguros (FMI, 2014, parágrafo 2.53). De esta manera, es posible clasificar a Positiva como un auxiliar financiero que pertenece al sector de las **sociedades financieras públicas**, ya que, de acuerdo con el parágrafo 2.54 del MEFP (2014) “son sociedades financieras dedicadas principalmente a realizar actividades relacionadas con transacciones de activos financieros (..), pero en circunstancias que no implican que el auxiliar asuma la propiedad de los activos financieros y pasivos objeto de la transacción” (FMI, 2014, pág. 18).

4.2. Sistema General de Seguridad Social en Salud

Las entidades o fondos del orden nacional que pertenecen al Sistema General de Seguridad Social en Salud, son:

4.2.1. Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) antes Fondo de solidaridad y garantía (Fosyga)

El artículo 66 de la Ley 1753 creó la Entidad Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) con el fin de garantizar el adecuado flujo y el control de recursos del SGSSS. ADRES es una entidad de naturaleza especial del nivel descentralizado del orden nacional, asimilada a una empresa industrial y comercial del Estado. La entidad tiene el objetivo de “administrar los recursos que hacen parte del Fondo de Solidaridad y Garantías (FOSYGA), los del Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET), los que financien el aseguramiento en salud, los copagos por concepto de prestaciones no incluidas en el plan de beneficios del Régimen Contributivo, los recursos que se recauden como consecuencia de las gestiones que realiza la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP)” (Congreso de la República, 2015).

ADRES reemplazó a la cuenta del Fosyga, adscrita al Ministerio de Salud, que no tenía personería jurídica y era manejada por encargo fiduciario. La creación de ADRES le permite al Ministerio de Salud precisar la función de política y regulador y no de ejecutor. Adicionalmente, el Fosyga manejaba cinco subcuentas con independencia de recursos, en cambio, ADRES cuenta con gestión unificada de recursos, es decir, tiene unidad de caja. En cuanto a los recursos que administra ADRES, además de los ingresos que tenía el Fosyga,

recibe las rentas cedidas de salud y demás recursos a favor de las entidades territoriales destinadas a la financiación del Régimen Subsidiado (recursos de la Ley 1393 de 2010) y recursos del componente del Régimen Subsidiado del Sistema General de Participación.

Los recursos de esta entidad, están compuestos por:

1. Los aportes del Presupuesto General de la Nación definidos a través de la sección presupuestal del Ministerio de Salud y Protección Social.
2. Los activos transferidos por la Nación y por otras entidades públicas del orden nacional y territorial.
3. Un porcentaje de hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) de los recursos administrados con situación de fondos, para financiar los gastos requeridos para el desarrollo del objeto de la Entidad.
4. Los demás ingresos que a cualquier título perciba. (Decreto 1429, 2016, art. 4)

Evaluación de criterios MEFP (2014) - ADRES

Unidad institucional: ADRES, fue creada como una entidad especial, del nivel descentralizado del orden nacional, asimilada a una Empresa Industrial y Comercial del Estado. Con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera y capital independiente (Decreto 1429, 2016, art. 1), tiene autonomía respecto a la entidad que la controla, está sometida al régimen de contabilidad pública. (Decreto 1429, 2016, Art. 29), es decir que debe reportar a la CGN Estados Financieros completos. Dado lo anterior se concluye que la entidad es una **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: El Gobierno Nacional establecerá las condiciones generales de operación y estructura interna de la Entidad y adoptará la planta de personal necesaria para el cumplimiento de su objeto y funciones (Ley 1753, 2015, art. 66, par. 1).

Los ingresos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud – ADRES, estarán conformados por aportes del PGN, activos transferidos por la Nación y un porcentaje de hasta el cero coma cinco por ciento (0,5%) de los recursos administrados con situación de fondos, para financiar los gastos requeridos para el desarrollo del objeto de la Entidad (Decreto 1429, 2016, art. 4). Por lo tanto, la entidad se clasifica como **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: Los recursos que administra la ADRES proviene de las cotizaciones de los afiliados al Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) (Ley 1753, 2015, art. 67), es decir administra las contribuciones sociales que cubren a gran parte de la población colombiana. De esta manera, ADRES al ser una unidad institucional separada, organizada y gestionada por separado de otros fondos del gobierno, con ingresos que proceden principalmente de las contribuciones pagadas por las personas individuales y por los empleadores, aunque reciba transferencias del gobierno, cumple los criterios para ser clasificada como **Fondo de Seguridad Social**.

El **Fosyga** era un fondo-cuenta adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social, manejado por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, administrado por el Ministerio de Salud y Protección Social. El Fosyga manejaba cinco subcuentas con independencia de recursos: la subcuenta de Compensación, Solidaridad, Eventos Catastróficos, Terroristas y Accidentes de Tránsito (ECAT), Garantías, y Promoción, Fomento de la Salud y Prevención.

La subcuenta de Compensación financia el Régimen Contributivo mediante el pago de la Unidad de Pago por Capacitación – UPC de los afiliados y las prestaciones económicas. La UPC es la prima que reciben las

aseguradoras (EPS) por cada afiliado para garantizar a cada uno el acceso a los procedimientos y medicamentos establecidos en el plan de beneficios, es decir, para brindar las prestaciones sociales a los hogares. Las fuentes de recursos de la Subcuenta de Compensación provienen principalmente del recaudo de cotizaciones, así como la Tránsito del Impuesto CREE establecido en la Ley 1607 de 2012.

Por su parte, la subcuenta de solidaridad tiene como finalidad velar por la integridad y oportunidad del recaudo de los recursos que deben aportar los actores del sistema hacia el régimen subsidiado. Es decir, la cuenta de la solidaridad cumple el mismo objetivo que la cuenta de compensación para el régimen subsidiado. Los recursos provienen de la contribución en calidad de solidaridad, de hasta 1.5 puntos de las cotizaciones del Régimen Contributivo y de las cotizaciones de los Regímenes Especiales y de Excepción. También son fuentes de recursos los aportes del Gobierno Nacional Central, el monto de las Cajas de Compensación Familiar –CCF- de que trata el artículo 217 de la Ley de 1993, el Impuesto Social a las Armas y las transferencias de la Subcuenta ECAT.

Los recursos para la subcuenta de ECAT se recaudan a través del pago de las primas como un porcentaje del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y los recursos del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (FONSAT) para subsanar el costo de las atenciones de las víctimas de accidentes de tránsito y las víctimas de eventos catastróficos y terroristas.

La subcuenta de Promoción, Fomento de la Salud y Prevención “tiene por objeto financiar las actividades de educación, información y fomento de la salud y de prevención secundaria y terciaria de la enfermedad”. Esta subcuenta tiene como fuentes principales un porcentaje no superior a un punto de cotización de afiliados al Régimen Contributivo; recursos del Ministerio de Salud y Protección Social asignados a Promoción y Prevención de la salud; y recursos del impuesto a las municiones y explosivos establecido por el artículo 224 de la Ley 100 de 1993.

Finalmente, los recursos de la subcuenta de Garantías provienen de recursos del Presupuesto General de la Nación como aporte inicial; aportes de los aseguradores con cargo al porcentaje de administración y los prestadores con cargo a sus ingresos o excedentes; recursos de la cotización del Régimen Contributivo de Salud no compensados por los aseguradores en salud dentro del año siguiente al recaudo. Según lo establecido en el artículo 41 del Decreto Ley 4107 de 2011, los recursos de esta subcuenta se utilizan para el Apoyo y Fortalecimiento a las Entidades del Sector Salud.

Evaluación de criterios MEFP (2014) - FOSYGA

Unidad institucional: La Ley 100 de 1993 en el artículo 218, creó el FOSYGA como un Fondo-Cuenta, adscrita al Ministerio de Salud y Protección Social, cada una de las subcuentas fueron manejadas por un mismo encargo fiduciario, lo que le permite generar un conjunto completo de cuentas a pesar de no tener personería jurídica. Por otro lado, después de la liquidación del Consejo Nacional de Salud y de la CRES, el Ministerio de Salud y Protección Social determinó los criterios de utilización y distribución de sus recursos (Decreto 2560, 2012, art, 26). Estos recursos se manejaron de manera independiente y se destinaron exclusivamente a las finalidades consagradas en la Ley, es decir que el FOSYGA tenía suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. Por lo cual, se concluye que es una **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: El Ministerio de Salud y Protección Social determinó los criterios de utilización y distribución de sus recursos (Decreto 2560, 2012, art, 26), de manera que el Gobierno dictó las políticas generales de la entidad. El FOSYGA, no fue financiado completamente por el Gobierno puesto que recibió contribuciones sociales para la Subcuenta de Compensación, Solidaridad y Promoción, Fomento a la Salud y Prevención. Dado lo anterior se concluye que es una **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: El FOSYGA recibió contribuciones sociales para financiar las subcuentas (Ley 100, 1993, art. 219-224) para cumplir con su propósito. De igual modo, fue creado con el propósito de administrar el

SGSS, es decir que hace parte de las entidades que cubren grandes segmentos de la población con base en normas de carácter legal y no se encargaba de la venta de servicios financieros. Por lo cual se concluye que pertenece a **Fondos de Seguridad Social**.

4.2.2. Dirección de Sanidad Fuerzas Militares

La ley 352 de 1997 creó la Dirección General de Sanidad Militar como una dependencia del Comando General de las Fuerzas Militares, cuyo objeto es administrar los recursos del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares e implementar las políticas, planes y programas que adopte el Consejo Superior de Salud de las Fuerzas Militares y la Policía Nacional (CSSMP) y el Comité de Salud de las Fuerzas Militares respecto del Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares. Las Fuerzas Militares, de acuerdo con el artículo 217 de la Constitución Política de Colombia 1991, tienen como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional.

Dentro de las funciones a su cargo está dirigir el funcionamiento del Subsistema de Salud de las FFMM, administrar el fondo – cuenta y recaudar las cotizaciones de los afiliados. Esta Dirección no posee personería jurídica independiente del Ministerio de Defensa, no está en capacidad de compilar un conjunto de cuentas completo y no tiene autonomía de administración y control. La función principal de esta entidad es cubrir el riesgo social de salud para sus afiliados y está regido bajo el mismo funcionamiento del sistema general de seguridad social colombiano.

Sin embargo, lo ideal para las Estadísticas de Finanzas Públicas es que puedan emitir un Estado Contable completo y cuando esto sea posible se clasificará dentro de “Fondos de Seguridad Social”. Como resultado, hoy en día se clasifica dentro de Gobierno General con el Ministerio de Defensa. Por ahora, es posible identificar las cuentas de ingresos y gastos, por lo cual en la cuenta satélite de salud se hará seguimiento.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: Es una dependencia del Comando General de las Fuerzas Militares (Ley 352 de 1997, Art. 9). No tiene personería jurídica. Adicionalmente, la Dirección realiza unos saldos contables como Dirección General de Sanidad Militar pero no es posible obtener un conjunto completo de cuentas independiente de la unidad que la controla. Sus Estados Financieros están consolidados con el Ministerio de Defensa. Por lo cual se concluye que **NO** es una **Unidad Institucional** y hace parte de la unidad que la controla, en este caso el **Ministerio de Defensa**.

4.2.3. Dirección de Sanidad Policía Nacional

La Dirección de Sanidad de la Policía Nacional fue creada como una dependencia de la Dirección General de la Policía Nacional, cuyo objeto es el de administrar los recursos del Subsistema de Salud de la Policía Nacional e implementar las políticas, planes y programas que adopte el CSSMP y el Comité de Salud de la Policía Nacional. (Ley 352 de 1997, Art. 15). Dentro de sus funciones están: dirigir la operación y el funcionamiento del subsistema, administrar el fondo-cuenta, y recaudar las cotizaciones a cargo de los afiliados al subsistema.

Esta Dirección no posee personería jurídica independiente de la Policía Nacional, no está en capacidad de compilar un conjunto de cuentas completo y no tiene autonomía de administración y control. La función principal de esta entidad es cubrir el riesgo social de salud para sus afiliados, está regido bajo el mismo funcionamiento del sistema general de seguridad social colombiano. Sin embargo, lo ideal para las Estadísticas de Finanzas Públicas es que puedan emitir un Estado Contable completo y cuando esto sea posible, estará clasificadas dentro de “Fondos de Seguridad Social”. Como resultado, hoy en día se clasifica dentro de Gobierno General con el Ministerio de Defensa. Por ahora, es posible identificar las cuentas de ingresos y gastos, por lo cual en la cuenta satélite de salud se hará seguimiento.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: Es una dependencia de la Dirección General de la Policía Nacional (Ley 352 de 1997, Art. 15). No tiene personería jurídica. Adicionalmente, esta dependencia realiza unos saldos contables como Dirección de Sanidad de la Policía Nacional y no es posible obtener un conjunto completo de cuentas independiente de la unidad que la controla. Sus Estados Financieros están consolidados con Dirección General de la Policía Nacional. Por lo cual se concluye que **NO** es una **Unidad Institucional** y hace parte de la unidad que la controla, en este caso la **Policía Nacional**.

4.2.4. Fondo de pasivo social De Ferrocarriles Nacionales de Colombia

Al ordenarse la liquidación de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia a través del Decreto 1586 de 1989, nace el Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia, mediante Decreto 1591 de 1989, como Establecimiento Público del orden nacional, personería Jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Dentro del patrimonio del Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia se encuentran: Las cuotas o aportes de los beneficiarios, los aportes de otras personas naturales o jurídicas públicas o privadas (Decreto 1591 de 1989, art. 11). Asimismo, el Decreto 1591 de 1989 estableció que el objeto de la entidad es organizar y administrar las prestaciones asistenciales a que tengan derecho los empleados y los pensionados de la empresa Ferrocarriles Nacionales de Colombia en Liquidación.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: el Decreto 1591 de 1989, creó el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles de Colombia, como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. Así mismo, por medio de la Resolución 354 de 2007, art. 5, está obligado a aplicar el Régimen de Contabilidad Pública que expida la CGN en uso de sus facultades. Por lo cual se concluye que es una **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: La Junta Directiva está integrada por el Ministro de MSPS o su delegado, el Ministro del MHCP o su delegado, el Ministro de Trabajo o su delegado, el Director de la Dirección de Pensiones y otras prestaciones de MinTrabajo, un representante de las asociaciones de pensionados ferroviarios o su suplente. (Decreto 1094, 2013, Art. 1). Lo que indica que el Gobierno tiene el control del directorio u órgano rector de este fondo. Dado lo anterior, se clasifica la entidad como **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: los ingresos por venta de servicios (4.3) no representan más del 50% del total de ingresos de la entidad (CHIP 2017). Sí recibe contribuciones sociales porque dentro del patrimonio del Fondo se encuentran: Las cuotas o aportes de los beneficiarios, los aportes de otras personas naturales o jurídicas públicas o privadas (Decreto 1591 de 1989, art. 11). Seguidamente, no hace parte de las entidades que cubren a segmentos amplios de la población con base en normas de carácter legal. Lo anterior da como resultado que este Fondo es un sistema de seguro social relacionado con el empleo, por lo cual, se concluye que la entidad se clasifica como **Sociedad Pública Financiera**.

4.2.5. Empresas Sociales del Estado (E.S.E.)

Para las cuatro Empresas Sociales del Estado del orden nacional que prestan servicios de salud en forma directa o por las entidades territoriales, el artículo 194 de la ley 100 de 1993 reglamenta su naturaleza jurídica: “constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la Ley o por las asambleas o concejos (...)”.

4.2.5.1. E.S.E. Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta

En 1994, por medio del Decreto 1257 del 20 de junio, se transforma La Unidad Administrativa Especial Centro Dermatológico Federico Lleras Acosta, en Empresa Social del Estado del orden Nacional y se le dota de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa y jurisdicción en todo el territorio nacional, y domicilio en Bogotá. Debido a que es una empresa Social del Estado del orden Nacional con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, se considera una unidad institucional.

De acuerdo con el Decreto 1257 de 1994, el principal objetivo de la entidad es prestar asistencia médica, propiciar y contribuir con la docencia en el campo de su competencia y realizar investigación científica en patologías dermatológicas con énfasis en lepra, leishmaniasis y otras enfermedades tropicales. Su principal función no es administrar un sistema de seguros sociales, en cambio, presta los servicios de salud.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley, o por las asambleas o concejos. (Decreto 1876, 1994, art. 1) De igual modo, por medio de la Resolución 354 de 2007, art. 5, están obligadas a aplicar el Régimen de Contabilidad Pública que expida la CGN en uso de sus facultades. Adicionalmente, como entidad pública descentralizada, cuenta con autonomía administrativa para dictar normas relacionadas con el cumplimiento de sus funciones (Decreto 1876, 1994, art. 1), es decir, tiene autonomía y poder de gestión respecto de la entidad que la controla, así como suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. Dado lo anterior se concluye que cumple con los criterios de **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: La Junta Directiva de las Empresas Sociales del Estado del orden nacional y territorial, estarán integradas de conformidad con lo establecido en el artículo 98 del Decreto-ley 1298 de 1994, así: una tercera parte de sus miembros serán representantes del sector político administrativo, otra tercera parte representará al sector científico de la salud y la tercera parte restante será designada por la comunidad. (Decreto 1876, 1994, art. 6). Asimismo, aun cuando gozan de autonomía administrativa, estarán sujetas a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritos, en este caso, el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior precisa el control que el Gobierno ejerce sobre estas entidades. Con base en lo anterior, estas empresas se consideran como **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: El objetivo de las ESE es producir y prestar servicios de salud de acuerdo a la Ley. (Decreto 1876, 1994, art. 4, Literal a y b), igualmente, deben garantizar mediante un manejo gerencial adecuado, la rentabilidad social y financiera de la Empresa Social. (Decreto 1876, 1994, art. 4, Literal c). En este sentido, los ingresos por venta de servicios (4.3) representan más del 50% del total de ingresos de la entidad (CHIP 2017), los cuales, provienen de producir y prestar servicios de salud. Por otro lado, no hacen parte de las entidades que cubren a segmentos amplios de la población con base en normas de carácter legal. Por último, esta empresa social cubre con sus ventas por servicios de salud más del 50% de los costos de ventas lo que lo caracteriza como productor de mercado. Por lo anterior se concluye que la ESE se clasifica como **Sociedad Pública no Financiera**.

4.2.5.2. E.S.E. Instituto Nacional de Cancerología

El Instituto de Nacional de Cancerología Empresa Social del Estado es una entidad pública descentralizada del orden Nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, de conformidad con el Artículo 194 de la Ley 100 de 1993.

De acuerdo con el Decreto 1287 de 1994, el principal objeto de la entidad es prestar servicios de salud en el área oncológica, con carácter de servicio público a cargo del Estado. De esta manera, su principal función no es administrar un sistema de seguros sociales.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley, o por las asambleas o concejos. (Decreto 1876, 1994, art. 1) De igual modo, por medio de la Resolución 354 de 2007, art. 5, están obligadas a aplicar el Régimen de Contabilidad Pública que expida la CGN en uso de sus facultades. Adicionalmente, como entidad pública descentralizada, cuenta con autonomía administrativa para dictar normas relacionadas con el cumplimiento de sus funciones (Decreto 1876, 1994, art. 1), es decir, tiene autonomía y poder de gestión respecto de la entidad que la controla, así como suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. Dado lo anterior se concluye que cumple con los criterios de **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: La Junta Directiva de las Empresas Sociales del Estado del orden nacional y territorial, estarán integradas de conformidad con lo establecido en el artículo 98 del Decreto-ley 1298 de 1994, así: una tercera parte de sus miembros serán representantes del sector político administrativo, otra tercera parte representará al sector científico de la salud y la tercera parte restante será designada por la comunidad. (Decreto 1876, 1994, art. 6). Asimismo, aun cuando gozan de autonomía administrativa, estarán sujetas a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritos, en este caso, el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior precisa el control que el Gobierno ejerce sobre estas entidades. Con base en lo anterior, estas empresas se consideran como **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: El objetivo de las ESE es producir y prestar servicios de salud de acuerdo a la Ley. (Decreto 1876, 1994, art. 4, Literal a y b), igualmente, deben garantizar mediante un manejo gerencial adecuado, la rentabilidad social y financiera de la Empresa Social. (Decreto 1876, 1994, art. 4, Literal c). En este sentido, los ingresos por venta de servicios (4.3) representan más del 50% del total de ingresos de la entidad (CHIP 2017), los cuales, provienen de producir y prestar servicios de salud. Por otro lado, no hacen parte de las entidades que cubren a segmentos amplios de la población con base en normas de carácter legal. Por último, esta empresa social cubre con sus ventas por servicios de salud más del 50% de los costos de ventas lo que lo caracteriza como productor de mercado. Por lo anterior se concluye que la ESE se clasifica como **Sociedad Pública no Financiera**.

4.2.5.3. E.S.E. Sanatorio de Agua de Dios

El Sanatorio de Agua de Dios se creó en 1870 y a partir de la 100 de 1993, se cambia a Empresa Social del Estado del orden nacional, con personería jurídica e independencia financiera, adscrita al Ministerio de Salud. El Decreto 1288 de 1994 definió que el principal objeto de la entidad es prestar, con el carácter de servicio público a cargo del Estado, el servicio de salud a los enfermos de Hansen en todo el territorio nacional. Por esta razón, su función principal no es administrar un sistema de seguros sociales, debido a que no cubre alguno de los riesgos sociales, sino prestar servicios de salud.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley, o por las asambleas o concejos. (Decreto 1876, 1994, art. 1) De igual modo, por medio de la Resolución 354 de 2007, art. 5, están obligadas a aplicar el Régimen de Contabilidad Pública que expida la CGN en uso de sus facultades. Adicionalmente, como entidad pública descentralizada, cuenta con autonomía administrativa para dictar normas relacionadas con el cumplimiento de sus funciones (Decreto 1876, 1994, art. 1), es decir, tiene autonomía y poder de gestión respecto de la entidad que la controla, así como suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. Dado lo anterior se concluye que cumple con los criterios de **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: La Junta Directiva de las Empresas Sociales del Estado del orden nacional y territorial, estarán integradas de conformidad con lo establecido en el artículo 98 del Decreto-ley 1298 de 1994, así: una tercera parte de sus miembros serán representantes del sector político administrativo, otra tercera parte representará al sector científico de la salud y la tercera parte restante será designada por la comunidad. (Decreto 1876, 1994, art. 6). Asimismo, aun cuando gozan de autonomía administrativa, estarán sujetas a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritos, en este caso, el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior precisa el control que el Gobierno ejerce sobre estas entidades. Con base en lo anterior, estas empresas se consideran como **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: El objetivo de las ESE es producir y prestar servicios de salud de acuerdo a la Ley. (Decreto 1876, 1994, art. 4, Literal a y b), igualmente, deben garantizar mediante un manejo gerencial adecuado, la rentabilidad social y financiera de la Empresa Social. (Decreto 1876, 1994, art. 4, Literal c). Por otro lado, se calcula el indicador de ingresos por venta de servicios (4.3) sobre ingresos totales, y el resultado es que sus ventas por servicios representan menos del 50% (CHIP 2017), lo que indica que es una unidad institucional no de mercado y hace parte del Gobierno General por la alta dependencia de esta con las transferencias recibidas. Por lo anterior se concluye que la ESE se clasifica como **Gobierno General – Asistencia Social**.

4.2.5.4. E.S.E. Sanatorio de Contratación

El artículo 194 de la ley 100 de 1993 estableció a la institución como una empresa social del Estado, entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. La función principal de la entidad, de acuerdo al decreto 1289 de 1994, es prestar el servicio de salud relacionado con los enfermos de Hansen en todo el territorio nacional, con el carácter de servicio público a cargo del Estado.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: Las Empresas Sociales del Estado constituyen una categoría especial de entidad pública, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas o reorganizadas por ley, o por las asambleas o concejos. (Decreto 1876, 1994, art. 1) De igual modo, por medio de la Resolución 354 de 2007, art. 5, están obligadas a aplicar el Régimen de Contabilidad Pública que expida la CGN en uso de sus facultades. Adicionalmente, como entidad pública descentralizada, cuenta con autonomía administrativa para dictar normas relacionadas con el cumplimiento de sus funciones (Decreto 1876, 1994, art. 1), es decir, tiene autonomía y poder de gestión respecto de la entidad que la controla, así como suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. Dado lo anterior se concluye que cumple con los criterios de **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: La Junta Directiva de las Empresas Sociales del Estado del orden nacional y territorial, estarán integradas de conformidad con lo establecido en el artículo 98 del Decreto-ley 1298 de 1994, así: una tercera parte de sus miembros serán representantes del sector político administrativo, otra tercera parte representará al sector científico de la salud y la tercera parte restante será designada por la comunidad. (Decreto 1876, 1994, art. 6). Asimismo, aun cuando gozan de autonomía administrativa, estarán sujetas a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritos, en este caso, el Ministerio de Salud y Protección Social. Lo anterior precisa el control que el Gobierno ejerce sobre estas entidades. Con base en lo anterior, estas empresas se consideran como **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: El objetivo de las ESE es producir y prestar servicios de salud de acuerdo a la Ley. (Decreto 1876, 1994, art. 4, Literal a y b), igualmente, deben garantizar mediante un manejo gerencial adecuado, la rentabilidad social y financiera de la Empresa Social. (Decreto 1876, 1994, art. 4, Literal c). Por otro lado, se calcula el indicador de ingresos por venta de servicios (4.3) sobre ingresos totales, y el resultado es que sus ventas por servicios representan menos del 50% (CHIP 2017), lo que indica que es una unidad institucional

no de mercado y hace parte del Gobierno General por la alta dependencia de esta con las transferencias recibidas. Por lo anterior se concluye que la ESE se clasifica como **Gobierno General – Asistencia Social**.

4.3. Sistema General de Seguridad Social en Pensiones

Las entidades o fondos del orden nacional que pertenecen al Sistema General de Pensiones son:

4.3.1. Colpensiones

La Ley 1151 de 2007 en su artículo 155 creó a la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, como una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

De conformidad con este artículo, Colpensiones, hace parte del Sistema General de Pensiones y tiene por objeto la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, las prestaciones especiales que las normas legales le asignen y la administración del Sistema de Ahorro de Beneficios Económicos Periódicos (BESP) de que trata el Acto Legislativo 01 de 2005, en los términos que determine la Constitución y la Ley, en su calidad de entidad financiera de carácter especial.

Adicionalmente en el Decreto 2011 de 2012, se establece la continuidad en el Régimen de Prima Media con Prestación definida: “Los afiliados y pensionados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por el Instituto de Seguros Sociales (ISS), mantendrán su condición en la Administradora Colombiana de Pensiones -Colpensiones, así como los derechos y obligaciones que tienen en el mismo régimen, sin que ello implique una selección o traslado de régimen del Sistema General de Pensiones” (Presidente de la República, 2012).

“Los afiliados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida administrado por la Caja de Previsión Social de Comunicaciones -Caprecom, mantendrán su condición, derechos y obligaciones que tienen, en el mismo régimen administrado por Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones, sin que ello implique una selección o traslado de régimen de Sistema General de Pensiones” (Presidente de la República, 2012).

El patrimonio de la Entidad está conformado por los activos que reciba para el funcionamiento y la acumulación, de los traslados que se hagan de otras cuentas patrimoniales, las transferencias del Presupuesto General de la Nación, los activos que le transfiera la Nación y otras entidades públicas del orden nacional y los demás activos e ingresos que a cualquier título perciba. Adicionalmente, Colpensiones administra el fondo del Programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) que cubre el riesgo vejez para quienes no pueden acceder al sistema general de pensiones. BEPS es financiado por el gobierno, de acuerdo con la Ley 1328 de 2009, con cargo a los recursos del Fondo de Solidaridad Pensional.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: Colpensiones presenta estados financieros y operaciones recíprocas, ejecución presupuestal de ingresos y gastos y formulación presupuesta a partir del año 2012, de modo que cuenta con un conjunto completo de cuentas o capacidad para compilar. La Ley 1151 de 2007 creó a Colpensiones como una empresa industrial y comercial del Estado con personería jurídica. Lo anterior permite inferir que Colpensiones se puede clasificar como **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: según el artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 Colpensiones es una empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional. Es decir, Colpensiones puede considerarse una **Unidad Institucional Pública**.

Sector institucional: Colpensiones recibe sus ingresos principalmente de las contribuciones sociales de los afiliados al Régimen de Prima Media (RPM), ya que su objeto es la administración estatal de dicho régimen. El RPM se caracteriza por ser un régimen solidario de prestación definida y los aportes de los afiliados y sus rendimientos constituyen un fondo común de naturaleza pública, que garantiza el pago de las prestaciones de quienes tengan la calidad de pensionados en cada vigencia (Ley 100 de 1993, art. 32). De esta manera, Colpensiones al ser una unidad institucional separada, organizada y gestionada por separado de otros fondos del gobierno, con ingresos que proceden principalmente de las contribuciones pagadas por las personas individuales y por los empleadores, aunque reciba transferencias del gobierno, cumple los criterios para ser clasificada como **Fondo de Seguridad Social**.

4.3.2. Fondo de Garantía de Pensión Mínima

Este fondo fue creado por medio de la Ley 100 del 93, posteriormente, la Ley 1328 de 2009 adiciona a la Ley 100 de 1993, lo siguiente:

“PARÁGRAFO 3o. El Gobierno Nacional reglamentará la organización y administración de los recursos que conforman el patrimonio autónomo del Fondo de Garantía de Pensión Mínima del Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad.”

Opera como un sistema de solidaridad entre los afiliados al sistema de “Ahorro Individual con Solidaridad” que completa el ahorro de las personas que han estado ahorrando durante toda su vida laboral y no han capitalizado suficientemente como para tener una pensión de por lo menos un salario mínimo. Los fondos se alimentan con una “contribución” obligatoria de los afiliados al RAIS, actualmente un 1,5% del IBC. En este caso, ese aporte se debería tratar como un impuesto. Sin embargo, el afiliado al RAIS no pierde totalmente sus derechos sobre estos fondos aportados cuando se traslada de régimen hacia el RPM, sus aportes se trasladan al Fondo de Garantía de Pensión Mínima, es decir, no es posible considerarlo un impuesto (DNP-DANE, 2015).

Cada Fondo de Pensión maneja su propio FGPM, cuyos recursos se invierten como los ahorros individuales de cada uno de los afiliados. Los recursos se desembolsan a favor de los beneficiarios una vez se agotan sus ahorros propios. Por esta razón, a pesar de que hayan sido asignados en el momento de pensionarse a una persona, no necesariamente se girarán, ya que puede fallecer antes de que se agoten sus propios ahorros. Si bien esta Pensión Mínima tiene la garantía del Estado, tal como el caso de todos los ahorros pensionales en los fondos privados de pensión, los recursos para su pago provienen de todos los afiliados, y tiene las características de un fondo común, es decir de propiedad mancomunada de los afiliados a cada uno de los fondos.

El procedimiento para el reconocimiento de pensión a la vejez a los afiliados, es el que justifica que dicho fondo está controlado por el Estado, el Estado responderá por dichos recursos por medio del Presupuesto General de la Nación, una vez se agoten.

En primer lugar, el inciso modificado por el artículo 1° del Decreto 142 de 2006 hace responsable al Ministerio de Hacienda y Crédito Público de señalar “la información que debe presentarse en los lugares y en los plazos que el mismo determine” para acceder al Fondo de Garantía de Pensión Mínima. El artículo 4 del Decreto 832 de 1996 describe el procedimiento para el reconocimiento de la garantía de pensión mínima en el cual

“Corresponde a la Oficina de Obligaciones Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el reconocimiento de la garantía de pensión mínima, acto que se expedirá con base en la información que suministre la AFP o la aseguradora (...). Con anterioridad al envío de la información respectiva, ésta deberá ser verificada por parte de la AFP de acuerdo con las instrucciones que al efecto imparta

la Superintendencia Bancaria”.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 83 de la Ley 100 de 1993, cuando un afiliado cumple los requisitos para acceder a una pensión, pero el saldo de su cuenta individual es menor que el saldo necesario para una pensión mínima, incluido el valor del bono y/o título pensional, la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público es la encargada de reconocer el derecho a acceder al Fondo de Pensión Mínima. Los pagos mensuales de la pensión se cargan primero a la cuenta de ahorro individual, la AFP debe informar a la OBP un año antes de que se agoten los recursos de la cuenta con el propósito de que se dispongan los recursos necesarios para hacer el pago con el dinero del Fondo. El gobierno está trabajando en la definición de un reporte para la consolidación de los recursos que cada Administradora de Fondo de Pensiones ha recaudado.

El Fondo de Garantía de Pensión Mínima hace parte de un sistema de seguridad social y es controlado por el Estado, específicamente por la Oficina de Bonos Pensionales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, esto quiere decir que en una eventual contingencia el Estado tendría la responsabilidad de hacerse cargo de las obligaciones. Debido a que no existe acuerdo en la Mesa de Protección Social, se realizará la consulta al FMI sobre si es correcto clasificarlo como “Fondo de Seguridad Social” o “Sociedades Financieras”.

4.3.3. Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional (CASUR)

El Decreto 417 de 1955, creó la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional “con personería jurídica y patrimonio propio, a cargo del pago de los sueldos de retiro y las pensiones de jubilación del personal afiliado a ella y las demás prestaciones que pague la Caja de Sueldos de Retiro de las Fuerzas Armadas” (Art. 3).

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: CASUR posee un conjunto completo de cuentas y tiene personería jurídica, de manera que se puede considerar como una **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: según el acuerdo No. 008 del 19 de octubre de 2001, esta caja es dirigida, administrada y orientada por un Consejo Directivo y un Director General. El concejo está conformado por el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, un delegado del Ministerio de Hacienda, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) o su delegado, el Director General de la Policía Nacional o su delegado, el Secretario General del Ministerio de Defensa Nacional, y un Oficial, un Suboficial y un Agente con asignación de retiro o sus respectivos suplentes. Es decir, el Gobierno General controla 5 de 8 miembros del concejo. Por su parte, el Director General es un agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Dado que la dirección y administración de CASUR recaen en cargos controlados por el Gobierno, se considera que es una **entidad pública**.

Sector institucional: de acuerdo con lo registrado por CASUR en el sistema de información del CHIP, esta caja no percibe ingresos por la venta de bienes y servicios. Por otro lado, según el artículo 29 del acuerdo No. 008 de 2001, las rentas que percibe CASUR están constituidas en parte, por las cotizaciones y cuotas de sus afiliados en las cuantías señaladas por la ley, es decir, recibe contribuciones sociales. En adición a lo anterior, según el artículo 26 del mismo acuerdo, las prestaciones sociales de los empleados públicos de la caja, están sujetas al régimen contenido en los Decretos ley 1045 de 1978 y 2701 de 1988 y la Ley 100 de 1993, sus decretos reglamentarios y demás disposiciones que la modifiquen o adicionen; es decir, sigue lo estipulado en la Ley 100 de 1993, con la cual se estableció el Sistema General de Pensiones en Colombia para la población en general. Con base en lo anterior, se concluye que CASUR se clasifica como un **Fondo de Seguridad Social**.

4.3.4. Caja de Retiro de las Fuerzas Militares (CREMIL)

De acuerdo con la Ley 2342 de 1971, Ley 2002 de 1984, Ley 489 de 1998 y por las disposiciones de su estatuto interno (Acuerdo No. 008 del 31 de octubre de 2002), CREMIL es un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Defensa.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: CREMIL posee un conjunto completo de cuentas y tiene personería jurídica, de manera que se puede considerar como una **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: según el acuerdo No. 08 de 2016, esta caja es dirigida, administrada y orientada por un Consejo Directivo y un Director General. El concejo está conformado por el Ministro de Defensa Nacional o su delegado, un delegado del Ministerio de Hacienda, el director del Departamento Nacional de Planeación (DNP) o su delegado, Comandantes de las Fuerzas Militares, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea (o sus respectivos delegados), los cuales son designados por el Presidente de la República, y un Oficial y un Suboficial con asignación de retiro o sus suplentes. Es decir, el Gobierno General controla 7 de 9 miembros del concejo. Por su parte, el Director General es un agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Dado que la dirección y administración de CREMIL recaen en cargos controlados por el Gobierno, se considera que es una **entidad pública**.

Sector institucional: de acuerdo con lo registrado por la caja en el sistema de información del CHIP, esta no percibe ingresos por la venta de bienes y servicios. Por otro lado, según el artículo 36 del acuerdo No. 08 de 2016, las rentas que percibe CREMIL están constituidas en parte, por las cotizaciones y aportes de sus afiliados en las cuantías señaladas por la ley, es decir, recibe contribuciones sociales. En adición a lo anterior, según el artículo 31 del mismo acuerdo, las prestaciones sociales de los empleados públicos de la caja, se rigen por los Decretos Ley 1045 de 1978 y 2701 de 1988 en concordancia con la Ley 100 de 1993, sus decretos reglamentarios y demás disposiciones que los modifiquen, adicionen, reglamenten o sustituyan; es decir, se rige en concordancia con la Ley 100 de 1993, con la cual se estableció el Sistema General de Pensiones en Colombia para la población en general. Dado lo anterior, se concluye que CREMIL se clasifica como un **Fondo de Seguridad Social**.

4.3.5. Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON)

Por medio de la Ley 33 de 1985, se creó el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República (FONPRECON) “como establecimiento público del orden nacional, esto es, como organismo dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República” (Art. 14). Actualmente está adscrito al Ministerio de Salud y Protección Social y tiene por objeto reconocer, liquidar y pagar las prestaciones sociales a los Congresistas, empleados del Congreso y del Fondo, por lo cual, cumple funciones de seguros sociales.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: FONPRECON posee un conjunto completo de cuentas y tiene personería jurídica, de manera que se puede considerar como una **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: según el acuerdo No. 05 del 25 de noviembre de 2013, este fondo es dirigido y administrado por un Consejo Directivo y un Director General. El concejo está conformado por el Ministro de Salud y Protección Social o su delegado, los directores administrativos del Senado de la República y de la Cámara de Representantes o sus delegados, un representante de los jubilados y otro de los empleados del Congreso de la República (o sus suplentes), designados por el Presidente de la República, de tal manera que

todos los miembros del concejo están controlados por el Gobierno General. El Director General es agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción. Dado que la dirección y administración de este fondo recaen en cargos controlados por el Gobierno, se considera que es una **entidad pública**.

Sector institucional: de acuerdo con lo registrado por FONPRECON en el sistema de información del CHIP, un 0.012% de los ingresos que este fondo percibe provienen de la venta de bienes. Por otro lado, según el artículo 25 del acuerdo No. 05 de 2013, una parte del patrimonio de FONPRECON está constituida por las cotizaciones a cargo de los empleados del Congreso de la República y del fondo, que se efectúan al Sistema General de Pensiones, de conformidad con la Ley 100 de 1993; es decir, FONPRECON recibe contribuciones en el marco del Sistema General de Pensiones que se estableció con la Ley 100 de 1993 para la población en general. Según lo anterior, se concluye que este fondo se clasifica como **Fondo de Seguridad Social**.

4.3.6. Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio (FOMAG)

En Colombia, los docentes (nacionales, nacionalizados y territoriales) que se encuentren vinculados al servicio educativo oficial gozan de un régimen prestacional especial, previsto en la Ley 91 de 1989, modificada parcialmente por la Ley 812 de 2003, mediante la cual se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, contable y estadística, cuyos recursos se manejan mediante un contrato de fiducia mercantil, celebrado entre el Gobierno Nacional-Ministerio de Educación Nacional y la Fiduciaria La Previsora S.A. Esta última tiene como función la administración del recaudo de los recursos del Fondo, efectuar los pagos de las prestaciones económicas (pensiones y cesantías) y garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales a que tienen derecho los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales de todo el país, así como el núcleo familiar de los mismos.

De acuerdo con el artículo 5° de la Ley 91 de 1989, el Fondo tiene los siguientes objetivos:

1. Efectuar el pago de las prestaciones sociales del personal docente afiliado:
 - Pensiones de jubilación, retiro por vejez, invalidez, post mortem, pensión por aportes sustitución pensional, reliquidación.
 - Cesantías e intereses sobre las mismas que se tengan derecho de acuerdo a la Ley.
 - Auxilios por maternidad, enfermedad profesional, enfermedad no profesional y accidentes de trabajo.
 - Seguro por muerte.
 - Indemnizaciones por enfermedad profesional o accidentes de trabajo.
2. Garantizar la prestación de los servicios médico-asistenciales a los afiliados y beneficiarios, para lo cual contrata en cada entidad territorial la prestación de dichos servicios.
3. Llevar los registros contables y estadísticos necesarios para determinar el estado de los aportes y garantizar un estricto control del uso de los recursos y constituir una base de datos del personal afiliado.
4. Velar por que los empleadores (entidades territoriales y/ o la Nación) cumplan en forma oportuna con los aportes que le corresponden, y transfieran los aportes de los docentes.
5. Velar para que las entidades deudoras del Fondo cumplan oportunamente con el pago de sus obligaciones.

El Sistema de Seguridad Social Docente, que se ha caracterizado por la dispersión normativa que lo conforma, está básicamente contemplado en la Ley 91 de 1989, con la cual se intentó unificar la disparidad de regímenes legales existentes, los cuales creaban diferentes clases de maestros, con regímenes totalmente diferentes y

con dificultades para el pago de las prestaciones sociales adeudadas por las entidades públicas al Magisterio.

El régimen docente dio el primer paso hacia la reforma a través de la Ley 797 de 2003, la cual señaló en el artículo 16 que “el régimen pensional de los miembros del Magisterio, será regulado por ley”. Es así como en el Plan Nacional de Desarrollo 2003 – 2006 “Hacia un Estado Comunitario”, el artículo 81 de la Ley 812 de 2003 reformó el Régimen de Seguridad Social de los docentes de primaria, secundaria y media vocacional del país. Posteriormente y con el fin de reforzar las medidas adoptadas por la ley 797 de 2003, y procurando incluir como principio del sistema la sostenibilidad financiera, se adicionó el artículo 48 de la Constitución Política a través del Acto Legislativo N° 01 de 2005.

En segundo lugar, a partir de la reforma se establecen dos universos jurídicos para los docentes en materia de seguridad social, el primero que hace referencia a los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, vinculados con anterioridad al 26 de Junio de 2003, los cuales se seguirán rigiendo por la Ley 91 de 1989, en los siguientes términos: “El régimen prestacional de los docentes nacionales, nacionalizados y territoriales, que se encuentren vinculados al servicio público educativo oficial, es el establecido para el Magisterio en las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigencia de la presente ley” (Ley 812 de 2003, Art. 81). Es importante aclarar que, aunque a este grupo de docentes se les continúa aplicando la Ley 91 de 1989 y las leyes anteriores a la Ley 812 de 2003, que conforman el Régimen del Magisterio, las cotizaciones se someten a la primera reforma mencionada, es decir, su monto se incrementa conforme las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.

El segundo universo jurídico hace referencia a los docentes vinculados a partir de la entrada en vigencia de la Ley 812 de 2003, es decir aquellos que se vinculen al servicio público educativo oficial a partir del 26 de junio de 2003 (en el caso de Antioquia no hay uno sólo), que según el Artículo 81 “serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio y tendrán los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, con los requisitos previstos en él, con excepción de la edad de pensión de vejez que será de 57 años para hombres y mujeres”.

En resumen, los educadores vinculados a partir de junio 26 de 2003 presentan lo siguiente:

- Serán afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por lo cual no podrán afiliarse a Fondos Privados de Pensiones ni a Colpensiones.
- Tendrán, en materia pensional, los derechos del Régimen General de Prima Media con Prestación Definida, otorgados por el FOMAG y contemplados en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003.
- Su edad de pensión de vejez será de 57 años, tanto para hombres como para mujeres.
- El servicio de salud, igual que para los educadores ya nombrados en propiedad, será prestado en los términos de la Ley 91 de 1989; por lo tanto, tampoco podrán ser afiliados a una E.P.S. privada.
- No tendrán Régimen de Riesgos Profesionales independiente, pero se continúa reconociendo las prestaciones que estipula el FOMAG en la Ley 91 de 1989.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: mediante la Ley 812 de 2003, se creó el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, con independencia patrimonial, contable y estadística, cuyos recursos se manejan mediante un contrato de fiducia mercantil, celebrado entre el Gobierno Nacional-Ministerio de Educación Nacional y la Fiduciaria La Previsora S.A. Dada su independencia contable, es capaz de compilar un conjunto de cuentas completo. Tiene poder de gestión de sus propios intereses a través del consejo directivo y cuenta con distintas fuentes de recursos que solo pueden destinarse al pago de prestaciones sociales de sus afiliados (Ley 91 de 1989, artículo 8), por lo que posee suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. Lo anterior permite inferir que FOMAG se puede clasificar como **Unidad Institucional**.

Unidad institucional pública: el artículo 6° de la Ley 91 de 1989, estipula que el consejo directivo del fondo está conformado por el Ministro de Educación Nacional o el Viceministro, el Ministro de Hacienda y Crédito Público o su delegado, el Ministro de Trabajo y Seguridad Social o su delegado, dos representantes del magisterio y el gerente de la entidad fiduciaria con la cual se contrate, con voz, pero sin voto; es decir, de 5 integrantes con voto, 3 son controlados por el Gobierno General. Así mismo, según el artículo 7° de la citada ley, entre otras funciones, el concejo se encarga de determinar las políticas generales de administración e inversión de los recursos del Fondo y de revisar el presupuesto anual de ingresos y gastos y remitirlo al Gobierno Nacional para efecto de adelantar el trámite de su aprobación. Lo anterior, permite inferir que el Gobierno General tiene la capacidad de dictar la política general de la entidad, de manera que el fondo se considera como una **unidad institucional pública**.

Sector institucional: de acuerdo con lo registrado por FOMAG en el sistema de información del CHIP, este fondo no percibe ingresos por la venta de bienes y servicios. Por otro lado, según el artículo 8° de la Ley 91 de 1989, una parte de los recursos del fondo comprende aportes del personal afiliado, es decir, recibe contribuciones sociales. En cuanto al régimen pensional, el artículo 81 de la Ley 812 de 2003, estableció que los docentes afiliados con posterioridad a la entrada en vigencia de la misma, tienen los derechos pensionales del régimen pensional de prima media establecido en las Leyes 100 de 1993 y 797 de 2003, esto es, en la ley con la cual se rige el Sistema General de Pensiones de la población en general. Según lo anterior, se concluye que este fondo se clasifica como **Fondo de Seguridad Social**.

4.3.7. Fondo de Solidaridad Pensional

De acuerdo con el artículo 25 de la Ley 100 del 93, este fondo se creó “como una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario, o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantía del sector social solidario” (Congreso de la República, 1993).

En el artículo 26, se define que “el fondo de solidaridad pensional tiene por objeto subsidiar los aportes al régimen general de pensiones de los trabajadores asalariados o independientes del sector rural y urbano que carezcan de suficientes recursos para efectuar la totalidad del aporte, tales como artistas, deportistas, músicos, compositores, toreros y sus subalternos, la mujer microempresaria, las madres comunitarias, personas en situación de discapacidad física, psíquica y sensorial, los miembros de las cooperativas de trabajo asociado y otras formas asociativas de producción, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional” (Congreso de la República, 1993).

La Ley 797 de 2003, modifica la fuente de recursos del Fondo de la siguiente manera:

- a. El 50% de la cotización adicional del 1% sobre el salario, a cargo de los afiliados al régimen general de pensiones cuya base de cotización sea igual o superior a cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- b. Los recursos que aporten las entidades territoriales para planes de extensión de cobertura en sus respectivos territorios, o de agremiaciones o federaciones para sus afiliados;
- c. Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez, y en general los demás recursos que reciba a cualquier título, y
- d. Las multas relacionadas con sanciones a las administradoras y sanciones al empleador a que se refieren los artículos 111 y 271 de la ley 100 de 1993 (Congreso de la República, 2003).

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: El fondo de solidaridad pensional presenta estados financieros a partir del año 2014, sin embargo, no tiene cuentas separadas del Ministerio del Trabajo; es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio del Trabajo. No tiene capacidad de dictar normas, pero sí tiene poder de gestión de sus propios intereses de conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la ley 100 de 1993. Según el artículo 3° del Decreto 1127 de 1994, los recursos sólo podrán ser administrados por sociedades fiduciarias de naturaleza pública, y preferencialmente por las sociedades fiduciarias del sector social solidario o por las administradoras de fondos de pensiones y/o cesantías del sector social solidario. Lo anterior permite inferir que el Fondo de Solidaridad Pensional **NO** se puede clasificar como **Unidad Institucional**.

Sector institucional: El artículo 25 de la Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad Pensional como una cuenta especial de la Nación, cuyos recursos son administrados en fiducia por sociedades fiduciarias de naturaleza pública. El fondo está destinado a ampliar la cobertura en pensiones mediante el subsidio a los grupos de población que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social (campesinos, indígenas, trabajadores independientes, artistas, deportistas y madres comunitarias). Según lo anterior, la información del fondo hace parte de la entidad que lo controla y por lo tanto se clasifica dentro del **Gobierno General**.

4.3.8. Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional de Colombia (FOPEP)

El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional tiene origen en la Ley 100 de 1993 que en su artículo 130 dispuso su creación en los siguientes términos:

"Créase el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional, como una cuenta de la Nación adscrita al Ministerio de Trabajo, cuyos recursos se administrarán mediante encargo fiduciario.

El Fondo sustituirá a la Caja Nacional de Previsión en lo relacionado con el pago de las pensiones de vejez o de jubilación, de invalidez y de sustitución o sobrevivientes, y las demás cajas de previsión o fondos insolventes del sector público del orden nacional, que el Gobierno determine y para los mismos efectos. El Gobierno Nacional establecerá los mecanismos requeridos para el pago de las pensiones reconocidas o causadas con anterioridad a la presente Ley" (Congreso de la República, 1993).

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: El Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional es una cuenta especial de la Nación, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Trabajo (Decreto 1132, 1994, art. 1), cuyos recursos son administrados en fiducia. La fiducia reporta un conjunto de cuentas completo, sin embargo, no están separadas del Ministerio del Trabajo. Lo anterior permite inferir que FOPEP **NO** se puede clasificar como unidad institucional y hace parte de la unidad institucional que lo controla que es el **Ministerio del Trabajo**.

4.3.9. U.A.E. de gestión pensional y contribuciones parafiscales de la protección social - UGPP

La Unidad de Pensiones y Parafiscales – UGPP, es una entidad del orden nacional, adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, creada en 2010, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, de acuerdo al artículo 156 de la Ley 1151 de 2007. Sus principales objetivos misionales son: primero, el reconocimiento de derechos pensionales causados a cargo de administradoras del Régimen de Prima Media del orden nacional, y de las entidades públicas del orden nacional que hayan tenido a su cargo el reconocimiento de pensiones, de las cuales se haya decretado o se decrete su liquidación; y, segundo, las

tareas de seguimiento, colaboración y determinación de la adecuada, completa y oportuna liquidación y pago de las contribuciones parafiscales de la Protección Social (Congreso de la República, 2007).

Por ser un colector para administrar las pensiones de las entidades liquidadas que fueron administradoras o empleadoras, la UGPP realiza el cálculo actuarial de las pensiones a cargo de éstas. Al respecto, las entidades cuyas pensiones se derivan de la relación empleador – empleado, serán clasificadas en “Sociedades Financieras”, mientras que las entidades que fueron administradoras de pensiones, se clasificarán como “Fondos de Seguridad Social”.

La UGPP recopiló las entidades que se mencionan a continuación.

4.3.9.1. Consorcio Fidupensiones Telecom (PAR TELECOM)

La Ley 651 del 2001 autoriza a Telecom,

“para constituir un patrimonio autónomo de naturaleza pública y de carácter irrevocable, con el propósito de servir como mecanismo de conmutación pensional y pago de las obligaciones pensionales de la empresa frente a sus trabajadores que, por virtud de la ley y las disposiciones convencionales, adquirieron el derecho de pensión o lo adquieran en el futuro.

Este Patrimonio Autónomo constituido en beneficio de los pensionados y servidores públicos activos de Telecom estará también habilitado para hacer las veces de sistema de amortización de reservas pensionales, de acuerdo con el decreto reglamentario que para el efecto expida el Gobierno Nacional”

En ningún caso el patrimonio autónomo podrá actuar como entidad administradora de los regímenes solidarios del sistema general de pensiones, contemplados en el artículo 12 de la Ley 100 de 1993 y, en consecuencia, no tendrá competencia para reconocer las prestaciones económicas contempladas en dicho sistema general, incluidas aquellas existentes en virtud del régimen de transición del artículo 36 de la citada ley y sus decretos reglamentarios.” (Congreso de la República, 2001).

Sus ingresos son la cuota por la contraprestación del servicio pagada por la entidad Colombia Telecomunicaciones S.A. E.S.P. (COLTEL) y los rendimientos financieros del portafolio administrado por la Fiduprevisora.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: El consorcio Fidupensiones Telecom (PAR TELECOM) presenta información contable en el Sistema de Información del CHIP, por lo cual cuenta con un conjunto completo de cuentas. La ley 651 de 2001 autorizó a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, para constituir un patrimonio autónomo de naturaleza pública y de carácter irrevocable, con el propósito de servir como mecanismo de conmutación pensional y pago de las obligaciones pensionales de la empresa frente a sus trabajadores (Ley 651, 2001, art. 1). El patrimonio autónomo no es persona natural ni jurídica y por ello, en los términos del artículo 44 de C. de P. Civil, no tiene capacidad para ser parte en un proceso (Jurisprudencia Financiera y de Valores, 2005). Lo anterior permite inferir que el consorcio Fidupensiones Telecom **NO** se puede clasificar como Unidad Institucional y hace parte de la unidad institucional que la controla que es la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP) que pertenece al **Gobierno General**.

4.3.9.2. Fondo de Reservas Pensionales Superfinanciera (CAPRESUB)

Por medio del Decreto 2398 del 2003, el FOPEP asumió el pago de las mesadas pensionales legalmente reconocidas por la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, CAPRESUB, en liquidación, y conforme se establece en el artículo 13 del Decreto-ley 254 de 2000, el FOPEP, asumió los siguientes pagos:

- a. El pago de las pensiones causadas y reconocidas;
- b. El pago de las pensiones cuyos requisitos están satisfechos en los términos del Decreto 2527 de 2000 y se reconozcan con posterioridad a la fecha de supresión de la Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, Capresub;
- c. El pago de las pensiones de las personas que han cumplido tiempo de cotización, pero no han llegado a la edad señalada para adquirir el derecho a pensión, les será reconocido una vez cumplan este último requisito, siempre y cuando, no se encuentren afiliados a ninguna administradora de pensiones” y cumplan los requisitos del Decreto 2527 de 2000.” (Presidente de la República, 2000)

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: Las competencias asignadas a la Superintendencia Financiera de Colombia, en relación con la función pensional de CAPRESUB, fueron asumidas por la UGPP (Decreto 1212, 2014, art. 1), de manera que CAPRESUB no presenta un conjunto completo de cuentas, no tiene personería jurídica y tampoco autonomía de la entidad que la controla. Lo anterior permite inferir que CAPRESUB **NO** se puede clasificar como unidad institucional y hace parte de la unidad institucional que la controla que es la UGPP, que pertenece al **Gobierno General**.

4.3.9.3. PAP Caja Agraria Pensiones

“El Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Caja Agraria en Liquidación se constituyó como consecuencia de la celebración del contrato de fiducia mercantil 310217 entre Caja Agraria en Liquidación y Fiduprevisora S.A., quien actúa únicamente y exclusivamente como su vocera y administradora, en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 50 literal b), 51 y 52 del Decreto Reglamentario 2211 de 2004, en concordancia con lo previsto en el numeral 11 del artículo 301 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

La finalidad del Patrimonio Autónomo es la administración, seguimiento y pago, con las reservas constituidas por la extinta Caja Agraria en liquidación, de las contingencias pasivas de orden litigioso oportunamente notificadas al proceso liquidatorio; la expedición de paz y salvos, y levantamiento de hipotecas relacionadas con las obligaciones contraídas en su oportunidad con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero S.A. y la administración de las cuotas partes pensionales a cargo de la entidad liquidada.

El Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Caja Agraria en Liquidación, no es sucesor ni subrogatario a ningún título de la extinta Caja Agraria, y la constitución del mencionado Patrimonio Autónomo no obedeció a un cambio de razón social de la liquidada entidad” (Patrimonio Autónomo y De Remanentes De la Caja Agraria en Liquidación, 2016).

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: El PAP Caja Agraria Pensiones tiene conjunto de cuentas completo en el CHIP. El Patrimonio Autónomo de Remanentes de la Caja Agraria en Liquidación se constituyó como consecuencia de la celebración del contrato de fiducia mercantil 310217 entre Caja Agraria en Liquidación y Fiduprevisora S.A. El patrimonio autónomo no es persona natural ni jurídica y por ello, en los términos del artículo 44 de C. de P. Civil, no tiene capacidad para ser parte en un proceso (Jurisprudencia Financiera y de Valores, 2005). El contrato de fiducia mercantil No. 3-1-0217 del 23 de noviembre de 2006 le asigna al PAP la administración, seguimiento y pago de contingencias pasivas, administración y pago de los gastos finales de la liquidación incluyendo el pasivo cierto no reclamado y para la administración, representación y venta de inversiones.

De esta manera, el PAP no tiene capacidad de dictar normas y no tiene poder de gestión de sus propios intereses, aunque si cuenta con suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias. Lo anterior permite inferir que el PAP Caja Agraria Pensiones **NO** se puede clasificar como unidad institucional y hace parte de la unidad institucional que la controla que es la UGPP que pertenece al **Gobierno General**.

4.3.9.4. FONCAP

La Caja de Previsión social de Comunicaciones (CAPRECOM) fue creada como un establecimiento público mediante la Ley 82 de 1912 y transformada mediante la Ley 314 de 1996 en una empresa industrial y comercial de Estado del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente. CAPRECOM creó el Fondo Común de Naturaleza Pública (FONCAP), correspondiente a los afiliados del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, según lo ordenado por el artículo 4° de la Ley 314 de 1996. Este fondo se transfirió a Colpensiones conforme a lo ordenado por artículo 6° del Decreto 2011 de 2012.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: FONCAP es un fondo cuenta, para el cual las reservas correspondientes a las entidades cuya función pensional fue trasladada a la UGPP, fueron transferidas por CAPRECOM a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con lo ordenado por el artículo 2° del Decreto 2408 de 2014. Dado que el FONCAP es un fondo-cuenta no tiene personería jurídica. Según lo anterior, **NO** puede clasificarse como unidad institucional.

4.3.10. Fondo Prestacional Universidad Nacional

De acuerdo con el artículo 131 de la Ley 100 de 1993, este fondo se creó para pagar el pasivo pensional de la universidad, como cuenta especial, sin personería jurídica. Luego, el artículo 1° de la Ley 1371 de 2009 estableció que la Nación concurrirá en el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del orden nacional. Este pasivo incluye los bonos pensionales, las cuotas partes pensionales, las pensiones de vejez y jubilación, de invalidez, entre otras. Para cumplir con este propósito, el artículo 2° de la misma Ley determinó que las universidades constituyeran un fondo para el pago del pasivo pensional, como cuenta especial de la universidad, sin personería jurídica, administrado por fiducia mediante patrimonio autónomo.

Evaluación de criterios MEFP (2014)

Unidad institucional: el Fondo no tiene personería jurídica y tampoco un conjunto completo de cuentas o la capacidad de compilarlo, por cuanto funciona como una cuenta en el presupuesto de la Universidad Nacional. Según lo anterior, **NO** puede clasificarse como unidad institucional y hace parte de la unidad que lo controla, es decir, la Universidad Nacional, que se clasifica dentro de **Gobierno General**.

5. Resumen y conclusiones

A partir de la revisión de los criterios que establece el MEFP (2014) y del análisis del Sistema de Protección Social en Colombia, se realizó la clasificación de las entidades con el objetivo de facilitar la comparación internacional de las estadísticas de finanzas públicas, en lo relacionado con Protección Social. En esta línea de ideas, para el Sistema General de Riesgos Laborales se evaluaron los criterios de clasificación del MEFP (2014) en el Fondo de Riesgos Laborales y en Positiva S.A, a partir de los cuales se determinó que los dos entes son unidad institucional. Para el Fondo de Riesgos Laborales se concluyó que hace parte del Gobierno General, mientras que Positiva S.A. cumple con los criterios que la ubican en Sociedades Públicas Financieras.

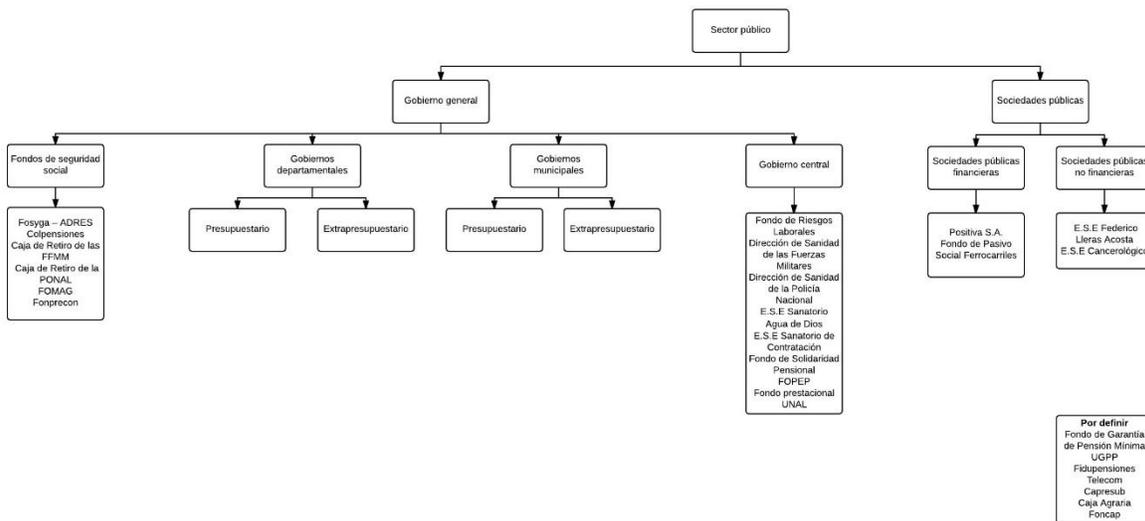
En el Sistema de Seguridad Social en Salud se analizaron los criterios de clasificación para ocho entes, de los cuales la ADRES-Fosyga, los cuatro hospitales del orden nacional y el Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia se clasificaron como unidades institucionales. ADRES-Fosyga, la cual es la administradora de los recursos del sistema de seguridad social en salud, cumplió los criterios para ser clasificada como Fondo de Seguridad Social, debido a que sus ingresos provienen de las contribuciones sociales y cubre a segmentos amplios de la población colombiana. En cuanto a las Direcciones de Sanidad de la Policía y las Fuerzas Militares, no cumplen los criterios de unidad institucional, de manera que se clasificaron dentro de la unidad que los controla, que es el Ministerio de Defensa Nacional. El Hospital Cancerológico y el Federico Lleras quedaron clasificados en sociedades públicas no financieras, mientras que el Sanatorio de Agua de Dios y el Sanatorio de Contratación se clasificaron en Gobierno General porque sus ingresos por la venta de servicios no superan el 50% de los ingresos totales. El Fondo de Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia cumplió los requisitos para ser clasificado en Sociedad Pública Financiera, debido a que es un seguro social relacionado con el empleo.

En lo que respecta al Sistema General de Pensiones, se evaluaron 14 entes, de los cuales Colpensiones, la U.A.E. de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social (UGPP), Cremil, Casur, Fonprecon y Fomag se clasificaron como unidad institucional. En cuanto al Fondo de Solidaridad Pensional, el Fopep, el Fondo de Garantía de Pensión Mínima, el PAR Telecom, Capresub, el PAP Caja Agraria Pensiones, Foncap y el Fondo Prestacional Universidad Nacional no son unidades institucionales, de manera que hacen parte de Gobierno General. A partir de la evaluación de los criterios de sectorización, Colpensiones, Cremil, Casur, Fonprecon y Fomag se clasificaron como Fondos de Seguridad Social, ya que reciben sus ingresos principalmente de las contribuciones sociales y hacen parte de las entidades que cubren a segmentos amplios de la población con base en normas de carácter general.

El resumen de la clasificación propuesta se presenta en la ilustración 8. Esta clasificación recoge las decisiones de la Mesa de Protección Social en cuanto a la clasificación de las entidades y fondos, de acuerdo con los criterios del MEFP (2014). De forma comparativa, en la ilustración 9 se presenta la clasificación que actualmente se usa para la producción de estadísticas de finanzas públicas.

Como se señaló en el documento, para abarcar toda la Protección Social en Colombia se identificarán las transacciones de aquellas entidades que no tienen como función principal actividades de Protección Social, pero realizan funciones secundarias de la Protección Social, las cuales representan montos significativos para la consolidación de las estadísticas de finanzas públicas. Por ejemplo, el Fondo de Reserva de Bonos Pensionales, los Bonos de Valor constante que se reconocen frente al pasivo generado por hospitales y universidades y el Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (FONPET).

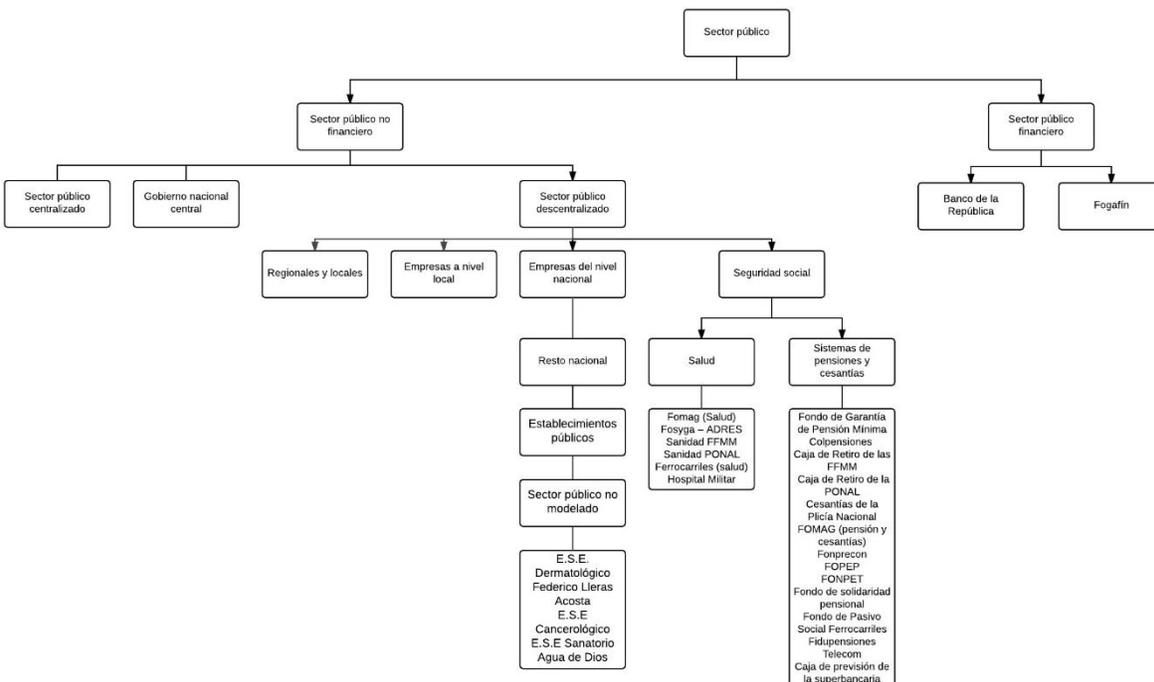
Ilustración 8. Propuesta de clasificación de entidades del SGSS



* Sujeto a verificación con la CGN de la separación de sus Estados Financieros y/o consulta al FMI.

Fuente: Elaboración Mesa de Protección Social – CIEFP.

Ilustración 9. Clasificación Actual de las Entidades y Fondos del SGSS



Fuente: Elaboración Mesa de Protección Social – CIEFP.

Bibliografía

- Coterrell, P., Weisman, E., & Wickens, T. (diciembre de 2016). Cobertura y sectorización del sector público. Material suplementario Manual de Estadística de Finanzas Públicas. Washington, D.C.
- Allen, R., & Radev, D. (2010). *Extrabudgetary Funds*. Washington D. C: Fiscal Affairs Department.
- CGN. (04 de 10 de 2017). *Contaduría General de la Nación*. Obtenido de Resolución 414 de 2014: <http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/rcp1/rcp-niif/marco-normativo-res-414/>
- Código Civil. (31 de Mayo de 1873). Ley 84 de 1873. Bogotá, D.C, Colombia: Diario Oficial No. 2.867.
- Congreso de la República. (11 de julio de 1994). Ley 142 de 1994. Bogotá, D.C, Colombia.
- Congreso de la República. (18 de Enero de 1996). Decreto 111 de 1996 [Estatuto Orgánico del Presupuesto]. Bogotá, D.C, Colombia: Diario Oficial.
- Congreso de la República. (29 de Diciembre de 1998). Ley 489 de 1998. Bogotá, D.C, Colombia. Obtenido de Ley 489 de 1998, art. 70.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia 1991. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (05 de Septiembre de 2007). Resolución 354 de 2007. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (junio de 2013). Estrategia de convergencia de la regulación contable pública hacia Normas Internacionales de Información Financiera (NIIF) y las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NICSP). Bogotá, D.C, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (diciembre de 2014). Régimen de Contabilidad Pública. Libro I- Plan General de Contabilidad Pública. *Versión 2007.15*. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (08 de Septiembre de 2014). Resolución 414 de 2014. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (2015). *Referente teórico y metodológico de la regulación contable pública*. Bogota D.C.
- Contaduría General de la Nación. (8 de Octubre de 2015). Resolución 533 de 2015. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (30 de septiembre de 2016). Entidades contables del sector público colombiano registradas en el sistema Consolidador de hacienda e información pública CHIP. Bogotá, D.C, Colombia.
- Contaduría General de la Nación. (2017). *Anexo - Marco Normativo para Empresas que Cotizan en el Mercado de Valores, o que Captan o Administran Ahorro del Público*. Obtenido de http://www.contaduria.gov.co/wps/portal/internetes/home/internet/rcp1/rcp-niif/marco-normativo-res-743/anexo-resolucion-037!/ut/p/b1/04_Sj9CPykyssy0xPLMnMz0vMAfGjzOINzPyDTEPdQoMDTV3NDBwdjQx9XEKNjU38DYEKlvEoMDAhTr-xgYmBgYVTkJmpj5OlgWdlcEigm6-rkYW5EYn2e5r7GB
- Departamento Nacional de Planeación. (2017). Formulario Único Territorial (FUT). Bogotá, D.C, Colombia: Dirección de Desarrollo Territorial.
- Derecho Procesal Administrativo. (2002). Bogotá, D.C.

- European Union Statistical Office (Eurostat). (2014). *Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- European Union Statistical Office (Eurostat). (2013). *Manual on Government Deficit and Debt*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- FMI. (2001). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001*. Washington, D.C.
- FMI. (2006). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001 Material Suplementario*. Washington, DC: International Monetary Fund Publication Services.
- FMI. (2011). *Estadísticas de finanzas públicas: Guía de compilación para países en desarrollo*. Washington, D.C.
- FMI. (2014). *Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas*. Washington.
- Garzón, A. S. (2013). *Estado del arte sobre los fondos parafiscales agropecuarios*. Bogotá, D.C: Universidad Libre de Colombia .
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2016). Decreto 1536 de 2016. Bogotá, D.C.
- Organización de Naciones Unidas, Comisión Europea , Fondo Monetaria Internacional , Banco Mundial , & Organización para la Cooperación y el Desarrollo E. (2008). *Sistema de Cuentas Nacionales* . Washington, D.C.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). (junio de 2017). *OECD Economic Outlook. Base Inventory*. Obtenido de http://www.oecd.org/eco/outlook/database_inventory.pdf.
- Presidencia de la República . (27 de marzo de 1971). Decreto 410 de 1971. Bogotá, D.C, Colombia .
- Presidencia de la República. (7 de Septiembre de 2007). Decreto 3402 de 2007. Bogotá, D.C, Colombia.
- Presidencia de la República. (26 de Mayo de 2015). Decreto 1068 de 2015. Bogotá, D.C, Colombia.
- Pulgarín Giraldo , H., & Cano , J. (2000). *Historia de la Contabilidad Pública en Colombia*. Medellín : Sistema de Revistas de la Universidad de Antioquia .
- SECO-PMF. (2015). *PFM-2014-4.2: Formular un proyecto que determine las acciones para estructurar el sistema de gestión financiera pública armonizado, centrado en presupuesto y contabilidad. Diagnostico de la situación actual - entregable 2* .
- Torregrosa Sastre, E. (2014). *Experiencia y tendencias en presupuesto público y estructuras presupuestarias únicas: Análisis para Colombia*.