

Clasificación de riesgo fiscal de los hospitales públicos según la Resolución 851 de 2023 de MINSALUD

DOI: 10.58373/OBSCGA.023

Autor: Carlos Arturo Castro Gutierrez¹
Profesional Universitario

Revisó: Natalia Trujillo González²
Contralor auxiliar de proyectos especiales

Contraloría General de Antioquia
Contraloría Auxiliar de Proyectos Especiales
Autor Institucional

Línea de Investigación:
Gestión pública y control fiscal

RESUMEN

Este artículo presenta un análisis detallado de la evolución del riesgo fiscal y financiero en las Empresas Sociales del Estado (ESE), basándose en la investigación titulada “Tendencias de Riesgo Financiero en las Empresas Sociales del Estado Fiscalizadas por la Contraloría General de Antioquia”, llevada a cabo en 2022. Esta investigación se enmarca en el Observatorio de la Gestión Fiscal de la Contraloría General de Antioquia (CGA).

El estudio realiza una comparación exhaustiva entre diversas categorizaciones de riesgo fiscal: los resultados de la investigación mencionada, la categorización de riesgos del Ministerio de Salud y Protección Social según la Resolución 851 de 2023, y los valores del indicador de equilibrio presupuestal con recaudo, calculado a partir de los resultados financieros del año 2022 para las ESE incluidas en la muestra. Esta muestra comprende 116 ESE, representando la totalidad de dichas entidades públicas vigiladas por la CGA. A través de un análisis correlacional de las tres variables mencionadas, se evidencia una relación directa en la mayoría de los casos entre ellas, indicando que las tendencias de riesgo se mantienen constantes a lo largo del tiempo.

Palabras clave: finanzas públicas, riesgos financieros, servicio de salud, Empresas Sociales del Estado, Contraloría General de Antioquia.

¹ Abogado especialista en derecho administrativo; Administrador público; ccastro@cga.gov.co

² Magíster en administración de empresas; Especialista en gerencia; Economista; ntrujillo@cga.gov.co



1. INTRODUCCIÓN

El estado económico de los hospitales estatales en Colombia representa un asunto de significativa importancia para el gobierno, la gestión fiscal y, fundamentalmente, para la comunidad. Esta cuestión tiene una relación directa e ineludible en la calidad y oportunidad de los servicios de asistencia sanitaria y salud. Las (ESE), un modelo de entidad pública instaurado en 1991, desempeñan un papel crucial en la entrega directa de atención médica a la población. Por ende, estas entidades se erigen como pilares dentro de la organización oficial del sistema de atención médica del país. En este marco, los problemas financieros que enfrentan estas instituciones tienen un impacto negativo palpable en el estado de salud y el bienestar de las personas en situación de vulnerabilidad en Colombia, poniendo en riesgo o vulnerando el derecho fundamental a la salud, un derecho protegido tanto constitucional como jurisprudencialmente. Dada la trascendencia de esta problemática y considerando que la Contraloría General de Antioquia ejerce supervisión y fiscalización sobre ciento dieciséis (116) de estas instituciones, es imperativo abordar esta situación tanto desde una perspectiva de control fiscal como desde el ámbito de la investigación académica.

En el ámbito académico, se publicó una investigación empírica en el Observatorio de la Gestión Fiscal de la Contraloría General de Antioquia durante el año 2022. Titulado "*Tendencias de Riesgo Financiero en las Empresas Sociales del Estado Fiscalizadas por la Contraloría General de Antioquia*", este estudio, liderado por (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022), aborda una temática crucial en el contexto de la fiscalización financiera. La investigación se centra en un exhaustivo análisis que incluye la revisión de antecedentes normativos, conceptuales y estudios previos. Además, se enfoca en la definición de variables clave para la medición del riesgo fiscal. Un aspecto fundamental del estudio es la realización de una evaluación independiente del riesgo financiero asociado a cada una de las ciento dieciséis (116) ESE supervisadas por la Contraloría General de Antioquia. Los resultados de esta evaluación se presentan de manera agregada, complementados con un cuadro resumen que detalla de forma individualizada la situación de cada ESE. Este enfoque proporciona una perspectiva integral y detallada sobre la condición económica y las amenazas relacionadas con estas importantes entidades en el panorama de bienestar colectivo en el ámbito de la salud colombiana.

En el ámbito normativo de Colombia, la Ley 1438 de 2011, específicamente en sus artículos 80 a 82, establece directrices cruciales para la dirección fiscal de las (ESE). Esta ley asigna al (MINSALUD) la responsabilidad de realizar un informe anual sobre las principales variables fiscales de las ESE, así como de desarrollar una metodología pertinente para tal fin.

De acuerdo con la legislación, las ESE que se clasifiquen en categorías de riesgo medio o alto están obligadas a implementar un (PSFF). Además, la ley establece medidas concretas a seguir en caso de que una ESE no adopte este programa o incumpla con sus disposiciones. Entre estas

medidas se incluyen la adopción de acuerdos para la reorganización de deudas, la intervención de la Superintendencia Nacional de Salud, o en situaciones más extremas, la disolución, supresión o integración de la entidad en cuestión. Estas disposiciones reflejan un esfuerzo significativo por parte del legislador colombiano para asegurar la viabilidad financiera y la eficiencia operativa de las instituciones de salud pública a nivel nacional.

El Ministerio de Salud y Protección Social (MINSALUD) de Colombia, mediante la Resolución 851 de 2023, ha llevado a cabo la "categorización del riesgo de las ESE del nivel territorial para la vigencia 2023" (Ministerio de Salud y Protección Social, 2023). Cabe destacar que, durante los años 2020, 2021 y 2022, esta categorización no se realizó. Como consecuencia de la crisis de salud generada por la pandemia de 2019. Por tanto, es esencial contextualizar y actualizar los resultados en relación con la evolución del problema que es objeto de la investigación mencionada. Este estudio muestra los hallazgos de la categorización de riesgo financiero realizada por Minsalud en la Resolución 851 de 2023, aplicada a las ESE (ESE) incluidas en la muestra de estudio. El objetivo principal es responder a la interrogante: ¿Cómo se pueden clasificar, según el nivel de riesgo fiscal, los hospitales entidades gubernamentales bajo la supervisión de la Contraloría General de Antioquia? Para abordar esta pregunta, se proporciona un desglose exhaustivo del método empleado en el estudio. Además, se presenta un análisis de los conceptos principales considerados para realizar los análisis pertinentes. Posteriormente, los hallazgos logrados en el estudio. En conclusión, se discuten estos resultados y se presentan conclusiones sobre la problemática estudiada, aportando así un enfoque comprensivo y riguroso sobre esta importante cuestión de salud pública y gestión fiscal.

2. METODOLOGÍA

2.1. Método de investigación

El enfoque metodológico utilizado en este estudio es de naturaleza mixta, integrando tanto elementos cualitativos como cuantitativos. En primera instancia, se consideran variables cualitativas, como el nivel de riesgo, y variables cuantitativas, tales como el indicador de equilibrio presupuestal con recaudo. Este enfoque dual permite una comprensión más profunda y holística del tema en estudio.

Además, se realiza un análisis cuantitativo exhaustivo, asignando frecuencias tanto a las variables cualitativas como a las cuantitativas. Este método permite una evaluación detallada y rigurosa de la información, facilitando el descubrimiento de patrones y tendencias relevantes. La combinación de estos enfoques cualitativos y cuantitativos enriquece el análisis, proporcionando una perspectiva más amplia y un entendimiento más profundo de las dinámicas y los factores involucrados en la investigación.



2.2. Alcance

El estudio se presenta con un enfoque descriptivo y correlacional. Desde una perspectiva descriptiva, se detallan meticulosamente las propiedades inherentes al fenómeno del riesgo fiscal en las Entidades de Salud (ESE). Complementariamente, la dimensión correlacional del análisis pretende revelar tendencias significativas mediante la comparación exhaustiva de tres variables distintas. Estas variables incluyen:

- El nivel de riesgo calculado para el periodo de vigencia del año 2021, el cual ha sido documentado y analizado en la obra de (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022).
- El nivel de riesgo, oficialmente declarado para el año 2023, el cual ha sido calculado tomando en consideración los resultados financieros de las Entidades Sociales del Estado (ESE) correspondientes al año 2022, conforme se establece en la Resolución 851 de 2023. Este análisis crítico y detallado proporciona una base sólida para la valoración y administración de riesgos en el próximo periodo fiscal, asegurando una planificación y una dirección eficiente de los recursos en el contexto de las ESE.
- El indicador de equilibrio presupuestario, utilizando los datos de recaudación proporcionados por el Sistema de Información Hospitalaria (SIHO) para el año 2022, representa una herramienta crucial en la evaluación de la eficiencia financiera. Este indicador permite un análisis detallado de la gestión de los recursos, enfatizando la importancia de mantener un balance entre los ingresos y los gastos. La información proporcionada por el SIHO en 2022 ofrece un fundamento firme para el proceso de decisión estratégicas, asegurando la sostenibilidad financiera y la mejora en la utilización de los recursos disponibles.

2.3. Fuentes de recolección de información

El presente artículo se fundamenta en información derivada de tres fuentes secundarias:

- La clasificación del nivel de riesgo de las ciento dieciséis (116) ESE (ESE), sujetas a la supervisión de la CGA, ha sido efectuada conforme a la Resolución 851, emitida el 30 de mayo de 2023 por el MINSALUD. Esta resolución, titulada "Mediante esta se realiza la clasificación del riesgo de las ESE a nivel territorial para el año 2023 y se establecen otras normativas", establece los criterios y procedimientos para evaluar y categorizar el riesgo asociado a estas entidades para el año en curso.
- El estudio titulado "Tendencias de Riesgo Financiero en las Entidades Estatales de Servicios Sociales Fiscalizadas por la CGA" (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022)., presenta datos relevantes sobre los niveles de riesgo calculados correspondientes al año

fiscal 2021. Este análisis exhaustivo provee una perspectiva crítica y detallada sobre las dinámicas de riesgo financiero en las entidades mencionadas, contribuyendo significativamente al entendimiento de las vulnerabilidades y desafíos en el sector.

- Los datos referentes al indicador de equilibrio presupuestal con recaudo se extrajeron del Ministerio de Salud de Colombia (2023), utilizando el Sistema de Información Hospitalaria (SIHO). Este sistema está regulado por el Decreto 2193 de 2004. La información específica fue obtenida del formulario denominado "Ficha Técnica", conforme a lo estipulado por el mencionado Ministerio (Ministerio de Salud de Colombia, 2023).

3. MARCO TEÓRICO

3.1. Marco Conceptual

En el actual artículo, el concepto esencial para la comprensión de los análisis realizados es la "Clasificación del nivel de riesgo de las ESE", enfocado específicamente en lo que respecta al riesgo económico. Este concepto juega un papel crucial en la supervisión y control de los niveles de riesgo financiero en el marco del sistema integral de seguridad social en salud. Dicha supervisión constituye un componente significativo del sistema, ya que garantiza la estabilidad y sostenibilidad financiera de las entidades involucradas. En este marco, resulta imperativo que las entidades demuestren suficiencia financiera. Este requisito es fundamental para obtener la aprobación de las autoridades administrativas de salud, permitiendo así la entrada o la continuidad operativa como Proveedores de atención médica o como Organizaciones gestoras de programas de beneficios.

Para Gaytán-Cortez (Gaytán-Cortez, 2018), el término:

(...) riesgo financiero se refiere a la pérdida potencial o falta de rentabilidad, o la privación de la posibilidad de ingresos adicionales, como resultado del resultado que se queda corto de lo que se espera en cualquier economía actividades de las instituciones financieras... los riesgos pueden considerarse como el grado de incertidumbre que puede causar pérdidas o poner en peligro la toma de decisiones en las inversiones.

Para Anne Monique Pulgarín Molano (2019), citada en (Mendoza-Villa, 2020):

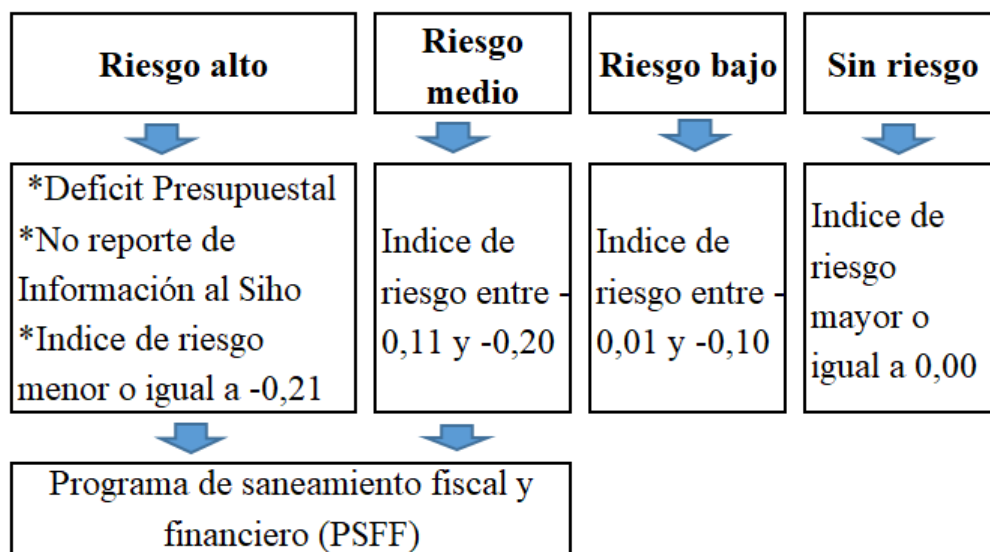
(...) desde los acuerdos de Basilea que promueven el tratamiento de los riesgos, se han dado directrices orientadas a la adecuada administración, donde señalan que el riesgo financiero se debe abordar desde la capacidad de respuesta del riesgo operacional, de crédito y mercado. (p. 19)

En el contexto de la gestión de riesgos financieros en las Entidades Sociales del Estado (ESE), es pertinente referirse al Artículo 2 de la Resolución 2509 de 2012, (Minsalud, 2012) emitida por el MINSALUD. Esta normativa proporciona una perspectiva esclarecedora sobre la

conceptualización del riesgo financiero asociado a dichas entidades. De acuerdo con este marco legal, la categorización del riesgo financiero de las ESE se fundamenta en la evaluación de su capacidad para financiar tanto las obligaciones operacionales corrientes como las no corrientes, en relación con sus ingresos operacionales corrientes. Esta definición subraya la importancia de La administración efectiva de recursos en el marco operativo de las ESE, enfatizando la necesidad de un equilibrio sostenible entre obligaciones y recursos disponibles.

En armonía con las disposiciones establecidas, el artículo 5 de la resolución previamente mencionada establece un marco detallado Para la clasificación del nivel de riesgo en las (ESE) en el ámbito geográfico o regional. Esta metodología específica que las ESE serán clasificadas dentro de un riesgo alto si no cumplen con la provisión de datos al Sistema de Información Hospitalaria (SIHO). Adicionalmente, es importante destacar que las modificaciones introducidas por el artículo 2 de la Resolución 2090 de 2014 han sido incorporadas en esta metodología. Para una mejor comprensión y difusión de esta información, se ha desarrollado una infografía que resume de manera efectiva estos procedimientos y criterios de categorización.

Ilustración 1: Definición de las categorías de riesgo fiscal Resolución 2509 de 2012.



Fuente: elaboración propia con base en la Resolución 1209 de 2012 de MINSALUD

En el presente artículo, se examina detalladamente el segundo concepto clave: el equilibrio presupuestal. Según (Segura-Mancipe, 2020), en la Constitución Colombiana de 1886, el Equilibrio Presupuestal era mandatorio. El Artículo 206 dictaminaba que el Presupuesto de Gastos debía aprobarse juntamente con el correspondiente presupuesto de rentas para su financiación. Además, el artículo 8º, de manera implícita, incluía dentro de los Principios Presupuestales el principio de Equilibrio. Sin embargo, este paradigma experimentó un cambio significativo con la promulgación de la Constitución de 1991. Dicha constitución estipula La ley de presupuesto debe

incluir todos los gastos planificados por el Estado. En caso de que los ingresos autorizados legalmente no sean suficientes para cubrir estos gastos, el gobierno debe proponer, de manera adicional y separada, la aprobación de un presupuesto de Rentas suplementario, como se especifica en el Artículo 347 (Constitución 1991, art. 347).

Desde una perspectiva doctrinal y jurisprudencial, se ha establecido una ortodoxia en relación con el equilibrio de las finanzas públicas. Esta perspectiva aborda el concepto del equilibrio financiero más como un imperativo en la ejecución del presupuesto que en su programación o adopción. En este enfoque, aunque el presupuesto sea aprobado de manera desequilibrada, es fundamental que al término del periodo fiscal los gastos no excedan los ingresos. La formalización de este principio se encuentra en el indicador de equilibrio presupuestal con recaudo, introducido por el anexo técnico 02 de la resolución 710 de 2012, posteriormente modificado por la resolución 743 de 2013 del Ministerio de Salud. Este anexo establece la fórmula de cálculo del equilibrio presupuestal, delineando los términos y condiciones bajo los cuales debe ser aplicado.

Ecuación 1: formula del indicador

Equilibrio presupuestal con recaudo	$= \frac{\text{Valor de la ejecución de ingresos totales recaudados en la vigencia (incluye recaudo de C x C de vigencias anteriores)}}{\text{Valor de la ejecución de gastos comprometidos incluyendo cuentas por pagar de vigencias anteriores}}$
--	---

Fuente: Anexo técnico 2 de la resolución 743 de 2013 de Minsalud

El indicador analizado se caracteriza por su rigurosidad, en particular debido a su enfoque dual en términos en cuanto a los ingresos y egresos, desde el punto de vista de los ingresos, este indicador considera exclusivamente aquellos recursos que han sido efectivamente recibidos en la caja de la Entidad de Salud (ESE). En contraste, en lo que respecta a los gastos, el enfoque es más amplio, incluyendo todos los gastos comprometidos, independientemente de si estos han sido formalmente obligados o incluso pagados. Esta metodología implica que todos los gastos de la entidad deben contar con suficiente respaldo de liquidez para su pago dentro del mismo período fiscal.

3.2. Marco Normativo

Las normativas principales que rigen la situación fiscal de las (ESE) se centran, en particular, en las disposiciones relativas al riesgo financiero. Estas normas establecen los parámetros y

directrices esenciales para la gestión y el control fiscal de dichas entidades, asegurando así su viabilidad y sostenibilidad económica en el marco legal vigente.

- El Artículo 195 de la Ley 100 de 1993 dicta que el régimen presupuestal de las ESE (ESE) debe fundamentarse en un sistema de reembolso basado en la prestación de servicios. Este enfoque normativo establece un marco en el cual las ESE reciben financiación en función de los servicios efectivamente proporcionados, asegurando así una gestión financiera alineada con la eficiencia y la efectividad en la entrega de dichos servicios.
- El Decreto 115 de 1996, que posteriormente fue integrado en el Decreto 1068 de 2015, el cual sirve como El Reglamento Unificado del Sector de Hacienda y Crédito Público define el sistema presupuestario adaptable a las Entidades Sociales del Estado (ESE). Este marco normativo es esencial para la regulación y gestión de las finanzas de dichas entidades, proporcionando un conjunto de directrices y procedimientos que deben seguirse para asegurar una administración fiscal eficiente y transparente. La inclusión del Decreto 115 en el Decreto 1068 de 2015 marca un hito importante en la consolidación y actualización de la legislación fiscal, adaptándola a las necesidades y desafíos contemporáneos del sector público financiero.
- El Artículo 16 de la Ley 1966, promulgada en el año 2019, dictamina que las Entidades Sociales del Estado (ESE) que no se hallen clasificadas bajo la categoría de riesgo financiero y que, consecuentemente, no estén sujetas a estrategias o acciones para la estabilización fiscal y económica, poseen la facultad de Desarrollar y llevar a cabo sus planes de presupuesto con base en sus propios estados financieros. Estos estados financieros comprenden La hoja de balance, el informe de ganancias y pérdidas y el estado de flujo de efectivo de caja, así como sus proyecciones correspondientes. Este mandato legislativo permite a dichas entidades una mayor independencia y adaptabilidad en la administración de sus recursos y decisiones recursos financieros, siempre y cuando cumplan con los criterios de estabilidad financiera establecidos.
- En cumplimiento con la legislación actual, los Ministerios de Salud, de Hacienda y de Crédito Público han actuado de acuerdo con lo establecido., de manera conjunta, han promulgado la Resolución 2794, fechada el 12 de noviembre de 2021. Esta resolución establece directrices detalladas Para la programación, formulación y ejecución de presupuestos de las ESE, siguen procesos y rutinas definidas que aseguran el cumplimiento de los requisitos y objetivos financieros establecidos. Dichas directrices aplican específicamente a aquellas entidades que no están clasificadas bajo la categoría de riesgo financiero y que no son sujetas a planes o medidas de saneamiento fiscal y financiero. Este instrumento normativo representa un esfuerzo significativo por garantizar la gestión fiscal responsable y la eficiencia administrativa en el sector de la salud pública.

- Los artículos 80, 81 y 82 de la Ley 1438 de 2011 estipulan que las organizaciones gubernamentales de bienestar social (ESE), clasificadas en categorías de niveles de riesgo moderado o elevado según lo evaluado por el MINSALUD, están obligadas a implementar un Plan de Recuperación Económica y Financiera. Dicho programa debe ser adoptado conforme a los requisitos y cláusulas establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esta disposición legal busca asegurar la estabilidad y eficiencia financiera de las ESE, contribuyendo así a la sostenibilidad del sector salud en el contexto colombiano.
- El Artículo 17 de la Ley 1797 de 2016 estipula que las Entidades de Salud del Estado (ESE) deben elaborar su presupuesto anual fundamentándose en los recursos que fueron efectivamente recaudados durante el año fiscal anterior. Esta disposición legal asegura una planificación presupuestaria basada en datos financieros concretos, contribuyendo así una administración más efectiva y consciente de los recursos en el sector de la salud.
- La Resolución 2509 de 2012, emitida por el Ministerio de Salud, establece en su artículo 2 las categorías de clasificación para las entidades de salud estatales en el ámbito regional. las entidades de salud estatales en el ámbito regional. Adicionalmente, el artículo 5 de dicha resolución especifica el procedimiento para, el artículo 5 de dicha resolución especifica el procedimiento para el de Riesgo. Esta metodología es fundamental con el fin de valorar y administrar riesgos en estas entidades, proporcionando un marco claro y estructurado para su identificación y manejo.

MINSALUD ha efectuado una serie de categorizaciones mediante la promulgación de diversas resoluciones. Estas incluyen la Resolución 1877 del año 2013, la Resolución 2090 de 2014, la Resolución 1893 de 2015, seguida por la Resolución 2184 en 2016. Posteriormente, se emitieron la Resolución 1755 en 2017, la Resolución 2249 de 2018, y finalmente, la Resolución 1342 en el año 2019. Estas resoluciones representan un esfuerzo continuo por parte del Ministerio para mantener y actualizar las categorizaciones en el sector de la atención sanitaria y el bienestar social en el país.

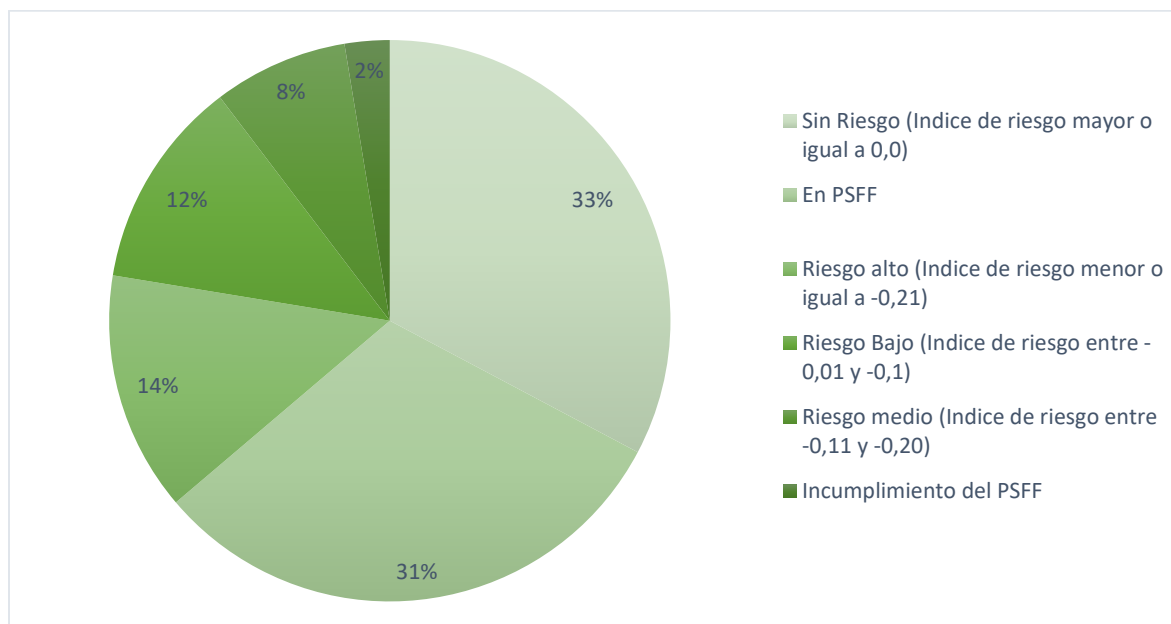
4. RESULTADOS

4.1. Categorización de las ESE que son sujetos de control de la CGA

Es importante destacar que, en la muestra analizada, no se identificaron casos de alto riesgo por incumplimiento en la rendición de cuentas ante el Sistema Integral de Información de la Protección Social (SIHO). Asimismo, no se registraron (ESE) en proceso de reestructuración de pasivos bajo la supervisión de la (Supersalud). De acuerdo con la categorización de riesgos del año 2023, se observa que 78 ESE, que representan el 67% del total de hospitales entes públicos

bajo la supervisión del ente de control fiscal de Antioquia, exhiben algún nivel de riesgo financiero, ya sea bajo, medio o alto. Estas entidades se encuentran actualmente en etapas de ejecución o durante la implementación del (PSFF) o han reportado incumplimientos relacionados con dicho plan.

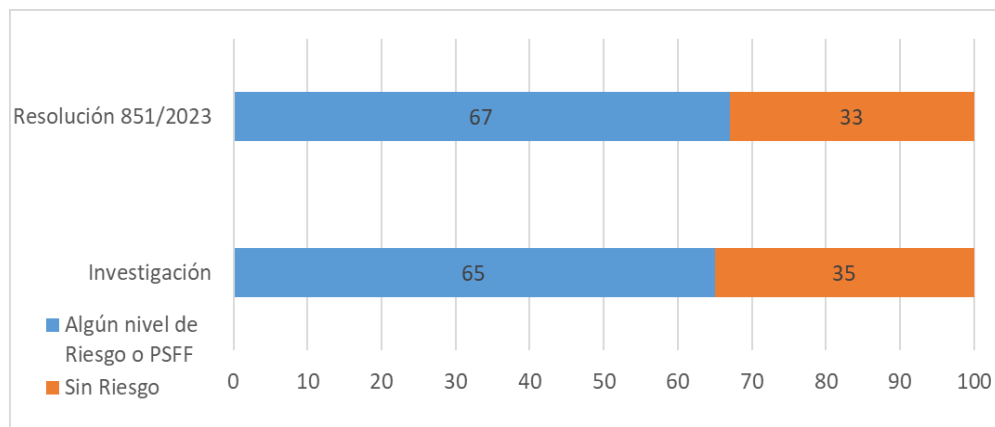
Ilustración 2: Porcentaje de ESE por categoría de Riesgo en la resolución 851 de 2023



4.2. Comparativo de resultados investigación durante 2022

Al realizar un análisis comparativo entre los resultados obtenidos en la categorización de riesgo llevada a cabo por el Ministerio de Salud y Protección Social durante el año 2023 y los hallazgos publicados por (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022), se observan notables similitudes. Conforme a lo expuesto en la Resolución 851 de 2023, se evidencia que un 67% de las ESE (ESE) exhiben algún grado de riesgo, se encuentran en etapas de adopción, ejecución o han incumplido con el Plan de Salud y Fomento Familiar (PSFF). Por otro lado, el estudio de (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022) revela que un 65% de las ESE también presentan niveles de riesgo. Esta comparación se ilustra detalladamente en la siguiente ilustración.

Ilustración 3: Porcentaje de ESE que presentan algún nivel de riesgo



Fuente: elaboración propia con base en (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022)

Este documento presenta un análisis exhaustivo de la situación de las 116 Entidades Sociales del Estado (ESE) bajo la supervisión de la Contraloría General de Antioquia. Se incluye una evaluación detallada, ubicando cada una de estas entidades tanto en la categorización establecida por la Resolución 851 de 2023, dentro del contexto del estudio de riesgos hospitalarios llevada a cabo por el ente de control fiscal de Antioquia durante el año 2022. Este análisis busca proporcionar una comprensión clara y actualizada del estado operacional y de riesgo de estas entidades, esenciales para la administración y manejo efectivo de los recursos en el sector de la salud pública.

Ilustración 4. Listado de ESE categorizadas con incumplimiento del PSFF en la resolución 851 de 2023.

Categorización Res, 851 de 2023		Empresas Sociales del Estado		Nivel de Riesgo Investigación 2022	
Incumplimiento del PSFF	3	ESE municipal de Granada		Alerta	1
		ESE municipal de Concepción		Riesgo Bajo	1
		ESE municipal de San Carlos		Riesgo alto	1

Fuente: elaboración propia con base en (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022)

Se identificó que tres Entidades Sociales del Estado (ESE) incumplieron los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF). Esta situación se derivó de haber sido clasificadas en categorías de riesgo alto en períodos anteriores. Dentro de este grupo, una de las ESE fue catalogada con un 'riesgo alto' de acuerdo con la investigación realizada. Las otras dos entidades se encontraban en diferentes niveles de alerta, una en una fase de alerta intermedia y la otra en un estado de riesgo bajo.

Ilustración 5. Listado de ESE categorizadas con PSFF en trámite o aprobado en la resolución 851 de 2023.

Categorización Res, 851 de 2023		Empresas Sociales del Estado	Nivel de Riesgo Investigación 2022	
PSFF Viabilizado o en trámite	36	ESE municipal de Jardín	Sin Riesgo	1
		Angelópolis, Mutatá y Támesis	Alerta	3
		ESE municipales de Armenia, Caceres, Donmatias, Nariño y Tarazá	Riesgo Bajo	5
		Las ESE municipales de El Carmen de Viboral, Segovia, Sopetrán, Valparaíso y Yondó y la ESE departamental la Merced de Ciudad Bolívar	Riesgo medio	6
		ESE Departamentales San Rafael de Itagüi y el HOMO de Medellín y las ESE municipales de Campamento, Caramanta, Ebejico, El Santuario, La Estrella, Puerto Nare, Salgar, Toledo, Valdivia, Venecia y Vigía del Fuerte	Riesgo alto	21

Fuente: elaboración propia con base en (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022)

En el análisis de las 36 Entidades Sociales del Estado (ESE) que actualmente se encuentran en estado de Plan de Saneamiento Fiscal y Financiero (PSFF) aprobado o en proceso de aprobación, se destaca que un significativo 58% de estas entidades presentó una medición de riesgo alto en la investigación. Además, un 16% de las mismas registró un riesgo medio.

Ilustración 6: Listado de ESE categorizadas en Riesgo Alto en la resolución 851 de 2023.

Categorización Res, 851 de 2023		Empresas Sociales del Estado	Nivel de Riesgo Investigación 2022	
Riesgo Alto	16	ESE municipales de Andes, Sabanalarga, Sabaneta y San Francisco y ESE Departamental LA María,	Sin Riesgo	5
		ESE municipales de Abejorral, Guadalupe, San Juan de Urabá y Turbo y Departamental de Cauca	Riesgo medio	5
		ESE municipales de Caracolí, Gómez Plata, Heliconia, Titiribí, Urrao y Yalí	Riesgo alto	6

Fuente: elaboración propia con base en (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022)

En el año 2023, dieciséis ESE (ESE) fueron clasificadas en un rango de alto riesgo. Esta situación implica la necesidad imperativa de adoptar e implementar un Programa de Recuperación Económica y Financiera (PSFF). De estas dieciséis entidades, un total de once, que representan el 69% del total, fueron identificadas en la investigación como entidades en riesgo alto o medio.

Ilustración 7: Listado de ESE categorizadas en Riesgo Medio en la resolución 851 de 2023.

Categorización Res, 851 de 2023		Empresas Sociales del Estado	Nivel de Riesgo Investigación 2022	
Riesgo Medio	9	ESE municipales de Entrerrios y Yolombó	Alerta	2
		ESE municipales de Caicedo y Jericó	Riesgo Bajo	2
		ESE municipales de Anzá y San Jerónimo	Riesgo Medio	2
		ESE municipales de Girardota, Peque y Vegachí	Riesgo Alto	3

Fuente: elaboración propia en (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022)

De acuerdo con la Resolución 851 de 2023, nueve ESE (ESE) han sido clasificadas en la categoría de riesgo medio. Dentro de este grupo, un análisis detallado revela que cinco de ellas, representando el 56% del total, se encuentran en una situación de riesgo medio o alto. Esta clasificación se basa en un riguroso estudio de sus cifras financieras correspondientes al ejercicio fiscal del año 2021.

Ilustración 8: Listado de ESE categorizadas en Riesgo Bajo en la resolución 851 de 2023.

Categorización Res, 851 de 2023		Empresas Sociales del Estado	Nivel de Riesgo Investigación 2022	
Riesgo Bajo	14	ESE municipales de Concordia	Sin Riesgo	1
		ESE municipales de Betulia, Ituango, San Rafael y San Roque	Alerta	4
		ESE municipales de Guarne, San José de la Montaña y Santa Fé de Antioquia	Riesgo Bajo	3
		ESE municipales de Anorí, Chigorodó, Cocorná, Hispania, Maceo San Luis	Riesgo alto	6

Fuente: elaboración propia en (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022)

En el contexto de la Resolución 851 de 2023, se identificó que catorce Entidades Sociales del Estado (ESE) fueron catalogadas en la categoría de riesgo bajo. De estas, ocho entidades, equivalentes al 57%, se distinguieron por presentar niveles de riesgo bajos, nulos o en estado de alerta. Esta clasificación se basó en el análisis de datos financieros correspondientes al ejercicio fiscal del año 2021. La investigación se centró en evaluar la estabilidad y la sostenibilidad financiera de dichas entidades, proporcionando así un panorama detallado de su situación económica en el período mencionado.

Ilustración 9: Listado de ESE categorizadas Sin Riesgo en la resolución 851 de 2023.

Categorización Res, 851 de 2023		Empresas Sociales del Estado		Nivel de Riesgo Investigación 2022	
Sin Riesgo	38	ESE municipales de Carepa, Cisneros, Dabeiba, Frontino, La Unión, Montebello, Murindó, Pueblorrico, San Pedro de Urabá, Santa Barbara, Santo Domingo, Tarso y Yarumal		Sin Riesgo	14
		ESE municipales de Caldas, Cañasgordas, Carolina, Giraldo, Guatapé, La Pintada, Marinilla, Olaya; Remedios y la Departamental CARISMA		Alerta	10
		ESE municipales de Liborina, Necoclí, San Andres de Cuerquia y Uramita y la Departamental Marco Fidel Suarez,		Riesgo Bajo	5
		ESE municipal de Buriticá		Riesgo medio	1
		ESE municipales de Betania, Copacabana, El Bagre, El Peñol, La Ceja, Nechí, San Pedro de los milagros y Sonsón		Riesgo alto	8

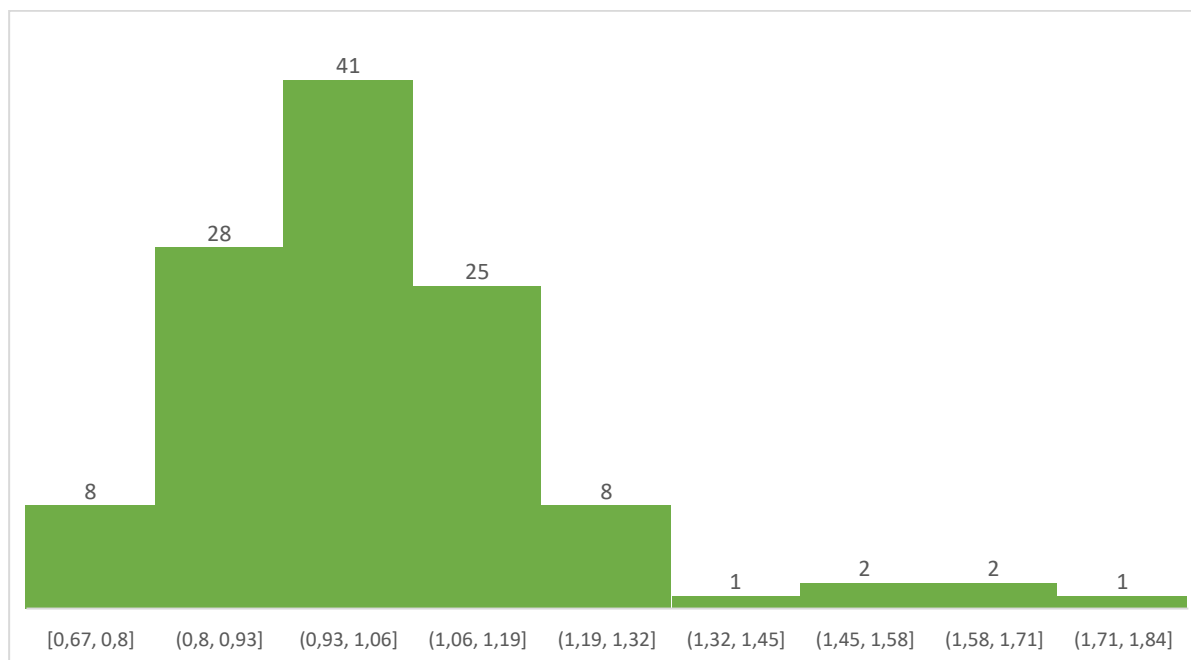
Fuente: elaboración propia en (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022)

En conclusión, treinta y ocho Entidades Sociales del Estado (ESE) fueron categorizadas como "sin riesgo" según la Resolución 851 de 2023. De este grupo, veintiocho entidades, que representan el 57%, fueron evaluadas con un riesgo bajo o inexistente en el estudio realizado. Esta valoración tomó en cuenta los datos financieros del periodo fiscal del año 2021.

4.3. Comparativo de la clasificación de riesgo con el indicador de equilibrio presupuestal

En la sección final de este estudio, se presenta un análisis detallado de los resultados obtenidos a través del indicador de equilibrio presupuestal con recaudo. Este indicador es fundamental, ya que establece la relación entre los gastos incurridos durante una vigencia y el recaudo efectivo de ingresos. Su relevancia radica en su capacidad para reflejar con precisión el estado financiero de la entidad prestadora de servicios de salud de carácter público (ESE). Para una comprensión más profunda, se incorpora un histograma que ilustra la distribución de las ESE según diversos rangos de valores de este indicador.

Ilustración 10: Numero de ESE por rango del indicador de equilibrio presupuestal con recaudo.



Fuente: elaboración propia con base en la ficha técnica del SIHO

Se En el análisis realizado, se observa que ocho (ESE) presentan indicadores financieros preocupantemente bajos, fluctuando entre 0.67 y 0.8. Este rango indica que, en el extremo inferior (0.67), por cada peso invertido por el hospital público, únicamente se recuperaron 67 centavos, resultando en un déficit efectivo que obliga a la entidad a enfrentar deudas pendientes de 33 centavos por cada peso gastado. Esta situación subraya la importancia de una administración financiera más eficiente y una revisión exhaustiva de las políticas de gasto en dichas entidades.

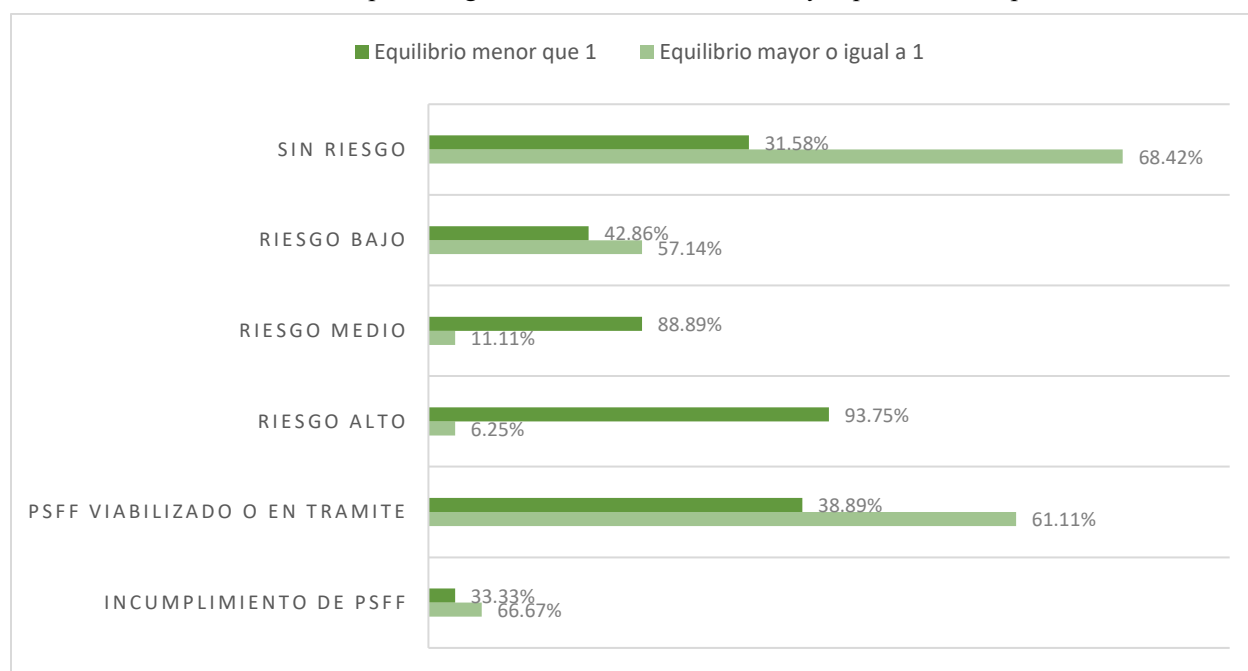
Los datos consolidados sobre el número de (ESE) se presentan a continuación. Estos datos se centran específicamente en el indicador de equilibrio presupuestal que incluye el recaudo. Dicho indicador se clasifica en dos categorías distintas: la primera categoría comprende aquellas ESE cuyo indicador presenta valores inferiores a uno (1), mientras que la segunda categoría incluye las ESE con valores del indicador iguales o superiores a la unidad. Esta clasificación permite una comprensión más detallada y específica del desempeño financiero de dichas entidades.

Tabla 1: Categorización de riesgo según resolución 851 de 2023 y equilibrio presupuestal con recaudo.

Categorización Resolución 851 de 2023	Equilibrio con recaudo Igual o mayor que "1"		Equilibrio con recaudo menor que "1"		Total	
	#	%	#	%	#	%
Incumplimiento de PSFF	2	66.67%	1	33.33%	3	2.59%
PSFF Viabilizado o en tramite	22	61.11%	14	38.89%	36	31.03%
Riesgo Alto	1	6.25%	15	93.75%	16	13.79%
Riesgo Medio	1	11.11%	8	88.89%	9	7.76%
Riesgo Bajo	8	57.14%	6	42.86%	14	12.07%
Sin Riesgo	26	68.42%	12	31.58%	38	32.76%
TOTAL	60		56		116	100%

Fuente: elaboración propia en ficha técnica del SIHO.

Ilustración 11: Numero de ESE por Categoría Resolución 851 de 2023 y Equilibrio Presupuestal con Recaudo



Fuente: elaboración propia en ficha técnica del SIHO

El presente análisis se enfocará al analizar la cantidad y proporción de (ESE) que concluyeron el año fiscal 2022 manteniendo un indicador de equilibrio presupuestario con recaudos equivalentes o superiores a la unidad. Adicionalmente, se comparará esta métrica con aquellas ESE que registraron valores inferiores a uno (1) en el mismo indicador. Este estudio se realizará en el contexto de las categorías de riesgo establecidas para las ESE según lo dispuesto en la Resolución 851 del año 2023.

Observemos el análisis inicial revela que en las Entidades de Salud Especializadas (ESE) clasificadas según la Resolución 851 de 2023 como de "sin riesgo" o "riesgo bajo", el 31% y 42.8% de los hospitales, respectivamente, exhiben indicadores de equilibrio inferiores a la unidad. Este dato sugiere que un desequilibrio no implica necesariamente una clasificación de riesgo alto o medio, pudiendo ser un fenómeno circunstancial en el periodo vigente. Por otro lado, en las ESE categorizadas en niveles de 'riesgo moderado' o 'riesgo elevado', se observa que un significativo 89% y 94.8%, respectivamente, de los hospitales muestran indicadores de equilibrio inferiores a la unidad. Esto indica una correlación notable, indicando que, generalmente, un desequilibrio presupuestario acompañado de una recaudación insuficiente conduce a un nivel de riesgo medio o alto.

5. DISCUSIÓN

La Constitución Colombiana de 1991 instituyó un modelo de Estado Social de Derecho, marcado por una prominente valoración del factor social y una dedicada búsqueda de la igualdad material. Este modelo se caracteriza por enfatizar la garantía de condiciones mínimas para una vida digna para todos los ciudadanos, así como la inclusión de Derechos relativos a la economía, lo social y el medio ambiente, conocidos también como derechos de segunda generación, en el ordenamiento jurídico. Dentro de este marco, adquieren especial relevancia los derechos al cuidado de la salud y a la protección social, situando en el epicentro del debate la gestión de las (ESE). En este contexto, surge una reflexión crítica sobre la necesidad de significativas inversiones públicas para la materialización de estos principios, lo que conduce a la consideración de si el gasto público en este ámbito debe estar exento de controles. Además, se plantea el interrogante de si la salud financiera de estas entidades debe relegarse a un segundo plano en favor de la prestación efectiva del servicio, una cuestión de notable importancia en la aplicación de medidas de gobierno.

Desde 1991, la Constitución ha integrado un marcado énfasis en la sostenibilidad fiscal. Un hito significativo de este enfoque fue la creación del Banco Central en su rol de entidad autónoma de política monetaria, reflejando un compromiso con la estabilidad y autonomía en la gestión económica. Además, se destacó la inclusión de un capítulo dedicado exclusivamente a la hacienda pública en la Constitución. Complementariamente, desde 2011 se han implementado reformas constitucionales y ajustes en el marco legal. Estas reformas buscan orientar tanto la interpretación constitucional como los instrumentos de política fiscal hacia la salvaguarda y fortalecimiento de la capacidad económica del Estado. Este enfoque procura asegurar una gestión fiscal responsable y sostenible, esencial para el crecimiento económico y la solidez financiera del país.

Este El principio constitucional en cuestión ha experimentado variadas interpretaciones jurisprudenciales. Específicamente, en la sentencia C 110 de 2019 se estableció un criterio significativo en relación con el control de la validez constitucional de medidas legislativas. Según

esta sentencia, cuando se alega una infracción del principio de sostenibilidad financiera o fiscal, la revisión debe enfocarse en determinar si, durante el proceso de debate en el Parlamento, se observaron requisitos básicos para el debate. La función primordial de la Corte, en este contexto, es garantizar que el debate haya permitido identificar de manera clara y concreta: (a) las repercusiones de la acción en la economía del sector público y (b) de parte del Congreso para pasar por alto la opinión desfavorable expresada por el Gobierno en el proceso legislativo.

Además, el Tribunal enfatiza la Responsabilidad del Congreso de fomentar y realizar un debate detallado y claro acerca de las consecuencias fiscales de cualquier reforma sugerida. Esta deliberación debe abarcar aspectos esenciales como: (i) Los gastos presupuestarios del proyecto, (ii) la congruencia del proyecto con el plan fiscal a mediano plazo, y (iii) las potenciales vías de financiamiento para la iniciativa.

Así, la sostenibilidad fiscal, en realidad, no constituye un principio constitucional, sino más bien una herramienta instrumental. Con el fin de cumplir con las metas del Estado Social y de Derecho. Desde esta perspectiva, el principio de sostenibilidad fiscal no se contrapone a Las bases esenciales del Estado Social y de Justicia, sino que procura preservar la capacidad económica del Estado. Este enfoque es esencial para materializar efectivamente los derechos y garantías consagrados en la Constitución. La finalidad última de esta estrategia no se limita al beneficio de los ciudadanos colombianos actuales, sino que se extiende a asegurar el bienestar de las generaciones futuras en Colombia.

La salud financiera de las (ESE) en Colombia no solo evita obstaculizar la prestación de servicios de salud, sino que se convierte en un elemento crucial para garantizar servicios de alta calidad y oportunos a la población más vulnerable. Esta robustez financiera fortalece la eficacia y la prontitud En el cuidado de la salud del pueblo colombiano. Por otro lado, las contralorías, en su rol de supervisión y control fiscal, poseen un mandato constitucional claramente definido. Según el artículo 268 de la Constitución de 1991, su función esencial es "Establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal", y administrar el resarcimiento por daños patrimoniales al Estado. Además, estas entidades desempeñan dos funciones macro de vigilancia fiscal sobre las finanzas públicas, ambas creadas en el mencionado artículo de la Constitución.

Llevar un registro de la deuda pública de la nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios" y "Presentar informes al Congreso de la República y al presidente de la República sobre el cumplimiento de sus funciones y certificación sobre la situación de las finanzas del Estado, de acuerdo con la ley". Evidentemente estas funciones conllevan la protección de las finanzas públicas ante el evento de una gestión pública ineficiente producto de una conducta dolosa o culposa del gestor fiscal.

El análisis del peligro fiscal de las (ESE) es fundamental para identificar sus causas y tendencias. Al emplear diversos controles ejercidos por las entidades del sistema, la Contraloría

General de Antioquia puede optimizar significativamente su labor de vigilancia y control fiscal. Esta metodología contribuye de manera efectiva a satisfacer los requerimientos y demandas sanitarias de los individuos en Antioquia y asegura la protección del acceso a servicios de salud para sus habitantes. Esta estrategia integral permite a la Contraloría actuar de manera proactiva y eficiente, asegurando así la sostenibilidad fiscal y operativa de las ESE en la región Antioqueñas.

6. CONCLUSIONES

En la investigación sobre riesgo fiscal basada en los resultados financieros del año 2021, se identificó que de las 64 (ESE) categorizadas con algún nivel de riesgo en la resolución 851 de 2023, un significativo 69%, equivalente a 44 de estas entidades, se encontraron en una situación de riesgo medio o alto. Este hallazgo resalta la prevalencia de vulnerabilidades financieras dentro de un considerable número de estas entidades.

Es relevante destacar que el equilibrio presupuestal, caracterizado por un recaudo igual o superior a la unidad, no constituye un factor crítico en la determinación de un bajo riesgo o ausencia de riesgo para las ESE, según las categorizaciones realizadas legalmente por el MINSALUD. No obstante, se observa que valores inferiores a la unidad en este indicador son decisivos para que una ESE sea clasificado en un nivel de riesgo medio o alto por la autoridad sanitaria. Este aspecto subraya la importancia del equilibrio presupuestal como un indicador significativo en el análisis de peligro fiscal de las (ESE).

La evaluación de riesgo fiscal ejecutada por el (Minsalud) mediante la Resolución 851 de 2023, corrobora las tendencias de riesgo identificadas en el estudio "Tendencias de Riesgo Financiero en las ESE Fiscalizadas por la Contraloría General de Antioquia" (Castro-Gutierrez, Montoya-Marín, & Palacio-Sánchez, 2022) . De acuerdo con la Resolución 851 de 2023, un 67% de las ESE (ESE) exhiben algún grado de riesgo fiscal o se encuentran en fases de adopción, implementación, o han incumplido con el (PSFF). Esta cifra se alinea estrechamente con los hallazgos de la mencionada investigación, la cual indica que el 65% de las ESE están expuestas a cierto nivel de riesgo financiero. Esta convergencia de resultados subraya la relevancia y la consistencia de las evaluaciones de riesgo en el sector salud.

Las Contralorías territoriales desempeñan un rol esencial en la preservación de las finanzas públicas de las ESE. Esta función supera la simple comprobación de la observancia formal de normativas, convirtiéndose en un elemento crucial para asegurar el cumplimiento de las responsabilidades asignadas a estas entidades en el contexto del sistema de protección social en materia de salud. Estas responsabilidades se enmarcan en los objetivos sociales del Estado y el modelo del Estado Social de Derecho, resaltando así la importancia de las Contralorías territoriales en el mantenimiento y fortalecimiento del sistema.

7. REFERENCIAS

- BRC Investor Services. (2022). *Metodología de calificación de entes territoriales*. Obtenido de Sociedad calificadora de valores.
- Castro-Gutierrez, C. A., Montoya-Marín, M. A., & Palacio-Sánchez, A. (2022). *Tendencias de Riesgo Financiero en las ESE fiscalizadas por la Contraloría General de Antioquia*. Recuperado el 01 de Agosto de 2023, de Observatorio de la Gestión Fiscal de la Contraloría General de Antioquia:
<https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/index.php/publicaciones/>
- Colombia Corte Constitucional. (2019). *Sentencia C 110 Magistrado Ponente Alejandro Linares Cantillo*.
- Congreso de la República de Colombia. (Febrero de 1997). *Ley 358 de 1997*. Obtenido de EVA - Gestor Normativo.
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Contraloría General de la República. (2022). *Situación de la Deuda Pública 2021*. Obtenido de <https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/3426463/Situaci%C3%B3n+de+la+Deuda+P%C3%BAblica+2021.pdf>
- Gaytán-Cortez, J. (2018). Clasificación de los riesgos Financieros. *Mercados y Negocios*. *Mercados y Negocios*, núm. 38,, 123-136. Recuperado el 27 de septiembre de 2022, de redalyc:
[https://www.redalyc.org/journal/5718/571864088006/html/#:~:text=Ming%2DYuan%20\(2006\)%2C,de%20decisiones%20en%20las%20inversiones.](https://www.redalyc.org/journal/5718/571864088006/html/#:~:text=Ming%2DYuan%20(2006)%2C,de%20decisiones%20en%20las%20inversiones.)
- Mendoza-Villa, L. P. (2020). *Sistema de Alerta Temprana de Riesgo Financiero para los Hospitales Públicos de Colombia*. Recuperado el 20 de septiembre de 2022, de Universidad Militar Nueva Granada. Facultad de Ingeniería::
<https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/37121/MendozaVillaLizethPaola2020.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Ministerio de salud Colombia. (2023). *Resgistro Especial de Prestadores de Servicios de Salud- REPS*. Recuperado el 01 de noviembre de 2023, de https://prestadores.minsalud.gov.co/habilitacion/consultas/habilitados_reps.aspx?pageTitl e=Registro+Actual&pageHlp=
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). Resolución 851. *Por la cual se efectúa la categorización del riesgo de las ESE del nivel territorial para la vigencia 2023 y se dictan otras disposiciones*.

Minsalud. (2012). Resolución 2509. *Por medio de la cual se define la metodología para la categorización del riesgo de las ESE de nivel territorial y se efectúa la categorización del riesgo para la vigencia 2012.*

Segura-Mancipe, N. M. (2020). *Equilibrio en el presupuesto público Colombiano*. Recuperado el 05 de 11 de 2023, de Universidad Santo Tomás:
<https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/30720/2020nidyasegura.pdf?sequence=7>



Clasificación de riesgo fiscal de los hospitales públicos según la Resolución 851 de 2023 de MINSALUD

by

[Contraloría General de Antioquia, Carlos Arturo Castro Gutierrez](#)

is licensed under a

[Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License](#)

Creado a partir de la obra en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2024/01/ART_GPUBLICA_CFISCAL_RIESGO_FICAL_HOSPITALES_14122023.pdf

Puede hallar permisos más allá de los concedidos con esta licencia en

https://observatoriofiscal.contraloriadeantioquia.com/wp-content/uploads/2024/01/ART_GPUBLICA_CFISCAL_RIESGO_FICAL_HOSPITALES_14122023.pdf

Fecha de publicación: 14 de diciembre de 2023

