

|   |  |   |
|---|--|---|
|  | <b>Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las Empresas Sociales del Estado</b> |  <b>Hacienda</b> |
|---|--|---|

|                               |                          |                    |                        |
|-------------------------------|--------------------------|--------------------|------------------------|
| <b>Código:</b> Mis 4.8. Ins.2 | <b>Fecha:</b> xx-08-2023 | <b>Versión:</b> 10 | <b>Página:</b> 1 de 81 |
|-------------------------------|--------------------------|--------------------|------------------------|

**GUÍA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN O MODIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO Y DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO**

**VERSIÓN 10**

**OCTUBRE DE 2023**



**Código:** Mis 4.8. Ins.2

**Fecha:** xx-08-2023

**Versión:** 10

**Página:** 2 de 81

**Ministro de Hacienda y Crédito Público**

Ricardo Bonilla González

**Viceministro General**

Diego Alejandro Guevara Castañeda

**Viceministro Técnico**

María Fernanda Valdés Valencia

**Secretaria General**

Nasly Jennifer Ruíz González

**Director General de Apoyo Fiscal**

Néstor Mario Urrea Duque

**Subdirector de Fortalecimiento Institucional Territorial**

Claudia Helena Otálora Crisancho

**Subdirector de Apoyo al Saneamiento Fiscal Territorial**

Elsa Johanna Peñaloza Guzmán

**Coordinador Grupo Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Empresas Sociales del Estado**

Fernando Olivera Villanueva

**Líder Grupo Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Empresas Sociales del Estado**

Harold Saavedra Mercado

**Desarrollo Herramientas Informáticas PSFF ESE**

Ingeniera María Magdalena Guerrero Ospina

**Grupo Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de Empresas Sociales del Estado**

Carlos Marcel Méndez Sánchez

Daniel Eduardo Ospina Vargas

Edwar Enrique Baldrich Luna

Johan Leandro García Ávila

Luz María de Los Ángeles Castañeda Acosta

María Adelaida Berdugo Arango

Martha Yaned Blanco Bocachica

Manuel Matamoros Zambrano

Omaima Fraija Chebib

Oswaldo Francisco Cáceres Hernández

Yenny Andrea Pardo Tamayo

### Tabla de Contenido

|  |    |
|--|----|
| INTRODUCCIÓN .....   | 6  |
| SECCIÓN I .....  | 10 |
| <b>2. Autoridades</b> .....  | 12 |
| ✓ Junta Directiva .....  | 12 |
| ✓ Gerente o Director.....  | 13 |
| <b>B. DETERMINACIÓN DEL RIESGO DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO</b> .....                                       | 14 |
| <b>C. PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO</b> .....  | 15 |
| <b>2. Contenido</b> .....  | 16 |
| <b>3. Parámetros Generales de Contenido, Viabilidad, Seguimiento y Evaluación de los Programas</b> .....           | 17 |
| b. Parámetros Generales Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero .....  | 17 |
| c. Presentación de la Propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.....                                | 18 |
| <b>d. Criterios Generales para el Análisis de Viabilidad</b> .....   | 19 |
| e. Viabilidad de la Propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.....                                  | 20 |
| <b>f. No Viabilidad</b> .....  | 20 |
| g. Ejecución de los Recursos del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.....                                  | 21 |
| h. Manejo y Administración de los Recursos de la Empresa Social del Estado.....                                    | 24 |
| i. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero .....                   | 24 |
| <b>4. Incumplimiento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero</b> .....                                     | 25 |
| <b>D. ELABORACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA PROPUESTA DE PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO</b> .....              | 25 |
| <b>2. Autoridad Competente para la Aprobación y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero</b> ..... | 27 |
| <b>3. Formalidades del Acto de Adopción de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero</b> .....              | 28 |
| <b>4. Plazos para la adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero</b> .....                            | 28 |
| <b>5. No elaboración, no presentación o no adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero</b> .....      | 29 |
| I. DIMENSIÓN EXTERNA .....   | 30 |
| 1. <b>Análisis de Población</b> .....  | 31 |
| 2. <b>Instituciones de Salud en el Área de Influencia</b> .....  | 32 |
| 3. <b>Análisis de Mercado y de Competitividad</b> .....  | 32 |
| 4. <b>Análisis Integral</b> .....  | 32 |
| II. DIMENSIÓN INTERNA.....   | 33 |
| <b>A. Aspectos Institucionales</b> .....   | 34 |
| <b>1. Identificación General de la ESE</b> .....   | 34 |
| ✓ IDENTIFICACIÓN DE LA ESE .....   | 34 |
| ✓ INTEGRANTES DE LA JUNTA DIRECTIVA .....  | 35 |

|      |   |    |
|------|---|----|
| ✓    | DIRECTIVOS Y RESPONSABLES DE LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PSFF .....  | 35 |
| 2.   | <b>Cultura Corporativa y Lineamientos Estratégicos de la ESE</b> .....  | 35 |
| 3.   | <b>Oferta de Servicios por la ESE</b> .....   | 36 |
| 4.   | <b>Calidad en la Prestación de Servicios</b> .....  | 39 |
| 5.   | <b>Análisis Integral</b> .....  | 40 |
| B.   | <b>Aspectos Administrativos</b> .....   | 41 |
| 1.   | <b>Estado de Procesos y Procedimientos Prioritarios</b> .....   | 41 |
| 2.   | <b>Estado de Guías Clínicas y Protocolos de Atención</b> .....  | 42 |
| 3.   | <b>Gestión del Talento Humano</b> .....   | 42 |
| 4.   | <b>Gestión de Recursos Físicos</b> .....  | 43 |
| 5.   | <b>Gestión Documental y Archivística</b> .....  | 44 |
| 6.   | <b>Estado del Sistema de Medición a la Gestión Institucional</b> .....  | 44 |
| 7.   | <b>Sistemas de Información</b> .....  | 45 |
| 8.   | <b>Análisis Integral</b> .....  | 45 |
| C.   | <b>Aspectos Jurídicos</b> .....   | 46 |
| 1.   | Generalidades.....  | 46 |
| 2.   | Procesos Judiciales en Contra de la ESE.....  | 47 |
| 3.   | Análisis Integral .....   | 48 |
| D.   | <b>Aspectos Financieros</b> .....   | 49 |
| 1.   | Ingresos Presupuestales.....  | 50 |
| 2.   | Contratación en Ejecución en la Venta de Servicios.....   | 51 |
| 3.   | Gastos Presupuestales.....  | 51 |
| 4.   | Costo y Rentabilidad de Servicios .....   | 52 |
| 5.   | Pasivos .....   | 53 |
| 6.   | Otros pasivos, incluye provisiones y pasivos contingentes, y demás pasivos no relacionados en el grupo anterior. .... | 54 |
| 6.   | Cuentas por Cobrar (Cartera) .....  | 55 |
| 7.   | Análisis Estados Financieros.....   | 56 |
| 8.   | Análisis Integral .....   | 57 |
|      | SECCIÓN III.....  | 58 |
|      | <b>II. PROPUESTA PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO</b> .....  | 62 |
| 1.   | <b>Producción</b> .....   | 64 |
| 2.   | <b>Ingresos</b> .....   | 65 |
| 2.1. | <b>Ingresos por Venta de Servicios</b> .....  | 66 |
| 2.2. | <b>Ingresos No Ligados a la Venta de Servicios</b> .....  | 66 |
| 2.3. | <b>Ingresos que Financian el Programa</b> .....   | 67 |
| 3.   | <b>Gastos</b> .....   | 68 |

|                  |   |    |
|------------------|---|----|
| 3.1              | Gastos Operación Corriente.....   | 68 |
| 3.2              | Costos Medidas del Programa.....  | 69 |
| 3.3              | Pago de Pasivos del Programa.....   | 69 |
| 4.               | Reglas a Considerar en la Construcción del Escenario Financiero del Programa de SaneamientoFiscal y Financiero..... | 70 |
| SECCIÓN IV ..... |   | 75 |
| 1.               | Rol de la ESE.....  | 75 |
| 2.               | Rol de las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud.....  | 76 |
| 1.               | HISTORIAL DE CAMBIOS.....   | 80 |

## INTRODUCCIÓN

En cumplimiento del artículo 8 de la Ley 1966 de 2019 las Empresas Sociales del Estado categorizadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en riesgo medio o alto, deberán adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, conforme a la metodología definida por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Salud y Protección Social, la cual reglamenta las condiciones de adopción y ejecución correspondientes.

El citado artículo 8° de la Ley 1966 de 2019, define el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero – PSFF de Empresas Sociales del Estado – ESE, como un programa integral, institucional, financiero y administrativo, que tiene por objeto restablecer la solidez económica y financiera de estas Empresas y asegurar la continuidad, la calidad y la oportunidad en la prestación del servicio público de salud para toda la población en el territorio nacional.

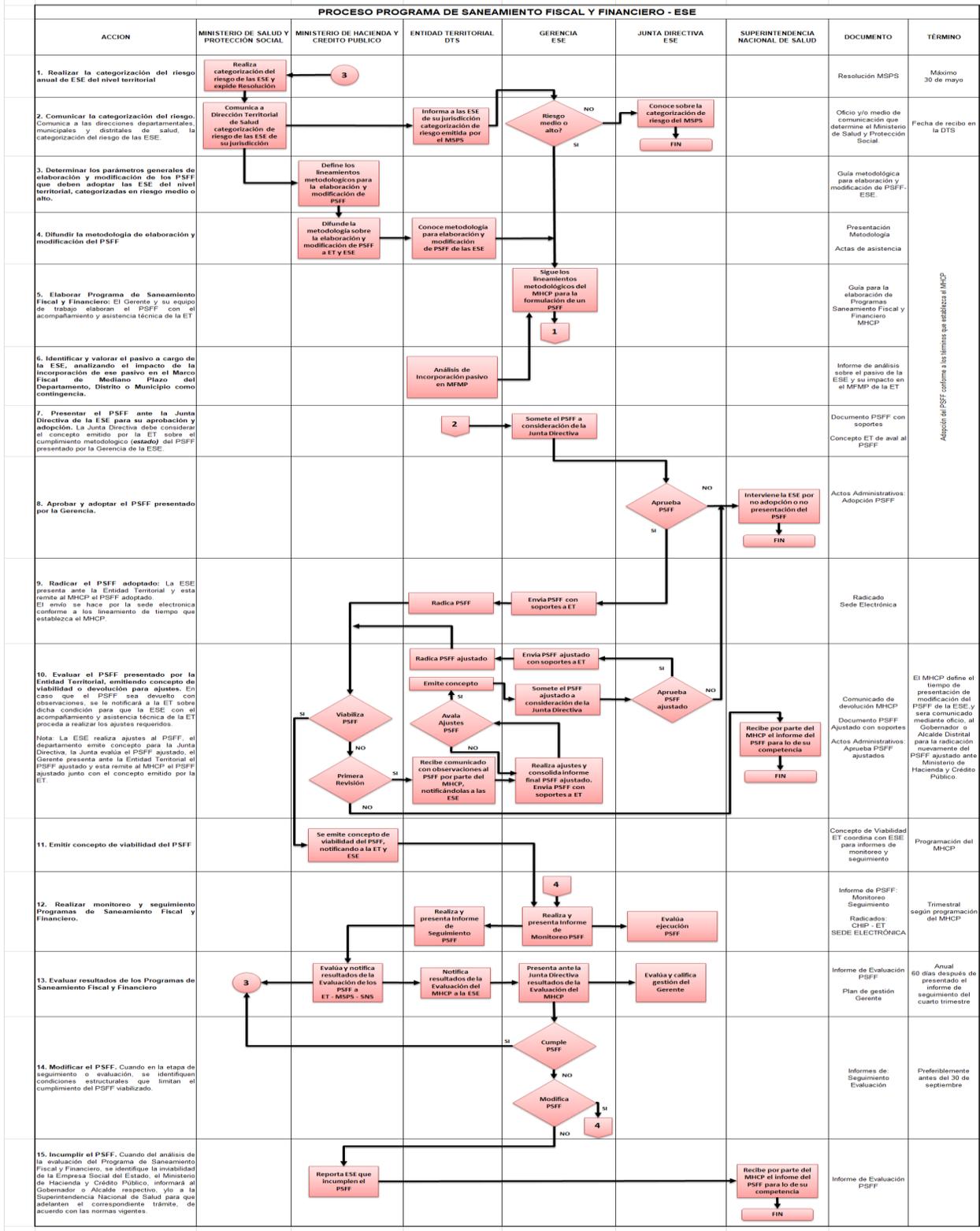
Como reglamento de esta norma, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 058 de 2020, que sustituyó el Título 5, Parte 6, Título 2 del Decreto 1068 de 2015<sup>1</sup>, mediante el cual se determinaron entre otros: i) los parámetros generales de viabilidad, monitoreo, seguimiento y evaluación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero que deben adoptar las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial categorizadas en riesgo medio o alto; ii) los parámetros para el manejo y administración de los recursos de la Empresa Social del Estado con Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y iii) la situación de las Empresas Sociales del Estado que se encuentran bajo alguna medida ante la Superintendencia Nacional de Salud.

Así, el objetivo central de la aplicación de esta política pública es la consolidación de la red pública hospitalaria a partir del fortalecimiento institucional y la sostenibilidad financiera de las Empresas Sociales del Estado. Este reto impone al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la obligación de enriquecer los lineamientos metodológicos para elaborar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional que lleve a las empresas en riesgo alto o medio a diagnósticos enmarcados en la realidad institucional y de contexto que conduzcan a la formulación de medidas efectivas y por tanto a programas eficaces que garanticen la permanencia de las Empresas Sociales del Estado-ESE y su sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo.

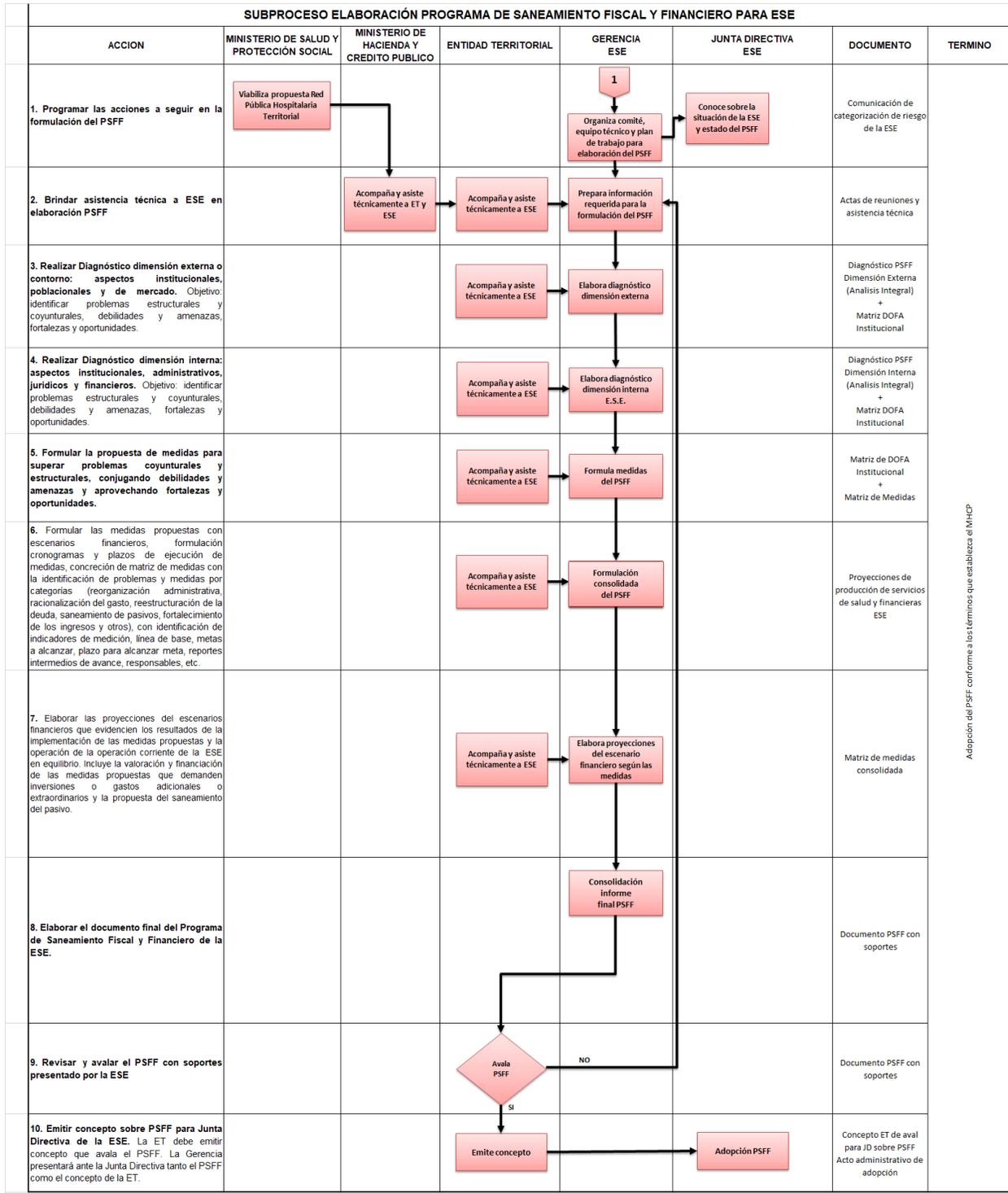
La información contenida en la presente Guía Metodológica apoya la formulación o modificación de Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, son para aplicación de la Empresa Social del Estado categorizada en riesgo financiero medio o alto por el Ministerio de Salud y Protección Social y de la Entidad Territorial.

El proceso a seguir, se puede observar en los flujogramas que se muestran a continuación:

<sup>1</sup> En adelante el presente documento hace referencia únicamente al Decreto 1068 de 2015



A continuación, se presenta el flujograma al interior de la Empresa Social del Estado para la elaboración del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero que se desarrolla en la presente Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE:



Para implementar estas disposiciones y cumplir los objetivos propuestos de la estrategia definida por el Gobierno Nacional y siguiendo el flujograma anterior, este documento se divide en cuatro secciones, apoyadas en herramientas elaboradas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La primera sección, relaciona las generalidades normativas y de procedimiento a ser consideradas en la formulación de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

La segunda sección, aborda la definición y desarrollo de los parámetros generales para efectuar el diagnóstico permitiendo identificar los problemas estructurales y coyunturales junto con las causas asociadas, constituyéndose en el fundamento para la formulación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

En la sección tercera, se establecen los lineamientos para la construcción de la propuesta de PSFF a partir de herramientas metodológicas como la DOFA, Matriz de Medidas y Proyecciones, orientadas a la recuperación de la solidez económica y financiera de la respectiva Empresa Social del Estado, con el fin de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de salud a la población usuaria.

La sección cuarta, considera que los PSFF son susceptibles de modificaciones, en particular si cambian los referentes legales o las características institucionales u organizacionales o los esquemas de financiamiento del sistema de salud o de la política pública de salud, que pongan en riesgo el logro de los objetivos o razón de ser de una ESE, se exponen los parámetros aplicables y los lineamientos técnicos para la elaboración de los ajustes o modificaciones al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Por último, dentro de este marco se debe tener en cuenta que el documento escrito, constituye la propuesta formal del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, por lo tanto, es la base principal para: la verificación, validación y aval por parte del Departamento a través de la Dirección Territorial de Salud Departamental o Distrital (entendida como Secretarías, Seccionales, Institutos, entre otros); la aprobación y adopción por parte de la Junta Directiva de la ESE; y evaluación de viabilidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## SECCIÓN I

### GENERALIDADES NORMATIVAS Y DE PROCEDIMIENTO

Según el marco legal vigente, las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto deberán ejecutar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero -PSFF que deberá ser adoptado en los términos establecidos por el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019 y el Decreto 1068 de 2015<sup>2</sup> y esta Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE, la cual cubre lo establecido en el Decreto 412 de 2018, las Resoluciones 3832 de 2019, 0401 y 3438 de 2021 y 2372 de 2022, en lo relacionado con el Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas – CCPET, que detalla los ingresos y los gastos en armonía con estándares internacionales y con el nivel nacional.

La no elaboración, no presentación o no adopción de la propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte del Gerente de la Empresa Social del Estado, del Gobernador o Alcalde Distrital o de la Junta Directiva de la misma, respectivamente, en los términos y condiciones definidos y comunicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, generará que este último informe a la Superintendencia Nacional de Salud y a los Organismos de Control para lo de sus competencias, de acuerdo con lo establecido en el artículo 2.6.5.7 del Decreto 1068 de 2015.

Así las cosas, y para efectos de orientar la elaboración del PSFF a continuación se indican los parámetros generales que las Empresas Sociales del Estado y los Departamentos, Distritos y Municipios deberán tener en cuenta para elaborar, adoptar y presentar la propuesta del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para el trámite de viabilidad, enmarcado en un contexto normativo vigente aplicable a la situación.

#### A. EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

##### 1. Naturaleza Jurídica

La atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado, el que debe organizar su prestación en forma descentralizada, para lo cual debe establecer las competencias de la Nación y las entidades territoriales<sup>3</sup>. En relación con la prestación de servicios de salud por parte de las Entidades Territoriales, el marco normativo que la regula se halla conformado, entre otras normas, por las disposiciones contenidas en los literales c) y f) del artículo 154 de la Ley 100 de 1993<sup>4</sup>, que señalan lo siguiente:

**"Artículo 154. Intervención del Estado.** *El Estado intervendrá en el servicio público de seguridad social en salud, conforme a las reglas de competencia de que trata esta ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 48, 49, 334 y 365 a 370 de la Constitución Política. Dicha intervención buscará principalmente el logro de los siguientes fines:*  
[...]

<sup>2</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.

<sup>3</sup> Artículo 49, Constitución Política

<sup>4</sup> Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones.

- c) **Desarrollar las responsabilidades de dirección, coordinación, vigilancia y control de la seguridad social en salud y de la reglamentación de la prestación de los servicios de salud;** [...]
- f) **Organizar los servicios de salud en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad; [...]"** (Se resalta)

En virtud de esa potestad jurídica de intervención, los artículos 155, 156, literal i), y 185 de la Ley 100 de 1993, disponen que el Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS está integrado, entre otros agentes, por las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas, organizadas para la prestación de los servicios de salud en sus niveles de atención a los afiliados y beneficiarios del SGSSS, dentro de los parámetros y principios señalados en la ley.

Respecto de la prestación de los servicios de salud por parte de las entidades territoriales, el artículo 194 de la Ley 100 de 1993 dispone lo siguiente:

**"Artículo 194. Naturaleza. La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que 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, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo."** (Se resalta)

La anterior disposición se complementa con lo dispuesto por el artículo 26 de la Ley 1122 de 2007<sup>5</sup> que señala, lo siguiente:

**"Artículo 26. De la prestación de servicios por parte de las instituciones públicas. La prestación de servicios de salud por parte de las instituciones públicas solo se hará a través de Empresas Sociales del Estado (ESE) que podrán estar constituidas por una o varias sedes o unidades prestadoras de servicios de salud. En todo caso, toda unidad prestadora de servicios de salud de carácter público deberá hacer parte de una Empresa Social del Estado, excepto las unidades de prestación de servicios de salud que hacen parte de las empresas industriales y comerciales del Estado y de aquellas entidades públicas cuyo objeto no es la prestación de servicios de salud. En cada municipio existirá una ESE o una unidad prestadora de servicios integrante de una ESE. [...]"** (Se resalta).

Conforme las disposiciones anteriores, el Estado, en desarrollo de su potestad de intervención, ha previsto que las Entidades Territoriales tienen a su cargo la prestación de servicios de salud por intermedio de las Empresas Sociales del Estado — ESE, Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud de carácter público, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada de la respectiva Entidad Territorial, creadas por las asambleas o concejos, según el caso, cuya adscripción se halla a cargo del respectivo órgano rector del sector salud en el sector central de gobierno territorial<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones

<sup>6</sup> Es preciso destacar que conforme con la Corte Constitucional, para la prestación de los servicios de salud en la jurisdicción respectiva, no se requiera que la Empresa Social del Estado que debe existir en cada municipio debe ser de creación de la respectiva entidad territorial (Sentencia T - 131 de febrero 23 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa).

## 2. Autoridades

Respecto de las autoridades de las ESE, es preciso considerar que los artículos 194, 195 y 197 de la Ley 100 de 1993 definen el régimen legal aplicable a las ESE. En desarrollo de estas disposiciones, el Decreto 780 de 2016<sup>7</sup>, señala que las ESE se organizan en una estructura básica que incluye un área de dirección conformada por la junta directiva y el gerente, la que tiene a su cargo, entre otros procesos, los de mantener la unidad de objetivos e intereses de la organización en torno a la misión y objetivos institucionales; identificar las necesidades esenciales y las expectativas de los usuarios, determinar los mercados a atender, definir la estrategia del servicio, asignar recursos, adoptar y adaptar normas de eficiencia y calidad controlando su aplicación en la gestión institucional, sin perjuicio de las demás funciones de dirección que exija el normal desenvolvimiento de la entidad.

### ✓ Junta Directiva

En relación con las funciones a cargo de la junta directiva, el artículo 2.5.3.8.4.2.7. del Decreto 780 de 2016, señala lo siguiente:

**"Artículo 2.5.3.8.4.2.7. Funciones de la Junta Directiva.** Sin perjuicio de las funciones asignadas a las Juntas Directivas por ley, Decreto, Ordenanza o Acuerdo u otras disposiciones legales, ésta tendrá las siguientes:

1. Expedir, adicionar y reformar el Estatuto Interno.
2. Discutir y aprobar los Planes de Desarrollo de la Empresa social.
3. Aprobar los Planes Operativos Anuales.
4. Analizar y aprobar el proyecto de presupuesto anual, de acuerdo con el Plan de Desarrollo y el Plan Operativo para la vigencia.
5. Aprobar las modificaciones de tarifas y cuotas de recuperación que proponga el Director o Gerente, para ajustarse a las políticas tarifarias establecidas por las autoridades competentes en el sistema general de seguridad social en salud, en sus distintos órdenes.
6. Aprobar la planta de personal y las modificaciones a la misma, para su posterior adopción por la autoridad competente<sup>8</sup>.
7. Aprobar los Manuales de Funciones y Procedimientos, para su posterior adopción por la autoridad competente.
8. Establecer y modificar el Reglamento Interno de la Empresa Social.
9. Analizar los Informes Financieros y los informes de ejecución presupuestal presentados por el Gerente y emitir concepto sobre los mismos y sugerencias para mejorar el desempeño institucional.
10. Supervisar el cumplimiento de los planes y programas definidos para la Empresa Social.  
[...]
13. Diseñar la política, de conformidad con las disposiciones legales, para la suscripción de los Contratos de Integración Docente Asistencial por el Gerente de la Empresa Social.  
[...]
16. **Determinar la estructura orgánica-funcional de la entidad, y someterla para su aprobación ante la autoridad competente. [...]” (Se resalta)**

<sup>7</sup> Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social. Compiló el Decreto 1876 de 1994 "Por el cual se reglamentan los artículos los artículos 194, 195, y 197 de la Ley 100 de 1993 en lo relacionado con las Empresas Sociales del Estado".

<sup>8</sup> Consejo De Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, C. P.: Gustavo Aponte Santos. Julio 26 2007. Radicación: 1001-03-06-000-2007-00061-00. Número: 1.839.

Sin perjuicio de lo dispuesto por los estatutos internos y reglamentos de cada ESE, de conformidad con el artículo 2.5.3.8.4.2.6 del Decreto 780 de 2016, la Junta Directiva se reunirá ordinariamente cada dos (2) meses, y extraordinariamente a solicitud del Presidente de la Junta o del Representante Legal de la Empresa Social del Estado, o cuando una tercera parte de sus miembros así lo soliciten, y de cada una de las sesiones de la Junta Directiva se levantará la respectiva acta en el libro que para tal efecto se llevará.

Para el desarrollo de las actividades a su cargo, el artículo 2.5.3.8.4.2.8. del Decreto 780 de 2016 señala que los actos de la junta Directiva se denominarán acuerdos, se numerarán sucesivamente con indicaciones del día, mes y año en que se expidan y serán suscritos por el presidente y secretario de la misma.

✓ **Gerente o Director**

Respecto de las funciones del gerente o director, el artículo 4 del Decreto 139 de 1996<sup>9</sup> señala lo siguiente:

**"Artículo 4. De Las Funciones del Cargo de Gerente de Empresas Social del Estado y de Director de Institución Prestadora de Servicios de Salud Pública del Primer Nivel de Atención.** *Son funciones del Gerente de Empresas Social del Estado y de Director de Institución Prestadora de Servicios de Salud Pública del primer nivel de atención, además de las definidas en la Ley, Ordenanza o Acuerdo, las siguientes:*

[...]

**5.** *Planear, organizar y evaluar las actividades de la entidad y velar por la aplicación de las normas y reglamentos que regulan el Sistema General de Seguridad Social en Salud.*

**6.** *Promover la adaptación, adopción de las normas técnicas y modelos orientados a mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de salud y velar por la validez y científica y técnica de los procedimientos utilizados en el diagnóstico y tratamiento.*

**7.** *Velar por la utilización eficiente de los recursos humanos, técnicos y financieros de la entidad y por el cumplimiento de las metas y programas aprobados por la Junta Directiva.*

**8.** *Presentar para aprobación de la Junta Directiva del plan trianual, los programas anuales de desarrollo de la entidad y el presupuesto prospectivo, de acuerdo con la Ley Orgánica de Presupuesto y las normas reglamentarias.*

**9.** *Adaptar la entidad a las nuevas condiciones empresariales establecidas en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud, garantizando tanto la eficiencia social como económico de la entidad, así como la competitividad de la institución.*

**10.** *Organizar el sistema contable y de costos de los servicios y propender por la eficiencia utilización del recurso financiero.*

**11.** *Garantizar el establecimiento del sistema de acreditación hospitalaria, de auditoría en salud y control interno que propicien la garantía de la calidad en la prestación del servicio.*

[...]

**13.** *Diseñar y poner en marcha un sistema de información en salud, según las normas técnicas que expida el Ministerio de Salud, y adoptar los procedimientos para la programación, ejecución, evaluación, control y seguimiento físico y financiero de los programas.*

[...]

**16.** *Presentar a la Junta Directiva el proyecto de planta de personal y las reformas necesarias para su adecuado funcionamiento y someterlos a la aprobación de la autoridad competente.*

<sup>9</sup> Por el cual se establecen los requisitos y funciones para los Gerentes de Empresas Sociales del Estado y Directores de Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del sector público y se adiciona el Decreto número 1335 de 1990.

|                |                |               |            |                 |    |                |          |
|----------------|----------------|---------------|------------|-----------------|----|----------------|----------|
| <b>Código:</b> | Mis 4.8. Ins.2 | <b>Fecha:</b> | xx-08-2023 | <b>Versión:</b> | 10 | <b>Página:</b> | 14 de 81 |
|----------------|----------------|---------------|------------|-----------------|----|----------------|----------|

[...]

**20.** Representar legalmente a la entidad judicial y extrajudicialmente y ser ordenador del gasto. [...]

**23.** Las demás que establezcan la Ley y los reglamentos y las Juntas Directivas de las Entidades.” (Se resalta).

La anterior disposición se complementa con el artículo 7 del citado Decreto 139 de 1996 que señala lo siguiente:

**"Artículo 7.** De las funciones. Son funciones del Gerente de Empresas Social del Estado y de Director de Institución Prestadora de servicios de Salud Pública del segundo y tercer nivel de atención además de las definidas en el artículo 4 de este Decreto, las siguientes:

[...]

- 3. Promocionar el concepto de gestión de calidad y de acreditación que implique contar con estrategias coherentes de desarrollo organizacional.**” (Se resalta).

## B. DETERMINACIÓN DEL RIESGO DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO

El artículo 80 de la Ley 1438 de 2011<sup>10</sup> dispone lo siguiente:

**"Artículo 80. Determinación del riesgo de las Empresas Sociales del Estado.** El Ministerio de la Protección Social determinará y comunicará a las direcciones departamentales, municipales y distritales de salud, a más tardar el 30 de mayo de cada año, el riesgo de las Empresas Sociales del Estado teniendo en cuenta sus condiciones de mercado, de equilibrio y viabilidad financiero, a partir de sus indicadores financieros, sin perjuicio de la evaluación por indicadores de salud establecida en la presente ley. Las Empresas Sociales del Estado, atendiendo su situación financiera se clasificarán de acuerdo a la reglamentación que expida el Ministerio de la Protección Social. [...]"

La anterior disposición se complementa con el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019 que señala lo siguiente:

**"Artículo 8. Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero para Las Empresas Sociales del Estado.** [...] Las Empresas Sociales del Estado, categorizadas en riesgo medio o alto, deberán adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, conforme a la metodología definida por los Ministerios de Salud y Protección Social, y de Hacienda y Crédito Público, el cual reglamentará las condiciones de adopción y ejecución correspondientes. [...]."

En este orden de ideas, el contexto normativo integrado por los artículos 80 de la Ley 1438 de 2011, 8 de la Ley 1966 de 2019 y el Decreto 1068 de 2015, dispone que una vez se categorice en riesgo medio o alto una ESE, éstas deberán formular una propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero — PSFF.

<sup>10</sup> Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones

## C. PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO

### 1. Definición

En relación con el PSFF, el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019<sup>11</sup> dispone, de manera textual, lo siguiente:

**"ARTÍCULO 8. Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero para Las Empresas Sociales del Estado.** *Es un programa integral, institucional, financiero y administrativo, que tiene por objeto restablecer la solidez económica y financiera de estas Empresas y asegurar la continuidad, la calidad y la oportunidad en la prestación del servicio público de salud para toda la población en el territorio nacional, en especial, en las zonas marginadas o de baja densidad poblacional."*

El Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero deberá contener medidas de reorganización administrativa, racionalización del gasto, reestructuración de la deuda, saneamiento de pasivos y fortalecimiento de los ingresos de las Empresas Sociales del Estado; que permitan su adecuada operación, con el fin de garantizar el acceso, oportunidad, continuidad y calidad en la prestación de los servicios de salud a la población usuaria.

Respecto de las Empresas Sociales del Estado que, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, incumplan el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, éste último deberá informar a la Superintendencia Nacional de Salud para que adelante las actuaciones a que haya lugar, en el marco de sus competencias; lo anterior, de acuerdo con lo señalado en el artículo 2.6.5.14 del Decreto 1068 de 2015, y no podrán volver a presentar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero hasta que la Superintendencia Nacional de Salud realice la respectiva intervención y emita pronunciamiento en relación con la culminación satisfactoria de la misma.

Las Empresas Sociales del Estado que obtuvieron pronunciamiento de culminación satisfactoria por parte de la Superintendencia Nacional de Salud y después de esto, fueron categorizada en riesgo medio o alto por parte del Ministerio de Salud y Protección Social pueden entrar de nuevo a un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Así mismo, las Empresas Sociales del Estado que se encuentren en intervención o acuerdo de reestructuración de Pasivos -ARP por parte de la Superintendencia Nacional de Salud o que se acojan a un estando en Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero con este Ministerio, no podrá volver a presentar PSFF.

El Decreto 1068 de 2015 en el artículo 2.6.5.5 establece los criterios de viabilidad de una propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, sobre estos criterios el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitir la viabilidad del mismo.

Así mismo, el citado Decreto en su artículo 2.6.5.6. señala "VIABILIDAD DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO. *Cuando la propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero presentada cumpla con los criterios establecidos en el artículo anterior, el Ministerio Hacienda y Crédito Público emitirá pronunciamiento sobre su viabilidad. En el evento en que dicho Ministerio formule observaciones a la propuesta del Programa presentada, el Gerente de la Empresa Social del Estado a través del respectivo Gobernador o*

<sup>11</sup> Por medio de la cual se adoptan medidas para la gestión y transparencia en el Sistema de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

*Alcalde Distrital, deberá efectuar los correspondientes ajustes y presentar nuevamente la propuesta de Programa en aras obtener su viabilidad.*

*Los plazos para efectuar los ajustes y presentar nuevamente la propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero serán definidos y comunicados mediante Oficio, al respectivo Gobernador o Alcalde Distrital por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

*Una vez viabilizada la propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la Junta Directiva de la correspondiente Empresa Social del Estado deberá proceder con su adopción.”.*

Sobre el monitoreo, seguimiento y evaluación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado el artículo 2.6.5.9 del Decreto 1068 de 2025 establece: **“MONITOREO, SEGUIMIENTO y EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO.** El monitoreo los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizados estará a cargo de la respectiva Empresa Social del Estado; el seguimiento estará a cargo del correspondiente Departamento o Distrito, y la evaluación estará a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El monitoreo, seguimiento y evaluación se ejercerá sobre el cumplimiento las medidas y metas previstas en relación con la recuperación, el restablecimiento de la solidez económica y financiera y el fortalecimiento institucional de la Empresa Social Estado, sin perjuicio control fiscal que ejercen los órganos control.

*Para efecto, el Gobernador o Alcalde Distrital deberá remitir informes de seguimiento tanto a nivel individual como consolidado de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizados de cada una de las Empresas Sociales del Estado de su jurisdicción, en los formatos y con la periodicidad que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; en los cuales reportará, como mínimo, los avances, el grado de cumplimiento y las recomendaciones en relación con los Programas.”.*

## **2. Contenido**

El Documento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero deberá ceñirse a los parámetros generales de contenidos, seguimiento y evaluación determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en atención a la verificación del segundo criterio de viabilidad ordenado por el literal b) del artículo 2.6.5.4 del Decreto 1068 de 2015. Así mismo, debe estar en formato tamaño carta, letra tipo ARIAL 11, interlineado sencillo, a una columna y en lo posible superar las 180 páginas, en especial en la propuesta del programa; se requiere que los archivos sean enviados en formato Word y PDF.

Los resultados referidos en el documento deben corresponder a los registrados en la herramienta en Excel dispuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y estos a su vez, con los datos relacionados en el diagnóstico, así mismo, con la información reportada al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Contaduría General de la Nación, a la Contraloría General de la Nación y a la Superintendencia Nacional de Salud. Si fuese necesaria alguna otra fuente adicional, esta debe ser referenciada y adjuntada como anexo al momento de presentar la propuesta de Programa.

La etapa de diagnóstico situacional, más que justificar datos, debe propender por la interpretación y

análisis de los resultados observados, identificando problemas y causas asociadas que llevaron a la ESE a ser categorizada en riesgo medio o alto, toda vez, que es la base para generar una propuesta de programa sólido y acorde con las condiciones de la ESE a fin de alcanzar el objetivo del programa.

Dentro del contenido del PSFF deberá proponer medidas, que permitan su adecuada operación, con el fin de garantizar el acceso, oportunidad, continuidad y calidad en la prestación de los servicios de salud a la población usuaria, así como, el fortalecimiento institucional, las cuales son:

- ✓ Reorganización Administrativa
- ✓ Fortalecimiento de los Ingresos
- ✓ Racionalización del Gasto
- ✓ Saneamiento de Pasivos
- ✓ Reestructuración de la Deuda

### **3. Parámetros Generales de Contenido, Viabilidad, Seguimiento y Evaluación de los Programas**

#### **a. Entidad Competente**

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019, los parámetros generales de adopción, seguimiento y evaluación del PSFF, se determinarán por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público — MHCP, apoyado por el Ministerio de Salud y Protección Social — MSPS.

#### **b. Parámetros Generales Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero**

Para efectos de la elaboración de la propuesta de PSFF, la disposición citada en el literal inmediatamente anterior señala que los parámetros deberán contener:

- **Diagnóstico Situacional:** La Empresa Social del Estado debe realizar una reseña de las causas de la problemática, así mismo, tener en cuenta que esta comprende dos dimensiones de análisis: **Dimensión Externa y Dimensión Interna.**
  - **Dimensión Externa:** en esta dimensión se consideran los factores externos o de contexto que inciden en la situación de la Entidad:
    - ✚ **Aspecto Externo:** en el cual se debe analizar los siguientes a tributos:
      - ✓ Análisis de Población
      - ✓ Instituciones de Salud en el área de influencia
      - ✓ Análisis de Mercado y Competitividad
      - ✓ Otros Aspectos a Considerar
      - ✓ Análisis Integral
  - **Dimensión Interna:** en donde se relacionarán aspectos y factores propios de la misma, entre

ellos:

- ✚ **Aspecto Institucionales:** en el cual se debe analizar los siguientes a tributos:
  - ✓ Identificación General de la Empresa Social del Estado
  - ✓ Cultura Corporativa y Lineamientos Estratégico
  - ✓ Oferta de Servicios
  - ✓ Calidad en la Prestación de Servicios
  - ✓ Análisis Integral
  
- ✚ **Aspecto Administrativos:** en el cual se debe analizar los siguientes a tributos:
  - ✓ Estado de Procesos y Procedimientos Prioritarios
  - ✓ Estado de Guías Clínicas y Protocolos de Atención
  - ✓ Gestión del Talento Humano
  - ✓ Gestión de Recursos Físicos
  - ✓ Gestión Documental y Archivística
  - ✓ Estado de Medición de la Gestión Institucional
  - ✓ Sistema de Información
  - ✓ Análisis Integral
  
- ✚ **Aspecto Jurídicos:** en el cual se debe analizar los siguientes a tributos:
  - ✓ Generalidades
  - ✓ Procesos Judiciales en Contra de la ESE
  - ✓ Análisis Integral
  
- ✚ **Aspecto Financieros:** en el cual se debe analizar los siguientes a tributos:
  - ✓ Ingresos Presupuestales
  - ✓ Contratación en Ejecución en la Venta de Servicios
  - ✓ Gastos Presupuestales
  - ✓ Costos y Rentabilidad de Servicios
  - ✓ Pasivos
  - ✓ Cuentas por Cobrar
  - ✓ Análisis de los Estados Financieros
  - ✓ Análisis Integral

### c. **Presentación de la Propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero**

Sin perjuicio de las responsabilidades legales a cargo de la Junta Directiva y del Gerente de la ESE, la propuesta del PSFF aprobada por la Junta Directiva y previamente revisada y avalada por la Dirección Territorial de Salud Departamental o Distrital (entendida como Secretarías, Seccionales, Institutos, entre otros) deberá ser presentada para su viabilidad ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, por parte del Gobernador o Alcalde Distrital, en el caso de las ESE de nivel departamental o distrital respectivamente. Para las ESE del nivel municipal, la presentación se realizará por parte del Gobernador, previa coordinación con el Alcalde Municipal.

En ejercicio de las competencias legales de dirección, coordinación y control del sector salud, y en especial en virtud de las labores de acompañamiento, las direcciones departamentales y distritales de salud, deberán emitir concepto sobre el cumplimiento y aplicación de los parámetros establecidos en la Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE.

Igualmente, deberá emitir un concepto sobre la coherencia del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y la articulación de la Empresa Social del Estado con el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Empresas Sociales del Estado definido por la Dirección Departamental o Distrital de Salud y viabilizado por el Ministerio de Salud y Protección Social. Estos conceptos deben ser considerados por la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado al momento de la aprobación y dejarlo registrado en el acta como constancia que se cumplió con este trámite.

#### **d. Criterios Generales para el Análisis de Viabilidad**

El artículo 2.6.5.5. del Decreto 1068 de 2015 dispone que la viabilidad de las propuestas de los PSFF está a cargo del MHCP, en el cual señala que, para emitir la viabilidad de un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público tendrá en consideración los siguientes criterios generales, los cuales se expresarán en el respectivo acto:

1. La elaboración y presentación del PSFF dentro de los plazos definidos y comunicados por el MHCP.
2. La adecuación del PSFF a los parámetros generales de contenidos de elaboración determinados, para su diseño, en la Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE.
3. La consistencia de las medidas propuestas en el PSFF frente al restablecimiento de la solidez económica y financiera de la ESE y al fortalecimiento institucional de la misma, con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación del servicio público de salud.
4. La coherencia del PSFF y la articulación de la ESE con el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Empresas Sociales del Estado, definido por la dirección departamental o distrital de salud y viabilizado por el Ministerio de Salud y Protección Social conforme lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley 1450 de 2011.
5. Los compromisos de apoyo a la ejecución del PSFF, por parte de los Gobernadores, Alcaldes, Secretarios de Despacho, Asambleas Departamentales o Concejos Municipales, determinados, cuantificados y ponderados en el tiempo, con el correspondiente Decreto, Resolución, Ordenanza, Acuerdo o acto administrativo que garantice el aporte de los recursos.
6. La identificación y valoración del pasivo a cargo de la ESE y un análisis de la incorporación de ese pasivo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del departamento, distrito o municipio como contingencia. Este análisis debe identificar el impacto de tal eventualidad en las finanzas de

la Entidad Territorial y en el resultado de los indicadores de las normas de disciplina fiscal territorial y evidenciar las acciones que la entidad territorial prevea ejecutar para mitigar los riesgos y mantener el equilibrio financiero de las ESE, en el marco de lo dispuesto por el literal h) y el parágrafo del artículo 5º de la Ley 819 de 2003 adicionados por el artículo 52 de la Ley 1955 de 2019 y modificado por el artículo 325 de la Ley 2294 de 2023.

7. Certificado o documento a través del cual la Junta Directiva y el Gerente de la ESE se comprometen a celebrar un contrato de encargo fiduciario de administración y pagos, una vez el PSFF sea viabilizado por el MHCP y adoptado por la Junta Directiva.

#### **e. Viabilidad de la Propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero**

Cuando la propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero presentada cumpla con los criterios establecidos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitirá la viabilidad de este. En el evento en que el MHCP formule observaciones a la propuesta de PSFF presentado, la Empresa Social del Estado, a través del respectivo Gobernador o Alcalde Distrital, según los plazos establecidos por el MHCP podrá presentar nuevamente la propuesta de PSFF para su viabilidad. Para estos efectos el Departamento o Distrito en la remisión de cada propuesta del Programa podrá registrar la dirección que corresponda para recibir las observaciones y/o el concepto de viabilidad. Una vez cumplido el trámite formal descrito anteriormente, este Ministerio enviará una copia de la comunicación remitida al Departamento o Distrito a la Empresa Social del Estado, a la dirección reportada por el Departamento o Distrito.

Se entiende que la incorporación de ajustes o el cambio de la propuesta del PSFF por el acogimiento de las recomendaciones emitidas por el MHCP, se evidenciará con la aprobación de la Junta Directiva, lo cual queda registrado como constancia en la respectiva acta; deberá ser remitida al Ministerio de Hacienda y Crédito Público por el Gobernador o Alcalde Distrital, según corresponda, con el fin de que se infiera que la propuesta del PSFF atendió las observaciones planteadas.

En el evento en que la ESE no atienda las observaciones planteadas, se entenderá que no ha presentado la respectiva propuesta de PSFF; en consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará a la Superintendencia Nacional de Salud y los Organismos de Control para lo de sus competencias.

#### **f. No Viabilidad**

Según lo establecido en el artículo 2.6.5.7. del Decreto 1068 de 2015, si la Empresa Social del Estado no elabora, no presenta o no adopta la propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte del Gerente de la Empresa Social del Estado, del Gobernador o Alcalde Distrital y de la Junta Directiva de la misma, respectivamente, en los plazos y condiciones definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este último informará a la Superintendencia Nacional de Salud y a los Organismos de Control para lo de sus competencias.

Cuando del análisis de la evaluación de la propuesta del PSFF, no cumpla con los criterios de viabilidad establecidos en el artículo 2.6.5.5. del Decreto 1068 de 2015, el MHCP, emitirá pronunciamiento en tal sentido dirigido al Gobernador o Alcalde Distrital, para que adelante las acciones conducentes a garantizar la continuidad, la calidad y la oportunidad de la prestación del servicio de salud en el marco del

Programa de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de las Empresas Sociales del Estado, en cumplimiento de lo establecido en el párrafo segundo del artículo 2.6.5.7 del Decreto en mención.

### **g. Ejecución de los Recursos del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero**

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.6.5.8. del Decreto 1068 de 2015, los recursos destinados al Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero "se ejecutarán a partir de: i) la celebración y legalización del contrato de encargo fiduciario de administración y pagos; y ii) modificación del presupuesto de conformidad con el escenario financiero del Programa; previa viabilización del mismo por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y su adopción por la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado".

Para este efecto, es preciso señalar que el artículo 1 de la Ley 1608 de 2013 dispone que esa Ley tiene por objeto definir medidas para mejorar el flujo de recursos y la liquidez del Sector Salud a través del uso de recursos que corresponden a saldos o excedentes de cuentas maestras del Régimen Subsidiado de Salud, aportes patronales y rentas cedidas, y definir mecanismos para el financiamiento de las deudas reconocidas del Régimen Subsidiado de Salud por las Entidades Territoriales.

Respecto de los recursos que corresponden a saldos o excedentes de cuentas maestras del Régimen Subsidiado de Salud, el artículo 2 de la Ley 1608 de 2013 dispone lo siguiente en relación con el uso de los recursos para la financiación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero:

**"Artículo 2. Uso de los recursos de saldos de las cuentas maestras.** Los saldos de las cuentas maestras del régimen subsidiado de salud, podrán usarse conforme se señala a continuación siempre y cuando no sean requeridos para garantizar los compromisos y contingencias derivados del Régimen Subsidiado de Salud y descontados los que se encuentren previstos para utilizarse conforme a lo señalado en el artículo 89 de la Ley 1485 de 2011:

[...]

**3. Para financiar programas de saneamiento fiscal y financiero de Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio y alto en cumplimiento de la Ley 1438 de 2011.** Estos programas incluirán medidas que deberán seguir el siguiente orden de prelación: pago de acreencias laborales, reestructuración y saneamiento de pasivos, adquisición de cartera, disposición de capital de trabajo, pago de cartera originada en las cuotas de recuperación por servicios prestados a la población pobre no asegurada o servicios no incluidos en el plan de beneficios de difícil cobro. Para efectos de la adquisición de cartera, la entidad territorial deberá adelantar las gestiones de cobro que correspondan ante el deudor o efectuar acuerdos de pago.

[...]" (Se resalta)

Conforme la disposición transcrita, los PSFF deberán seguir el siguiente orden de prelación de pagos:

- Acreencias Laborales + Servicios Personales Indirectos
- Entidades Públicas y de Seguridad Social

- Proveedores Bienes y Servicios (No incluye Servicios Personales Indirectos)
- Obligaciones Financieras
- Demás acreedores externos
- Provisiones y Contingencias
- Otros Pasivos

Igualmente deberá tenerse en cuenta lo dispuesto en la Ley 1797 de 2016 por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones, en particular sus artículos 3º modificado por el artículo 155 de la Ley 2294 de 2023, 4º, 5º y 6º, y el numeral 1º del artículo 21 que se transcriben a continuación:

**"Artículo 3º. Destinación de los excedentes resultantes del proceso de saneamiento de aportes patronales financiados con recursos del situado fiscal y del sistema general de participaciones.** Los recursos excedentes resultantes del proceso de saneamiento de aportes patronales, de que trata el artículo 85 de la Ley 1438 de 2011, correspondientes a las vigencias 1994 a 2016, financiados con recursos del Situado Fiscal y del Sistema General de Participaciones, se destinarán si las entidades territoriales lo consideran pertinente al pago de la deuda acumulada al cierre de la vigencia 2022 por conceptos de servicios y tecnologías en salud prestados a la población migrante no afiliada y/o a la población pobre en lo no cubierto con subsidios a la demanda; **de no existir deudas por estos conceptos, se podrán destinar al saneamiento fiscal y financiero de la red pública prestadora de servicios de salud.**

**Artículo 4º. Uso de los recursos de excedentes de rentas cedidas.** Los departamentos y distritos podrán utilizar los recursos excedentes y saldos no comprometidos de rentas cedidas al cierre de cada vigencia fiscal, en el pago de las deudas por prestación de servicios en lo no cubierto con subsidio a la demanda y **en caso de no existir dichas deudas, en el fortalecimiento de la infraestructura, la renovación tecnológica, el saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado** y en el pago de las deudas del régimen subsidiado de salud en el marco del procedimiento establecido en el Plan Nacional de Desarrollo cuando proceda; en este último caso los recursos serán girados directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud del departamento o distrito. Lo anterior sin perjuicio de los porcentajes de obligatoria estimación a la cofinanciación del Régimen Subsidiado en Salud, en el marco de la Ley 1393 de 2010 y 1438 de 2011.

PARÁGRAFO. <Parágrafo adicionado por el artículo 23 del Decreto Legislativo 538 de 2020. El nuevo texto es el siguiente:> Los excedentes de rentas cedidas del aseguramiento determinados al cierre del año 2019, permanecerán en la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES- y serán destinados a la financiación del aseguramiento en salud, en los términos que disponga el Ministerio de Salud y Protección Social.

**Artículo 5º. Utilización de recursos de regalías para el pago de las deudas del régimen subsidiado de los municipios y servicios no incluidos en el Plan de Beneficios.** Las entidades territoriales que reconocieron deudas del régimen subsidiado a las Entidades Promotoras de Salud por contratos realizados hasta marzo 31 de 2011, en el marco del procedimiento reglamentado en virtud del artículo 275 de la Ley 1450 de 2011, podrán utilizar los recursos del Sistema General de Regalías para atender dichas deudas, teniendo en cuenta la sostenibilidad financiera de la red de prestación de servicios de salud. Para lo

anterior no se requerirá de la formulación de proyectos de inversión, siendo el Órgano Colegiado de Administración y Decisión respectivo la instancia encargada de aprobar la destinación de recursos necesarios para el pago de dichos compromisos. Los montos adeudados serán girados directamente a las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud.

Con esta misma fuente los departamentos podrán financiar proyectos para cubrir el pago de tecnologías en salud no incluidas en el Plan de Beneficias, para ellos presentarán el respectivo proyecto al OCAD que se determine para su evaluación, viabilización, priorización y aprobación.

Parágrafo. Por una sola vez se podrán utilizar recursos de regalías para la capitalización y saneamiento de las EPS en las cuales tenga participación las entidades territoriales, para lo cual se presentará el respectivo proyecto de inversión al OCAD. Los recursos se girarán directamente a los prestadores de servicios de salud y privilegiarán el pago de las deudas con los Prestadores de Servicios de Salud de la red pública.

**Artículo 6°. Saneamiento de los pasivos de los prestadores de servicios de salud.** Para el saneamiento de los pasivos de los prestadores de servicios de salud y/o para otorgar liquidez a estas entidades con recursos del Presupuesto General de la Nación o de la Subcuenta de Garantías del FOSYGA, o de la entidad que haga sus veces, se posibilitarán las siguientes alternativas financieras:

- a) Otorgar a las EPS líneas de crédito blandas con tasa compensada para el sector salud, las cuales estarán orientadas a generar liquidez, al financiamiento de los pasivos por servicios de salud a cargo de los responsables del pago **y al saneamiento o reestructuración de los pasivos en el caso de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud, independientemente de su naturaleza.** Estas operaciones se realizarán a través de entidades financieras públicas, sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia;
- b) **Saneamiento directo de pasivos de las Empresas Sociales del Estado hasta el monto máximo de la cartera no pagada por las Entidades Promotoras de Salud liquidadas de conformidad con la disponibilidad de recursos para este fin,** y
- c) Ampliar las estrategias de compra de cartera;
- d) Otorgar líneas de crédito blandas con tasa compensada a los prestadores de servicios de salud, independientemente de su naturaleza jurídica para generar liquidez, cuando se requiera;
- e) Las entidades responsables de pago deben emitir certificación de reconocimiento de deudas, la cual podrá servir de título para garantía de operaciones de crédito, entre otras. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá el procedimiento para el efecto.

El flujo de recursos proveniente del FOSYGA, o de la entidad que haga sus veces, o del mecanismo de recaudo y giro creado en virtud del artículo 31 de la Ley 1438 de 2011, que se genere a favor del beneficiario de las operaciones de crédito a que hace referencia este artículo, podrá girarse directamente a la entidad financiera o transferirse a la Subcuenta de Garantías del FOSYGA o la entidad que haga sus veces, para el pago de las operaciones a que hace referencia este artículo incluyendo los intereses que se generen.

Los pagos o giros que se deriven de la aplicación del presente artículo, deberán registrarse inmediatamente en los estados financieros de los deudores y de los acreedores. Los representantes legales, revisores fiscales y contadores de la respectiva entidad serán responsables del cumplimiento de dichas obligaciones.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Salud y Protección Social definirá los términos condiciones y montos, los cuales deberán tener en cuenta la destinación y el beneficiario de los recursos.

Parágrafo 2°. Para el caso de las Empresas Sociales del Estado que se encuentren en riesgo medio o alto, los recursos a que hace referencia este artículo serán incluidos como una fuente complementaria de recursos en el marco de los programas de saneamiento fiscal y financiero previstos en el artículo 8° de la Ley 1608 de 2013.

*Parágrafo 3°. El Ministerio de Salud y Protección Social en un plazo máximo de seis (6) meses, a partir de la entrada en vigencia de esta ley estructurará las condiciones adicionales y nuevos mecanismos y/o procedimientos para la aplicación en el artículo 3 del Decreto 1681 de 2015 y cuyo propósito esté orientado, con prioridad, a garantizar la liquidez de las Instituciones Prestadores de Servicios de Salud (IPS).*

*Artículo 21. Usos de los recursos excedentes del sector salud. Con el fin de priorizar las necesidades del sector salud se podrá disponer de los siguientes recursos:*

**1. Los excedentes y saldos no comprometidos en el uso de recursos de oferta de salud del Sistema General de Participaciones a 31 de diciembre de 2015**, se destinarán para el pago de deudas por prestación de servicios de salud de vigencias anteriores y, de no existir estas deudas, **al saneamiento fiscal y financiero de las Empresas Sociales del Estado** o financiar acciones de Inspección, Vigilancia y Control (IVC). En el caso de que el municipio haya perdido la competencia para administrar los recursos de prestación de servicios de salud o de no presentar deudas por concepto de prestación de servicios de vigencias anteriores, dichos saldos serán girados al departamento para financiar las actividades definidas en este numeral. [...]” (Se resalta).

#### **h. Manejo y Administración de los Recursos de la Empresa Social del Estado**

Las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, deberán administrar sus recursos, incluidos los destinados a la financiación del Programa a través de un contrato de encargo fiduciario de administración y pagos.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público expidió la Resolución 2396 del 4 de diciembre de 2020, por medio de la cual reglamentó la celebración y la ejecución de los Contratos de Encargo Fiduciario de Administración y Pagos de las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y demás normas que la adicione o modifiquen.

Ahora bien, los recursos dispuestos por las Empresas Sociales del Estado, las Entidades Territoriales y la Nación para los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero se destinarán para el pago de las medidas y obligaciones de las ESE, y se ejecutarán una vez se cumplan los siguientes requisitos, en el marco de lo establecido en el artículo 3° de la Resolución 2396 de 2020, corresponden a los siguientes:

- 3 1. El Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero deberá encontrarse viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*
- 3 2. El presupuesto modificado de conformidad con el escenario financiero del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizado.*
- 3 3. El Comité de pagos constituido por la Empresa Social del Estado, de conformidad con el artículo 20 de la presente Resolución.*
- 3.4. El Contrato de Encargo Fiduciario de Administración y Pagos celebrado y legalizado.*
- 3.5. Los recursos dispuestos para el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero encontrarse transferidos a la Entidad Fiduciaria, previo cumplimiento de los trámites presupuestales y contables.*

#### **i. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero**

El monitoreo de los PSFF estará a cargo de la respectiva Empresa Social del Estado, el seguimiento estará a cargo del correspondiente Departamento o Distrito y la evaluación estará a cargo del

Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se ejercerá sobre el cumplimiento de las medidas y metas previstas en relación con la recuperación y el restablecimiento de la solidez económica y financiera y el fortalecimiento de la ESE, que permitan su adecuada operación, con el fin de garantizar continuidad, localidad y la oportunidad en la prestación de los servicios de salud a la población usuaria.

Para este efecto, el Gobernador o Alcalde<sup>12</sup> Distrital deberá remitir los informes individuales y consolidados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en los que, conforme a los medios, formatos y periodicidad definidos por esta Entidad, reporte acerca de los avances, grado de cumplimiento o recomendaciones en relación con el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de cada una de las ESE que se encuentre viabilizado.

Para este efecto, en desarrollo de las disposiciones legales vigentes, el Ministerio de Salud y Protección Social, como órgano rector del Sector Salud, verificará periódicamente la articulación de las Empresas Social del Estado que ejecutan PSFF en la operación y sostenibilidad de la red de prestación de servicios de salud territorial y la continuidad de la prestación de servicios de salud.

#### **4. Incumplimiento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero**

De conformidad con lo establecido en el artículo 2.6.5.14 del Decreto 1068 de 2015 y en virtud del párrafo 4º del artículo 77 de la Ley 1955 de 2019, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público remitirá a la Superintendencia Nacional de Salud, la información de las Empresas Sociales del Estado que, de acuerdo con las evaluaciones realizadas por el Ministerio incumplan el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, para que adelante las actuaciones a que haya lugar, en el marco de sus competencias.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público considerará como causales de incumplimiento del programa, cuando:

- ✓ El resultado de la evaluación realizada con el cierre anual por el MHCP.
- ✓ La Entidad Territorial departamental, distrital o municipal modifique posteriormente a la viabilidad del Programa, la destinación o disminuya el valor de los recursos certificados y que afecten el cumplimiento del PSFF.
- ✓ Las demás que determine la ley.

### **D. ELABORACIÓN Y ADOPCIÓN DE LA PROPUESTA DE PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO**

#### **1. Rol de las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud**

En desarrollo de las labores de acompañamiento a que se refiere el artículo 2.6.5.2 del Decreto 1068 de 2015, las direcciones departamentales y distritales de salud coordinarán la elaboración de la propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de las ESE categorizadas en riesgo medio o alto, teniendo en cuenta los contenidos, las metodologías y los parámetros generales determinados

<sup>12</sup> Para las ESE del nivel municipal, la presentación se realizará por parte del Gobernador.

por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Para ello, deberán desarrollar mínimo las siguientes actividades:

- a. Una vez le sea comunicada la categorización del riesgo de las ESE de su jurisdicción, la dirección departamental, distrital o municipal de salud, deberá informarles su estado de riesgo y los procedimientos a seguir, y las implicaciones de la no elaboración, no presentación o no adopción de la propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero por parte del Gerente de la ESE, del Gobernador o Alcalde Distrital o de la Junta Directiva de la ESE. La dirección departamental o distrital de salud, deberá desarrollar actividades de asistencia técnica y acompañamiento a las ESE de su jurisdicción para la formulación de la propuesta de PSFF, incluyendo el acompañamiento a los municipios y las ESE del orden municipal de su área de influencia. Lo anterior para garantizar la articulación de los PSFF con el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales del Estado. Para ello, las direcciones departamentales y distritales de salud, deberán emitir certificación sobre el cumplimiento del rol de la ESE, el cual deberá ser considerado por la Junta Directiva de la ESE al momento de la aprobación del mismo.
- b. La dirección departamental o distrital de salud, deberá emitir concepto sobre el cumplimiento y aplicación de los parámetros establecidos en la presente Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE el cual deberá ser considerado por la Junta Directiva de la ESE al momento de la aprobación del mismo. En el acompañamiento y asistencia técnica a las Empresas Sociales del Estado en la formulación de las propuestas de PSFF las direcciones departamentales y distritales de salud deberán verificar la aplicación de los parámetros generales de contenidos y viabilidad determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y con los requisitos y criterios definidos por las normas vigentes, en particular la Leyes 1438 de 2011, 1450 de 2011, 1608 de 2013, 1753 de 2015, 1797 de 2016, 1955 y 1966 de 2019 y 2294 de 2023, el Decreto 1068 de 2015, y en las normas que lo modifiquen, aclaren o deroguen.
- c. Los departamentos, distritos y municipios, respecto de las ESE de su propiedad, además deberán determinar y cuantificar el aporte de recursos que les harán a las Empresas Sociales del Estado para el financiamiento y ejecución del PSFF; así mismo deberán identificar plenamente la fuente de recursos que se aportarán, su ponderación en el tiempo y el soporte jurídico que los hará efectivos; por ejemplo, ordenanza o acuerdo autorizando la destinación o el endeudamiento. En el caso de las ESE que no sean de su propiedad, también podrán destinar para estas los recursos dispuestos por la normatividad vigente y las demás que en adelante los dispongan, siempre y cuando no sean requeridos para el saneamiento de aquellas ESE de propiedad de la entidad territorial.
- d. Los departamentos, distritos y municipios, respecto de las ESE de su propiedad, también deberán identificar plenamente y valorar el pasivo a cargo de las ESE, y efectuar un análisis sobre la incorporación de éste en el respectivo Marco Fiscal de Mediano Plazo de la Entidad

Territorial, como una contingencia, estudio que deberá identificar el impacto de tal eventualidad en las finanzas territoriales, en particular en el resultado de los indicadores de las normas de disciplina fiscal territorial y evidenciar las acciones que prevea ejecutar para mitigar los riesgos y mantener el equilibrio financiero de las ESE.

- e. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) prestará asesoría y asistencia técnica en la aplicación de los parámetros establecidos en la Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE, departamento, distritos y las ESE, siempre en coordinación con las direcciones departamentales y distritales de salud.
- f. Cuando el Programa presentado cumpla con los criterios establecidos para la viabilidad, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitirá pronunciamiento. En el evento en que dicho Ministerio formule observaciones al Programa presentado, la Empresa Social del Estado debe efectuar los respectivos ajustes y/o recomendaciones y presentar nuevamente el Programa en aras de obtener su viabilidad a través del respectivo Gobernador o Alcalde Distrital.
- g. Una vez aprobadas las propuestas de Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, las Empresas Sociales del Estado por la Junta Directiva, enviarán a las direcciones departamentales o distritales de salud las propuestas de PSFF.
- h. Cuando aplique, los departamentos, distritos y municipios adelantarán los trámites pertinentes para suscribir los Convenios de Desempeño para el desarrollo de acciones de rediseño, modernización y reorganización de los hospitales de la red pública. Así mismo, se suscribirán los actos administrativos que legalicen otro tipo de medidas de ajuste como liquidación o fusión de la ESE en el marco del diseño de la red, Acuerdos de Reestructuración de Pasivos, entre otros.
- i. En la implementación de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, los departamentos y distritos, deberán brindar acompañamiento y asistencia técnica a las Empresas Sociales del Estado para el cumplimiento de los compromisos y metas incluidos en los mismos.
- j. Los departamentos, distritos y municipios deberán verificar la existencia del acto administrativo a través del cual la Junta Directiva y el Gerente de las ESE se comprometen a celebrar un contrato de encargo fiduciario de administración y pagos o de otra herramienta financiera que determine el MHCP, una vez sea viabilizado el PSFF por el MHCP y adoptado por la Junta directiva de la ESE.
- k. Para el seguimiento de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2.6.5.9 del Decreto 1068 de 2015, el Gobernador o Alcalde Distrital deberá generar un informe tanto a nivel individual como consolidado de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizados de cada una de las Empresas Sociales del Estado de su jurisdicción, en los formatos y con la periodicidad que defina el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En estos informes se reportarán como mínimo los avances, grado de cumplimiento y las recomendaciones en relación con el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero de cada una de las Empresas Sociales del Estado que obtuvo viabilidad.

## **2. Autoridad Competente para la Aprobación y Adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero**

En ejercicio de sus competencias legales, corresponde a la Junta Directiva de la ESE, aprobar el PSFF preparado y propuesto por parte del Gerente de la ESE (o quien haga sus veces) y adoptar el Programa viabilizado por el MHCP, conforme lo dispuesto en los artículos 8 de la Ley 1966 de 2019 y 2.6.5.2, 2.6.5.3 y 2.6.5.6 del Decreto 1068 de 2015.

Para ello deberá registrarse en Acta de Junta Directiva de la ESE la aprobación de la propuesta de Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, y una vez viabilizado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público deberá emitirse un Acuerdo de la Junta Directiva de la ESE de adopción del PSFF, conforme las formalidades dispuestas por el artículo 2.5.3.8.4.2.8 del Decreto 780 de 2016, dentro del cual, en caso de ser aprobado el Programa, ordenará al Gerente (o quien haga sus veces) de manera expresa y clara la ejecución del mismo. El Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero aprobado y posteriormente adoptado, formará parte integral del respectivo acto administrativo.

### 3. Formalidades del Acto de Adopción de los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero

Conforme lo señala el artículo 2.5.3.8.4.3.1 del Decreto 780 de 2016, el régimen de los actos administrativos de las ESE se halla sujeto al régimen jurídico propio de las personas de derecho público, esto es, se trata de actos administrativos, con las excepciones que consagren las disposiciones legales, particularmente en materia contractual<sup>13</sup>.

Es decir, los acuerdos y/o resoluciones expedidos por la junta directiva y/o el gerente o director de la ESE, particularmente para efectos de la adopción del PSFF, como actos administrativos deben reunir las formalidades propias de aquellos expedidos por la administración pública y se hallan, en consecuencia, sujetos a los controles que sobre su validez, vigencia y exigibilidad prevén las disposiciones vigentes, en particular las previstas en la Ley 1437 de 2011<sup>14</sup>.

Este punto es reafirmado por el Consejo de Estado que, de manera textual, señala lo siguiente:

*"[...] las Empresas Sociales del Estado, es decir, los hospitales públicos a que se refiere la ley 100 de 1993, son entidades descentralizadas por servicios, de naturaleza jurídica especial, es decir, son entidades estatales que pertenecen a la estructura de la rama ejecutiva del poder público, porque así lo disponen los arts. 38 y 68 de la ley 489 de 1998. En estos términos, por el simple de hecho de poseer esa naturaleza, **su juez tanto para los procesos ordinarios [...] como para el recurso extraordinario del cual se ahora se conoce, es el de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**"<sup>15</sup> (Se resalta.)*

### 4. Plazos para la adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero

<sup>13</sup> Conforme con el artículo 2.5.3.8.4.3.2 del Decreto 780 de 2016, en materia de contratación de las ESE se aplican las normas del Derecho Privado, sujetándose a la jurisdicción ordinaria conforme a las normas sobre la materia.

<sup>14</sup> Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, C. P.: Enrique Gil Botero, febrero 18 de 2010. Radicación número: 11001-03-26-000-2009-00058-00(37004).

En relación con el plazo para la adopción del PSFFF, el artículo 2.6.5.4 del Decreto 1068 de 2015 dispone lo siguiente:

**"Artículo 2.6.5.4. Plazos para la Elaboración, Presentación y Adopción del Programa de Saneamiento de Saneamiento Fiscal y Financiero.** *Los Plazos para la elaboración, presentación y adopción de las propuestas de Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto serán definidos y comunicados mediante oficio, al respectivo Gobernador o Alcalde Distrital por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público."*

Conforme con el artículo citado, los PSFF deben ser presentados por parte de las ESE y remitido a la Dirección Departamental o Distrital de Salud, para la validación del cumplimiento de los criterios generales de viabilidad y los lineamientos establecidos en la Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE, para ser radicado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su estudio de viabilidad.

Si el Ministerio de Hacienda y Crédito Público concluye que las medidas de saneamiento fiscal y financiero y de fortalecimiento institucional; las proyecciones de los escenarios financieros, que incluyen el equilibrio corriente futuro y el saneamiento de los pasivos son viables, remitirá comunicación al Gobernador o Alcalde Distrital con copia a la Dirección Departamental o Distrital de Salud, estipulando el plazo para su cargue en la Sede Electrónica de este Ministerio.

Una vez viabilizado el PSFF por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, este último, remitirá comunicación al Gobernador o Alcalde Distrital con copia a la Dirección Departamental o Distrital de Salud, para lo cual, esta última le informará al presidente de la Junta Directiva y Gerente de la ESE, quienes deberán adoptar el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizado.

El Gerente de la ESE una vez recibido la notificación de viabilidad del PSFF, citará a la Junta Directiva con el fin de comunicarles la viabilización del PSFF y para presentar el proyecto del acto administrativo para la aprobación de la adopción del mismo; dicho acto administrativo debidamente firmado deberá ser anexado, en el primer informe trimestral de monitoreo del PSFF de la ESE; así mismo, en el primer informe trimestral de seguimiento del PSFF del Departamento radicado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

## **5. No elaboración, no presentación o no adopción del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero**

Conforme con el artículo 2.6.5.7 del Decreto 1068 de 2015, cuando una ESE no elabore, no presente o no adopte el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en los plazos y condiciones definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, por parte del Gerente de la Empresa Social del Estado, del Gobernador o Alcalde Distrital y de la Junta Directiva, respectivamente, se informará a la Superintendencia Nacional de Salud y a los Organismos de Control para lo de sus competencias.

El Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, que se proponga deberá fundamentarse en un buen diagnóstico que integre los aspectos institucionales, administrativos, jurídicos, financieros y de entorno analizados conforme a las metodologías y los parámetros generales definidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en la presente Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE; formular medidas consistentes, las cuales incluyen las estimaciones financieras soportadas y articuladas con el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Empresas Sociales del Estado, definido por la dirección departamental o distrital de salud y viabilizado por el Ministerio de Salud y Protección Social conforme lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley 1450 de 2011.

La contextualización de los PSFF con la respectiva red de prestadores de servicios de salud en la entidad territorial, implica el compromiso del departamento o distrito tanto en la asistencia técnica para apoyar la formulación y ejecución del Programa como en el aporte de recursos para su financiamiento que adicionalmente deberá contar con los apoyos de los municipios sede de las empresas en riesgo.

Este compromiso debe corresponderse con la identificación y valoración del pasivo a cargo de la ESE, y la realización de un análisis sobre la incorporación de ese pasivo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del departamento, distrito o municipio que corresponda, como contingencia; estudio que deberá identificar el impacto de tal eventualidad en las finanzas de la entidad territorial y en el resultado de los indicadores de las normas de disciplina fiscal territorial.

El análisis detallado de la situación actual de la Empresa Social del Estado debe conducir en el diagnóstico a identificar los problemas coyunturales y estructurales que dan origen al riesgo determinado por el Ministerio de Salud y Protección Social, junto a las causas que los generan. En este contexto, esta sección propone unos elementos mínimos de discusión para realizar un análisis al interior de las Empresas Sociales del Estado.

Este instrumento es una Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE y por tanto no contiene todos los elementos que se requieren en todos los casos, por lo anterior en el evento que la particularidad de la ESE lo exija, se deberán incluir todos los parámetros adicionales que consideren sean necesarios para un mejor diagnóstico.

Para facilitar el proceso de diagnóstico, se proponen dos dimensiones de análisis, así: la primera se refiere a la ESE misma, su interior, su gestión y sus resultados; en la segunda, se proponen los análisis externos o de contexto o entorno que inciden en la situación actual de la ESE. Una herramienta puede tener aplicación en las dos dimensiones, así que el alcance que se dé en su análisis dependerá de la Empresa.

## **I. DIMENSIÓN EXTERNA**

En cuanto a esta dimensión, se promueve el análisis de aquellos aspectos externos a la ESE, los cuales no están bajo su control y que la pueden afectar directa e indirectamente, permitiendo la identificación de los problemas o situaciones estructurales y coyunturales que sitúan a la ESE en riesgo, concluyendo con un listado de problemas y causas asociadas, como resultado del análisis DOFA de la ESE, principalmente en las oportunidades y amenazas. Para ello se propone adelantar, como mínimo, las siguientes evaluaciones:

## 1. Análisis de Población

Con esta información se busca establecer el potencial de la población a atender por la ESE, por lo anterior, analice la pirámide poblacional de sus usuarios, su caracterización que pueda ser utilizada posteriormente en la definición de los servicios a ofrecer.

Utilice el CUADRO 24 – POBLACION DEL AREA DE INFLUENCIA DE LA ESE; analice la información del año inmediatamente anterior al de la elaboración del diagnóstico y la del periodo en curso.

En las columnas, coloque en cada grupo de ellas organizada por municipio, la población total del respectivo municipio; es decir, de la cabecera y cada una de las áreas rurales en las que tenga sedes (corregimientos, caseríos y otros), logrando así, abarcar el total del área de cobertura de la población a atender. En cada fila se debe colocar la población según grupos de edad organizados por quinquenios, por género y por grupos etarios del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Utilice la última información estadística del DANE, proyectada para el último año completo anterior al año en que realiza el análisis y para el año del análisis; puede colocar un cuadro adicional con el crecimiento de los últimos siete (7) años, con su grafica correspondiente en la que se muestre la tendencia proyectada de evolución de la población del municipio. Agregue cuantas columnas sean necesarias para dar la información de todos los municipios de cobertura y sedes de cada municipio.

En el CUADRO 25 – POBLACIÓN POR ASEGURADOR O PAGADOR consigne y analice la población a cargo de cada asegurador por régimen de afiliación al Sistema General de Seguridad Social, a los regímenes excepcionados como Magisterio, Ecopetrol, fuerzas militares y universidades públicas. Analice la información del año anterior al de la elaboración del diagnóstico y la de ese año.

En las filas indique la población afiliada a cada asegurador o vinculada con cada pagador y su respectivo subtotal por régimen de afiliación, organizado para que permita que se subtotalice por cada municipio y el total según el área de influencia de cada Empresa Social del Estado (ESE); al final encontrará un resumen correspondiente a la suma del total de población afiliada según asegurador o pagador del total de municipios.

Agregue cuantas columnas sean necesarias para dar la información de todos los municipios de cobertura y sedes de cada municipio, en el cuadro 25A. Vea los Tutoriales de los cuadros referenciados.

Utilice CUADRO 26 – MORBILIDAD GENERAL POR CONSULTA EXTERNA, CUADRO 27 – MORBILIDAD HOSPITALARIA y CUADRO 28 – MORTALIDAD GENERAL, para analizar el estado de salud de los usuarios del área de influencia de la ESE con la información correspondiente a morbilidad, mortalidad y

enfermedades transmisibles reportada por la ESE de los 2 años anteriores al de la elaboración del diagnóstico. Caracterice el perfil epidemiológico, de acuerdo con la situación general del área de influencia de la ESE (presencia de patologías infecciosas, traumáticas o crónicas y su relación con la actividad económica, mortalidad materna e infantil y sus causas). Realice un análisis de la morbilidad general por consulta externa y hospitalaria, mencionando aquellas patologías especiales. En el análisis establezca si los servicios habilitados son consistentes con el perfil epidemiológico registrado. Analice cambios. Revise los respectivos Tutoriales.

## 2. Instituciones de Salud en el Área de Influencia

Describa las Instituciones Prestadoras de Servicios - IPS que prestan servicios en el área de influencia de la ESE; analice el conjunto de prestadores que son competencia directa de la ESE con fundamento en el CUADRO 29 – ANALISIS DE IPS DEL AREA DE INFLUENCIA DE LA ESE - PUBLICAS Y PRIVADAS; para su diligenciamiento y análisis vea el respectivo Tutorial.

Si no se dispone de la información por cada IPS, se deberá señalar en el diagnóstico las razones por las cuales no se cuenta con ella en el momento de esta información, reportando cuándo podrá ser presentada (meta a alcanzar dentro del PSFF), la alternativa que se presenta para suplir este análisis con el correspondiente estudio y el impacto que podría tener el no disponer de esta información sobre las proyecciones financieras y de desarrollo de servicios; es decir, que tanta incertidumbre tendrán las proyecciones.

## 3. Análisis de Mercado y de Competitividad

Utilizando la información anterior, realice un análisis del entorno, las perspectivas reales de la ESE. Establezca que tan competitiva es su entidad y cuáles son los planes que tiene que adelantar para alcanzar una estructura competitiva que privilegie las garantías de acceso, oportunidad y calidad en la atención en salud.

- Comparación de tarifas.
- Comparación de calidad.
- Calidad de la infraestructura y el equipamiento.
- Imagen institucional.
- Servicios que ofrecen otras IPS que son complementarios a la ESE.
- Otras.

Igualmente, si la ESE es monopolio en la región deberá de realizar el análisis con las variables descritas anteriormente, con el objeto de determinar sus fortaleza, amenazas y oportunidades de mejora.

## 4. Análisis Integral

Con el conjunto de los análisis realizados en este aspecto, establezca un listado de los problemas detectados junto con las causas asociadas a cada uno. Compare, analice y agrupe.

Se presentan a continuación, algunas situaciones que pueden ser consideradas para el análisis de este aspecto, identificando las oportunidades y amenazas que posteriormente serán tenidas en cuenta en la elaboración de la matriz DOFA, a partir de los resultados observados:

- Correlación entre los servicios ofertados, programados y efectivamente prestados, la tipología de servicios establecida en la red departamental de ESE y el modelo de atención frente a las características de la población y el perfil epidemiológico del área de influencia. (Cuadros 2, 2A y 25).
- Relación de la existencia de otras IPS dentro del área de influencia y los resultados financieros de la ESE.
- Comparación entre las tarifas ofertadas por otras IPS dentro del área de influencia y su efecto en los resultados financieros de la ESE.
- Incidencia en los resultados financieros debido a la falta de información relacionada con el entorno de la ESE.
- Implementación de políticas y procedimientos para la prevención y promoción de la salud en los usuarios, con medidas que permitan eliminar barreras socioculturales relacionadas con la adopción de conductas saludables y hábitos adecuados por parte de la población del área de influencia en concordancia con la organización de las redes integrales e integradas de servicios de salud.

Se recuerda que estos contenidos mínimos son una orientación para que la ESE construya el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero a que deberá someterse, ordenado por el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019 para aquellas empresas categorizadas en riesgo medio o alto; así, si tiene otros aspectos complementarios que contribuyan a construir un programa integral, debe incorporarlos a su análisis.

## II. DIMENSIÓN INTERNA

En esta dimensión, se promueve el análisis de aquellos aspectos internos propios de la ESE, los cuales permitan la identificación de los problemas o situaciones estructurales y coyunturales que sitúan a la ESE en riesgo medio o alto. Para ello se propone adelantar, como mínimo, las siguientes evaluaciones:

## **A. Aspectos Institucionales**

El análisis requerido se orienta en conocer todas aquellas características relacionadas con la descripción general de la entidad, la oferta y calidad en la prestación de los servicios salud, concluyendo con un listado de problemas y causas asociadas, como resultado del análisis DOFA de la ESE, principalmente en las fortalezas y debilidades. Dado lo anterior, se propone:

### **1. Identificación General de la ESE**

Es la descripción general de la Empresa Social del Estado al momento de presentar el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y sus directivos. Para el efecto en el archivo Cuadro 1 de la HERRAMIENTA ELABORACIÓN DE LOS PSFF\_ESE<sup>16</sup> se deben diligenciar los siguientes cuadros e información mínima (vea TUTORIAL\_CUADRO 1):

- CUADRO 1 – IDENTIFICACION DE LA EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO – ESE
- CUADRO 1A – INTEGRANTES JUNTA DIRECTIVA
- CUADRO 1B – DIRECTIVOS Y RESPONSABLES ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN PSFF

En este aparte, identifique el departamento y municipio donde se ubica la ESE y su carácter (departamental, distrital o municipal), sus directivos y los responsables de la elaboración y ejecución del PSFF.

Identifique brevemente la ubicación geográfica dentro del departamento, región, zona o provincia, y el área de cobertura que atiende (anexe mapa), indicando las vías de acceso, tiempo y kilómetros desde la capital del departamento, y desde la cabecera de provincia o región si corresponde a los puntos de atención, tipo de vías, tiempo de desplazamiento y dificultades que se presentan para el acceso.

Utilice y anexe mapas, con vías de acceso, indicando el sitio de la sede principal y de las alternas, y de su inserción en la red departamental de ESE viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Diligencie y analice los datos referentes a la Empresa Social de Estado según la información solicitada en los cuadros referenciados, así:

#### **✓ IDENTIFICACIÓN DE LA ESE**

- ✓ Nombre de la IPS y NIT

<sup>16</sup> Esta herramienta se encuentra en la página del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, pestaña "Programas E.S.E.", en la siguiente dirección: <http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/faces/GestionMisional/DAF/ProgramaSaneamiento/ProgramasESE>

- ✓ Nivel de atención
- ✓ Nombre de la Red a la que pertenece
- ✓ Rol de la ESE en la última Red Viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social al Departamento o Distrito (complejidad o nivel, tipo; etc.)
- ✓ Carácter Territorial
- ✓ Identificación del Departamento o Distrito
- ✓ Identificación del Municipio de la sede principal
- ✓ Dirección y tipo de la sede principal
- ✓ Municipio, dirección, tipo y código REPS de las sedes adicionales
- ✓ Código Prestador – REPS (principal)
- ✓ Acto de creación de la ESE
- ✓ Acto administrativo de adopción de estatutos
- ✓ Acto administrativo de adopción del PSFF
- ✓ Nombre y acto administrativo de nombramiento del gerente actual

✓ **INTEGRANTES DE LA JUNTA DIRECTIVA**

- ✓ Calidad miembro en junta directiva
- ✓ Nombres y apellidos de cada miembro
- ✓ Tipo y número documento de identidad
- ✓ Período nombramiento

✓ **DIRECTIVOS Y RESPONSABLES DE LA ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PSFF**

- ✓ Cargo
- ✓ Nombres y apellidos
- ✓ Dirección electrónica (e-mail)
- ✓ Teléfonos
- ✓ Funcionario de contacto con datos solicitados

Es igualmente importante, hacer una breve reseña histórica del origen de la ESE, en cuanto a los cambios realizados en lo referente a: reestructuraciones institucionales y de pasivos, programas de ajuste y de desempeño; si fue intervenida por la Superintendencia Nacional de Salud u otros aspectos que expliquen la actual situación de la ESE; indicando el avance logrado.

## 2. Cultura Corporativa y Lineamientos Estratégicos de la ESE

Se deben analizar algunos aspectos claves del direccionamiento estratégico vigente en la institución y los cuales orientan la gestión de la ESE hacia el cumplimiento de su objeto social; de acuerdo con el Plan de Desarrollo Institucional vigente, relacionar:

- ✓ Misión
- ✓ Visión
- ✓ Principios y valores corporativos

✓ **Objetivos estratégicos y temas claves de éxito**

Con esta información se pretende que se conozca el marco estratégico planteado por la institución, el pensar institucional; se requiere analizar si este contempla la tipología definida para la ESE en la red departamental de ESE viabilizada por MSPS, identificando los cambios necesarios en el Plan de Desarrollo Institucional para ajustarse a la conformación de la red viabilizada; lo anterior como parámetro general mínimo.

Recuerde que según el artículo 2.6.5.5 del Decreto 1068 de 2015, uno de los criterios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe tener en cuenta para la viabilidad del PSFF es: *"4. La coherencia del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y la articulación de la Empresa Social del Estado con el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de Redes de Empresas Sociales del Estado -ESE, definido por la Dirección Departamental o Distrital de Salud y viabilizado por el Ministerio de Salud y Protección Social conforme lo dispuesto por el artículo 156 de la Ley 1450 de 2011."*

Es importante referirse al estado actual de los procesos relacionados con formulación, despliegue, seguimiento y evaluación del Plan de Desarrollo Institucional vigente. Es importante analizar la existencia y operatividad de mecanismos de difusión a través de los cuales se hace el despliegue entre las distintas áreas asistenciales y administrativas del Plan de Desarrollo Institucional. En este sentido, es importante referirse acerca de la forma como se formulan los diferentes planes operativos y, como estos se alinean con el Plan de Desarrollo Institucional y los recursos disponibles (humanos, financieros, físicos y tecnológicos).

Se debe analizar la manera como se alinean cada uno de los procesos administrativos y asistenciales con el Plan de Desarrollo Institucional, evaluando la operatividad de los mecanismos de seguimiento y control que permiten mitigar y/o corregir riesgos asociados a desviaciones en el cumplimiento del Plan de Desarrollo Institucional.

Adicionalmente, se deben analizar de manera general como se realiza la socialización y los avances tanto del Plan de Desarrollo Institucional como de los planes operativos de acuerdo con el sistema de indicadores implementado.

Debe ser posible observar los logros alcanzados, la identificación de brechas entre lo planeado y lo ejecutado, las causas que generan desviaciones frente al cumplimiento de las metas fijadas y las acciones correctivas planteadas. Así mismo, se debe considerar los mecanismos de despliegue respecto a la medición y análisis de resultados junto a la formulación de planes de mejoras estratégicos y operativos que faciliten el acercamiento de los valores esperados y los efectivamente alcanzados.

### **3. Oferta de Servicios por la ESE**

Desde la perspectiva de la institucionalidad, analice la información contenida en los siguientes cuadros que permitan establecer la infraestructura con que cuenta la ESE y los usos dados o su subutilización; cruce con registros contables e inventarios de propiedad planta y equipo, para identificar activos improductivos e incidencia en costos promedio por servicio, entre otros análisis. Tenga en cuenta que esta información podrá utilizarse en el análisis de otros aspectos contenidos en la Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE como los administrativos, la estructura de costos y en las proyecciones de la formulación del respectivo PSFF.

- ✓ CUADRO 2 - SERVICIOS OFRECIDOS POR LA ESE SEGÚN HABILITACION, RED DE SERVICIOS ACTUAL Y PROPUESTA (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial).
- ✓ CUADRO 2 A- SERVICIOS OFRECIDOS POR LA ESE SEGÚN HABILITACION, RED DE SERVICIOS ACTUAL Y PROPUESTA – RESOLUCIÓN 3100 DE 2019 (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial).
- ✓ CUADRO 3 - OFERTA DE SERVICIOS SEGÚN LA CAPACIDAD FÍSICA INSTALADA (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial).
- ✓ CUADRO 4 - OFERTA DE SERVICIOS SEGÚN LA CAPACIDAD DISPONIBLE DE RECURSOS HUMANOS (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial).

Con este conjunto de cuadros, exponga y analice los servicios de salud prestados (qué hace la ESE), habilitados (qué puede hacer la ESE) y su perspectiva según la red viabilizada (qué debe hacer la ESE); para ello tenga en cuenta:

- a. Los servicios que se prestan actualmente estén o no habilitados;
- b. Los servicios que se prestan o se van a prestar según la red viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social y se encuentren inscritos en el Registro especial de Prestadores de Servicios de Salud. (REPS);
- c. Los servicios efectivamente habilitados; y,
- d. La apreciación de la entidad si el servicio cumple o no las condiciones de habilitación y las observaciones que encuentre pertinentes.

Hay que tener en cuenta que la oferta de servicios según la capacidad instalada y la capacidad disponible del talento humano debe ser coherente con el documento de Red viabilizado por el Ministerio de Salud y Protección Social y los servicios inscritos en el Registro Especial de Prestadores de Servicios de Salud- (REPS).

La producción máxima por servicio según la capacidad física instalada se calcula como, por ejemplo: el número de consultas generales según el número de consultorios disponibles; y, la producción máxima por servicio según la disponibilidad del talento humano, por ejemplo: los médicos contratados. Así, se establece los recursos físicos y el talento humanos disponibles para la producción de servicios, información que le permitirá analizar el cómo se están utilizando estos recursos, es decir, la productividad con los datos de producción.

Los resultados que se encuentren por fuera de los rangos técnicos o del SOGC, deben ser referenciados, analizados y observados al momento de la formulación de las medidas del PSFF. (Es decir, productividades mayores al 100% y menores al 50%).

Para ello establezca y analice, para los dos (2) últimos años completos anteriores a la fecha de presentación de la propuesta del programa y para el año en que se elabora el mismo, los siguientes datos por servicio:

En el Cuadro 2:

- Los servicios que se prestan actualmente estén o no habilitados;
- Los servicios que se prestan o se van a prestar según la red aprobada y viabilizada;
- Los servicios efectivamente habilitados; y,
- La apreciación de la entidad si el servicio cumple o no las condiciones de habilitación y las observaciones que encuentre pertinentes.

En el Cuadro 2 A:

- Los servicios que se prestan sin complejidad;
- La modalidad de la prestación de servicios (Intramural, Extramural y Telemedicina);
- Los servicios que se ofertan bajo la modalidad de telemedicina (prestador remitido o prestador de referencia o como ambos); y,
- Los servicios de Hospitalización Paciente Crónico y Servicio Básico Neonatal.

En el Cuadro 3:

- Unidades disponibles, que hace relación al número de consultorios, camas, quirófanos u otros;
- Horas de atención diarias;
- Oferta por hora, es decir la capacidad de oferta vista como el número de unidades de producción (consultas, sesiones de terapia, etc.); y,
- Oferta disponible día, mes, año, que corresponde a la multiplicación de unidades y capacidad de oferta por cada período de tiempo.
- Para los análisis de la vigencia en curso o de elaboración del PSFF, utilice información con al corte.

En el Cuadro 4:

- Perfil profesional principal de quienes prestan los servicios;
- Número de profesionales que prestan los servicios;
- Horas contratadas o asignadas por mes para cada perfil;
- Total, horas por servicio, tenga en cuenta que prestar un servicio puede requerir de varios perfiles;
- Productividad hora; y,
- Oferta disponible contratada.

Ahora bien, para efectos de los análisis de productividad por servicio, utilice la información de los siguientes cuadros:

- ✓ CUADRO 5 - PRODUCCION DE SERVICIOS-ESE (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial).
- ✓ CUADRO 6 - ANÁLISIS DE PRODUCTIVIDAD-ESE (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial).

Diligencie el Cuadro 5 con la información que ha reportado la ESE en cumplimiento de los artículos 2.5.3.8.2.1 y siguientes del Decreto 780 de 2016 (Compiló el Decreto 2193 de 2004), durante los últimos cinco (5) años, calculando la variación anual y el promedio del período. Incluya en este cuadro el último reporte de la vigencia en curso o de elaboración del Programa, que deberá corresponder como mínimo al corte del último trimestre reportado de la vigencia de la presentación del PSFF. La información de las vigencias anteriores es insumo para los análisis financiero y administrativo. Si dispone de esta información para mínimo cinco (5) vigencias de forma anual, efectúe este análisis para determinar estacionalidades en la producción de servicios que pueda utilizar para el análisis de los costos promedio por servicios, junto con la identificación de problemas y causas asociadas.

Con base en la información registrada en los Cuadros 3, 4 y 5, haga un análisis de productividad para los dos últimos años completos anteriores a la vigencia en curso de elaboración del PSFF, con el fin de determinar la utilización o subutilización de infraestructura considerando la disponibilidad de talento humano y el equipamiento tecnológico.

La información de los Cuadros 2 al 6, además de su análisis consolidado, se debe procesar por cada sede de la ESE para un análisis más detallado que informe para cada punto de atención los problemas y causas asociadas; si no se dispone de la información desagregada por sede, se deberá señalar en el diagnóstico las razones por las cuales no se dispone, la alternativa que se presenta para suplir este análisis con el correspondiente estudio y el impacto que podría tener el no disponer de información por sede sobre las proyecciones financieras y la oferta de servicios.

#### 4. Calidad en la Prestación de Servicios

Analice los diferentes estándares de calidad evidenciados y soportados en los últimos cinco (5) años completos anteriores al de la elaboración del PSFF; se deberá establecer e informar los avances en la preparación para la acreditación y los resultados de las dos últimas autoevaluaciones hecha por la ESE de conformidad a la Resolución 3100 de 2019. En el contexto del Sistema Obligatorio de Garantía de Calidad y según los resultados obtenidos en los principales indicadores de calidad reportados en los informes de monitoreo de calidad en salud con el propósito de identificar espacios de mejora, analice como mínimo lo siguiente:

- ✓ Las condiciones reales de los servicios frente al sistema único de habilitación. Realice la autoevaluación con base en la Resolución 3100 de 2019 o las normas que la adicionen o modifiquen. Analice los resultados y periodo de la última visita de habilitación realizada por la Entidad Territorial, evaluando el grado de avance entre las acciones de mejora planteadas y las efectivamente implementadas.
- ✓ Frente al sistema único de acreditación, analice cuales servicios cumplen esta característica.
- ✓ El avance de los planes de mejora de los estándares de acreditación con sus respectivos grupos, según el Manual de Acreditación en Salud Ambulatorio y Hospitalario del Ministerio de Salud y Protección Social.
- ✓ Los principales indicadores de calidad, para ello utilice el CUADRO 7 – CALIDAD. Adicionalmente, analice los resultados reportados en el informe de monitoreo de calidad en salud. (Resolución 256 de 2016 – MSPS).
- ✓ Describa los avances en el Programa de Auditoría para el mejoramiento de la calidad - PAMEC

y el estado de su actualización.

- ✓ Frente a la satisfacción de los usuarios, analice la evolución y comportamiento de la tasa de satisfacción global, las quejas y reclamos y de encuestas de satisfacción.
- ✓ Los avances en la implementación y ejecución de la política de seguridad del paciente.

CUADRO 7- INDICADORES DE CALIDAD (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial). En este Cuadro se analiza la evolución de los indicadores que se listan a continuación, para determinar su tendencia de mejoramiento o deterioro y a partir de estos resultados profundizar los análisis.

1. Proporción de gestantes con consulta de control prenatal de primera vez antes de las 12 semanas de gestación.
2. Proporción de partos por cesáreas
3. Tasa de caídas de pacientes en el servicio de hospitalización
4. Proporción de eventos adversos relacionados con la administración de medicamentos en hospitalización
5. Proporción de reingreso de pacientes al servicio de urgencias en menos de 72 horas
6. Tasa de reingreso de pacientes hospitalizados en menos de 15 días
7. Proporción de cancelación de cirugías
8. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina general
9. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de odontología general
10. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de medicina interna
11. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de pediatría
12. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de ginecología
13. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de obstetricia
14. Tiempo promedio de espera para la asignación de cita de cirugía general
15. Tiempo de espera para la atención del paciente clasificado como Triage II.
16. Proporción de satisfacción global de usuarios de IPS.
17. Proporción de eventos adversos gestionados
18. Proporción de pacientes hipertensos controlados

## 5. Análisis Integral

Con el conjunto de los análisis realizados en este aspecto, establezca un listado de los problemas identificados, junto con las causas asociadas a cada uno. Compare, analice y agrupe.

Se presentan a continuación, algunas situaciones que pueden ser consideradas al momento de la definición de problemas y causas asociadas en este aspecto, a partir de los resultados observados:

- ✓ Estado actual del Plan de Desarrollo Institucional y planes operativos vigentes, los avances logrados y las brechas identificadas, evaluando la incidencia de estos resultados con la situación financiera de la ESE.
- ✓ Existencia, operatividad, articulación y evaluación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión - MIPG, del Modelo Estándar de Control Interno - MECI y del Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública y su correlación con la situación financiera actual de la entidad.

- ✓ Relación entre los servicios de salud efectivamente prestados con: el portafolio actual de servicios ofertados, la capacidad de oferta, el Plan de Desarrollo Institucional vigente, el sistema obligatorio de garantía de la calidad y la tipología definida para la ESE por la Red Departamental de ESE, correlacionando todos estos aspectos con la situación financiera de la ESE.
- ✓ Comportamiento de la producción de servicios de salud frente a la tipología definida para la ESE en la Red Departamental de ESE, al modelo de atención en salud implementado en la ESE, el perfil epidemiológico y la capacidad de oferta.
- ✓ Comportamiento de la producción de servicios de salud y su relación con el uso de propiedad planta y equipo, identificando activos subutilizados, improductivos o que no cumplen con el sistema único de habilitación.
- ✓ Evolución de los indicadores de calidad y su incidencia frente a la prestación de los servicios de salud y la situación financiera de la ESE, de acuerdo con su nivel de complejidad.
- ✓ Comportamiento de la producción de servicios de salud y su relación con el consumo de insumos, material médico quirúrgico y medicamentos y, su posible incidencia en los factores que afectan el costo promedio por servicio.

Se recuerda que estos contenidos mínimos son una orientación para que la ESE construya el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero a que deberá someterse, ordenado por el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019 para aquellas empresas categorizadas en riesgo medio o alto; así, si tiene otros aspectos complementarios que contribuyan a construir un programa integral, debe incorporarlos a su análisis.

## **B. Aspectos Administrativos**

Entendiendo como aspectos administrativos, los lineamientos que en materia de políticas de gestión y desempeño institucional<sup>17</sup> se han establecido en la ESE para satisfacer las necesidades y el goce efectivo de los servicios de salud de la población del área de influencia, concluyendo con un listado de problemas y causas asociadas, como resultado del análisis DOFA de la ESE, principalmente en las fortalezas y debilidades; analice como mínimo lo siguiente:

### **1. Estado de Procesos y Procedimientos Prioritarios**

Se recomienda analizar y relacionar, como mínimo:

La existencia y/o actualización del mapa de procesos y procedimientos existentes a lineados con el Plan Estratégico Institucional.

El estado actual frente a la existencia y estandarización de procesos y procedimientos: estratégicos; misionales; de apoyo y; de evaluación y control, promoviendo el favorecimiento frente a la economía de trámites; las mediciones del nivel de interiorización; actividades de inducción y reinducción; identificación de riesgos y puntos de control. (Incluye los mapas de procesos y de riesgos).

<sup>20</sup> Decreto 1499 de 2017 por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.

Establecer las formas y condiciones sobre cómo los procesos y procedimientos se articulan y relacionan entre sí, su incidencia directa (positiva o negativa) en la calidad, oportunidad y confiabilidad de la información generada para la toma de decisiones e impacto en los resultados financieros.

Igualmente es importante conocer el grado de avance en la implementación de procesos de seguimiento y evaluación que midan la adherencia a los procedimientos estandarizados y riesgos asociados (autoevaluación y mejoramiento continuo).

Evaluar la existencia y operatividad de mecanismos de seguimiento y evaluación frente a la articulación entre los procesos asistenciales y administrativos, junto a las acciones propuestas para el cierre de las brechas evidenciadas.

## **2. Estado de Guías Clínicas y Protocolos de Atención**

Se recomienda analizar y relacionar, como mínimo:

El estado actual frente a la existencia, adopción y estandarización de guías de práctica clínica y protocolos de atención, su favorecimiento en la oportunidad de la acción y su interrelación con mecanismos de verificación y medición frente al nivel de adherencia en el personal; actividades de inducción y reinducción; y puntos de control.

Establecer las formas y condiciones en que estas se aplican, como la incidencia directa (positiva o negativa) en la calidad de la atención, y confiabilidad de la información generada para la toma de decisiones e impacto en los resultados financieros.

Evaluar el grado de avance en la implementación de procesos de seguimiento y evaluación que midan la adherencia a las guías de práctica clínica y protocolos de atención, junto a las acciones propuestas para el cierre de las brechas evidenciadas.

Establecer los mecanismos que aseguren que los servicios de salud que se prestan a través de terceros o por servicios concesionados, se ajustan a las políticas y procedimientos establecidos por la entidad.

## **3. Gestión del Talento Humano**

Se recomienda analizar y relacionar, como mínimo:

La coherencia entre el Plan de Desarrollo Institucional, los procesos y procedimientos, y las funciones de cada una de las dependencias establecidas según la estructura organizacional vigente.

El desarrollo de mejores prácticas de administración y gestión del talento humano, analizando la existencia, implementación, desarrollo y evaluación de políticas relacionadas según el tipo de vinculación con: reclutamiento y selección; inducción, reinducción y capacitación; bienestar; evaluación de desempeño, incentivos y remuneración.

Evalúe la relación entre el número de personas y el costo total del talento humano por tipo de vinculación (planta y prestación de servicios) y procesos (administrativo y asistencial), con el propósito de correlacionar dicho análisis con la gestión administrativa del talento humano que realiza la entidad.

Analice el impacto de la política relacionada con formalización laboral. Se debe referir si existe algún estudio formal y actualizado sobre la medición de cargas de trabajo, evaluando los resultados e impacto financiero.

Analice las condiciones físicas, logísticas y materiales para el desarrollo de las labores, además de las condiciones de acceso y seguridad en el lugar de trabajo, además de mediciones del clima organizacional, incapacidades laborales y de los estándares mínimos del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.

La existencia, implementación, desarrollo y evaluación de un Plan Anual de Adquisiciones, que garantice la efectiva gestión del talento humano, estableciendo su alineación con el Plan de Desarrollo Institucional.

Adicionalmente, se recomienda evaluar el avance establecido en las mesas de saneamiento de aportes patronales además del resultado, soportado en actas de conciliación con las Administradoras por concepto de cesantías, pensiones, salud y riesgos profesionales. Se debe presentar un análisis que garantice la actualización periódica de estas obligaciones, el financiamiento de las mismas junto a la verificación en la aplicación del proceso de saneamiento contable y conciliación de información relacionada con contabilidad.

#### **4. Gestión de Recursos Físicos**

Se recomienda analizar y relacionar, como mínimo:

La existencia, implementación, desarrollo y evaluación de políticas afines con la administración de recursos físicos, y en particular, las relacionadas con las etapas de planeación, adquisición, suministro y consumo de recursos requeridos en cada uno de los servicios tanto asistenciales como administrativos. Incluye la evaluación de las políticas concernientes con mantenimiento tanto general como hospitalario (preventivo y correctivo).

Relacionar la fecha del último reporte del inventario en que se realizó el conteo físico y ajuste de los activos identificando su situación actual, en especial los relacionados con planta física, equipamiento básico, equipo médico científico, el valor real de los mismos en cumplimiento de las disposiciones de las NIIF.

El impacto que se presenta en cuanto a la calidad, oportunidad y confiabilidad de los bienes y servicios recibidos.

La existencia, implementación, desarrollo y evaluación de procesos que midan la productividad de los servicios de salud y su relación con el consumo de bienes y servicios; la compra de dispositivos médicos y equipos (biomédicos y no biomédicos) con base en el Plan de Desarrollo Institucional, las prioridades y las necesidades institucionales, el perfil epidemiológico del área de influencia, el costo-eficiencia de la nueva tecnología, la vida útil de los equipos, la capacidad de inversión y el soporte técnico con programas integrales de mantenimiento preventivo y correctivo de los fabricantes.

La existencia, implementación, desarrollo y evaluación de procesos que permitan la correlación entre la producción de servicios de salud efectivamente prestados frente al uso y/o consumo de bienes y servicios, tales como:

- ✓ Medicamentos, material e insumos medico quirúrgicos.
- ✓ Mantenimiento general y hospitalario.

- ✓ Servicios generales (aseo, seguridad y vigilancia, etc.).
- ✓ Servicios públicos.

La existencia, implementación, desarrollo y evaluación de un Plan Anual de Adquisiciones, que garantice la efectiva gestión de los recursos físicos, estableciendo su alineación con el Plan de Desarrollo Institucional.

## 5. Gestión Documental y Archivística

Se recomienda analizar y relacionar, como mínimo:

El estado actual del proceso de gestión documental institucional y el cumplimiento a las directrices del Archivo General de la Nación y la normatividad vigente frente a la administración de los documentos.

En caso de existir, los planes de mejoramiento del Proceso de Gestión Documental resultado de auditorías realizadas, el diagnóstico integral del archivo, el mapa de riesgos documentales, los informes de visitas a las áreas y los resultados obtenidos.

El estado del proceso de gestión documental por medio del cual se realiza la administración de las historias clínicas<sup>18</sup>, dentro de los cuales se consideran aspectos tales como:

- ✓ Diligenciamiento.
- ✓ Administración.
- ✓ Conservación.
- ✓ Custodia.
- ✓ Confidencialidad.

La existencia, implementación, desarrollo y evaluación de un Plan Anual de Adquisiciones, que garantice la efectiva gestión documental y archivística, estableciendo su alineación con el Plan de Desarrollo Institucional.

## 6. Estado del Sistema de Medición a la Gestión Institucional

Se recomienda analizar y relacionar, como mínimo:

En el marco de las políticas de gestión y desempeño institucional, la existencia y operatividad de un modelo integrado de planeación y gestión - MIPG<sup>19</sup>, y su articulación con el sistema de control interno implementado en la ESE a través del Modelo Estándar de Control Interno - MECI<sup>20</sup>. Dentro de este punto

<sup>18</sup> Resolución 839 por la cual se modifica la Resolución 1995 de 1999 y se dictan otras disposiciones

<sup>19</sup> Decreto 1499 de 2017 por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la ley 1753 de 2015

<sup>20</sup> Ley 87 de 1993 por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.

Ley 489 de 1998 por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

se incluye la existencia, implementación, desarrollo y evaluación del Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública.

## 7. Sistemas de Información

Se recomienda analizar y relacionar, como mínimo:

La existencia, implementación, desarrollo y evaluación de políticas de gestión en materia de seguridad digital y de la información.

El estado de los diferentes aplicativos informáticos utilizados para el procesamiento electrónico de información, equipos tecnológicos con los que se cuenta, sistemas de respaldo y planes de contingencia, además de la situación legal de las licencias.

La integralidad y unificación del sistema de información empleado para el procesamiento electrónico de datos (procesos asistenciales y administrativos), análisis de calidad, oportunidad en la entrega de información (tanto interna como externa), flujo de documentos y su interrelación con el sistema de gestión documental.

La actual condición en el registro, validación y envío de los datos del Registro Individual de Prestaciones de Servicios de Salud – RIPS a las Empresas Administradoras de Planes de Beneficios.

La situación actual del reporte de información a las diferentes entidades de control fiscal y administrativo que son responsabilidad de la ESE.

La existencia, implementación, desarrollo y evaluación de un Plan Anual de Adquisiciones, que garantice la efectiva gestión en sistemas de información, estableciendo su alineación con el Plan de Desarrollo Institucional.

## 8. Análisis Integral

Con el conjunto de los análisis realizados en este aspecto, establezca un listado de los problemas detectados junto con las causas asociadas a cada uno. Compare, analice y agrupe.

Se presentan a continuación, algunas situaciones que pueden ser consideradas al momento de la definición de problemas y causas asociadas en este aspecto, a partir de los resultados observados:

- ✓ Existencia, estandarización, operatividad y evaluación de los procesos y procedimientos administrativos, correlacionando estos con la situación financiera actual de la entidad.
- ✓ Existencia, estandarización, operatividad y evaluación de las guías clínicas y los protocolos de atención, su enfoque con la política de seguridad del paciente y su correlación con la situación financiera actual de la entidad.
- ✓ Existencia, estandarización, operatividad y evaluación de las políticas relacionadas con la administración del talento humano y su correlación con el comportamiento en la prestación de los servicios en salud y su efecto en la situación financiera actual de la entidad.

- ✓ Existencia, estandarización, operatividad y evaluación de políticas para la gestión de recursos físicos, su relación con el comportamiento en la prestación de servicios en salud y su impacto en la situación financiera actual de la entidad.
- ✓ Existencia, operatividad y evaluación del programa de gestión documental, incluido el sistema de gestión administración de historias clínicas y su incidencia en la situación financiera actual de la entidad.
- ✓ Existencia, operatividad, articulación y evaluación del Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG, del Modelo Estándar de Control Interno - MECI y del Modelo Estándar de Procedimientos para la Sostenibilidad del Sistema de Contabilidad Pública y su correlación con la situación financiera actual de la entidad.
- ✓ Existencia, implementación, desarrollo y evaluación del programa seguridad digital y de la información y su incidencia en la situación financiera actual de la entidad.
- ✓ Estado actual en el registro, validación y envío de datos RIPS a las EAPB acorde con la normatividad vigente.
- ✓ Oportunidad y calidad en el reporte de la información a los entes de control y vigilancia.
- ✓ Existencia, implementación, desarrollo y evaluación de un Plan Anual de Adquisiciones, que garantice la efectiva gestión administrativa, estableciendo su alineación con el Plan de Desarrollo Institucional.

Se recuerda que estos contenidos mínimos son una orientación para que la ESE construya el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero a que deberá someterse, ordenado por el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019 para aquellas empresas categorizadas en riesgo medio o alto; así, si tiene otros aspectos complementarios que contribuyan a construir un programa integral, debe incorporarlos a su análisis.

## C. Aspectos Jurídicos

Entendiendo como aspectos jurídicos, los lineamientos y/o asesoría legal en materia de normas internas de la ESE, normativa sectorial y de contratación pública, entre otros; relacionadas con el objeto misional de la entidad, concluyendo con un listado de problemas y causas asociadas, como resultado del análisis DOFA de la ESE, principalmente en las fortalezas y debilidades; analice como mínimo lo siguiente:

### 1. Generalidades

Realice un análisis desde el ámbito jurídico de aquellos aspectos distintos a demandas en contra de la ESE que pueden incidir en la actual situación financiera de la ESE.

Algunos de estos aspectos que pueden ser considerados corresponden a:

- Legalidad en la expedición de todos los actos administrativos relacionados con: la creación de la ESE, adopción de sus estatutos y demás actos administrativos relevantes para el PSFF.
- Apoyo ofrecido desde esta área a las diferentes dependencias de la ESE, como mecanismo de

- prevención del daño antijurídico.
- Relación de acciones legales frente a la prescripción de cuentas por cobrar. En este punto se debe evaluar la existencia, operatividad y evaluación de acciones legales que apoyen gestión de cobranza. (ej. cobro coactivo).
- Estado actual en la titulación de bienes muebles e inmuebles.
- Existencia, vigencia y operatividad del manual de contratación de la ESE, evaluando si este se ajusta integralmente a las necesidades de la organización.
- Estado de la contratación con los diferentes responsables de pago por la venta de servicios salud, incluyendo la identificación de cláusulas contractuales, no ajustadas a la regulación vigente.
- Análisis jurídico respecto de la contratación de bienes y servicios. Evaluar si ésta, se rige por un Plan Anual de Adquisiciones, se ajusta al manual de contratación y al Plan de Desarrollo Institucional.
- Estado de procesos judiciales en curso, instaurados por la ESE en contra de terceros, si existen.
- Los resultados alcanzados por la aplicación de la Circular Conjunta del Ministerio de Salud y Protección Social y la Superintendencia Nacional de Salud 030 de 2013, por medio de la cual se estableció el procedimiento de saneamiento y aclaración de cuentas del sector salud a través del cruce de información entre ERP (EPS del Régimen Contributivo y Subsidiado y ET) e IPS (públicas y privadas).
- Análisis de políticas e instrumentos de administración del talento humano, considerando los diferentes tipos de vinculación existentes en la ESE, junto a la evaluación de riesgos asociados.
- Existencia, vigencia y coberturas de las pólizas de seguros que salvaguarden los activos de la entidad y protección frente a demandas en contra por parte de terceros.

Presencia de rigideces normativas que impidan la adopción de alguna medida del PSFF o que incidan en la condición actual de la entidad.

## 2. Procesos Judiciales en Contra de la ESE

Es igualmente importante, analizar todos aquellos procesos jurídicos en contra de la entidad y los cuales inciden en la actual situación financiera de la ESE. Para este proceso se ha dispuesto el CUADRO 8 – PROCESOS JUDICIALES A LA FECHA DE ELABORACIÓN DEL PROGRAMA. Esta información debe confrontarse con los registros contables y el informe presentado al MSPS en procesos judiciales (SIHO).

Este análisis permitirá, no solo establecer la mejor alternativa de defensa de los intereses de la entidad, también ayudará a definir el verdadero pasivo exigible y establecer las posibles contingencias que podrían afectar el programa de saneamiento fiscal y financiero y/o desequilibrar financieramente a la ESE en el futuro.

Para ello, es importante considerar el procedimiento contable aplicado para el registro contable de los procesos judiciales, arbitrajes, conciliaciones extrajudiciales y embargos de cuentas bancarias dentro del marco normativo público establecido por la Contaduría General de la Nación para empresas

que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público<sup>21</sup> y la metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad, establecida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado<sup>22</sup>.

Así mismo, se debe evaluar la existencia, vigencia, montos y coberturas de las pólizas de seguros frente a los procesos jurídicos en contra.

Además, es importante establecer el estado actual del comité de conciliación de la ESE, considerando este como: "[...] **una instancia administrativa** que actúa como sede de estudio, análisis y formulación de políticas sobre prevención del daño antijurídico y defensa de los intereses de la entidad" (Decreto 1716 de 2009, incorporado en el Decreto Único Reglamentario 1069 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Justicia y del Derecho). Se debe evaluar la existencia, vigencia, desarrollo y evaluación de las políticas de prevención y defensa frente al daño antijurídico. (Resaltado fuera del texto).

Igualmente, las ESE deberán tener en cuenta lo correspondiente a la constitución de un fondo de contingencias en cumplimiento del artículo 90 de la Ley 1955 de 2019 que adicionó un párrafo al artículo 6 de la Ley 488 de 1998, y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituya.

Adicionalmente, la entidad debe relacionar si ha adelantado acción de repetición en contra a los funcionarios como origen de los procesos judiciales en contra de la ESE.

### 3. Análisis Integral

Con el conjunto de los análisis realizados en este aspecto, establezca un listado de los problemas detectados junto con las causas asociadas a cada uno. Compare, analice y agrupe.

Se presentan a continuación, algunas situaciones que pueden ser consideradas al momento de la definición de problemas y causas asociadas en este aspecto, a partir de los resultados observados:

- ✓ Efectos jurídicos e impacto financiero por el no cumplimiento de algunos de los aspectos requeridos por el sistema único de habilitación.
- ✓ Efectos jurídicos y financieros, dado el estado en la titulación de bienes muebles e inmuebles.
- ✓ Efectos jurídicos dado el estado actual en la contratación por la venta de servicios de salud, estableciendo su relación con la situación financiera de la ESE.
- ✓ Efectos jurídicos dado el estado actual en los procesos de contratación de bienes y servicios, estableciendo su relación con la situación financiera de la ESE.
  
- ✓ Efectos jurídicos y financieros, por la no observancia o aplicación de políticas e instrumentos de administración del talento humano, considerando los riesgos potenciales según los diferentes tipos de vinculación existentes en la ESE.

<sup>21</sup> Procedimientos Contables de las empresas que no cotizan en el mercado de valores, y que no captan ni administran ahorro del público - PROCEDIMIENTO CONTABLE PARA EL REGISTRO DE LOS PROCESOS JUDICIALES, ARBITRAJES, CONCILIACIONES EXTRAJUDICIALES Y EMBARGOS SOBRE CUENTAS BANCARIA - Actualización Versión 04 del 30 de marzo de 2022.

<sup>22</sup> Resolución No. 353 de noviembre 1 de 2016 expedida por la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado.

- ✓ Comportamiento de procesos judiciales a favor o en contra de la ESE, asociados con el no cumplimiento o adherencia a guías clínicas y protocolos de atención, procesos y procedimientos administrativos, estableciendo la valorización de posibles contingencias de acuerdo con la calificación del riesgo procesal de los fallos judiciales en contra y el efecto que estos tienen en la situación financiera de la ESE.
- ✓ Efectos jurídicos por el no establecimiento de políticas de prevención y defensa frente al daño antijurídico estableciendo su relación con la situación financiera de la ESE.
- ✓ Efectos jurídicos y financieros, debido a deficiencias relacionadas con la existencia, vigencia, monto y coberturas de las pólizas de seguros que salvaguarden a la ESE frente a potenciales demandas en su contra.
- ✓ Estado de la conciliación entre la información relacionada anteriormente con los reportes a entes internos y externos, analizando su incidencia en cuanto a la razonabilidad y oportunidad de la información financiera.

Se recuerda que estos contenidos mínimos son una orientación para que la ESE construya el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero a que deberá someterse, ordenado por el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019 para aquellas empresas categorizadas en riesgo medio o alto; así, si tiene otros aspectos complementarios que contribuyan a construir un programa integral, debe incorporarlos a su análisis.

#### **D. Aspectos Financieros**

Siendo la categorización del riesgo un ejercicio que, según el artículo 80 de la Ley 1438 de 2011, debe realizarse teniendo en cuenta las condiciones de equilibrio y viabilidad financiera, a partir de la información presupuestal y financiera, junto a la interpretación de algunos indicadores financieros de las ESE, el PSFF deberá contener un análisis financiero que permita relacionar los anteriores aspectos internos con los resultados financieros alcanzados en las últimas cinco (5) vigencias además del periodo de corte de presentación del PSFF.

Este estudio se construye a partir del análisis de ingresos y gastos presupuestales, la relación entre los costos por servicios y su correlación con la suficiencia de las tarifas contratadas de venta, la composición y tendencias de las cuentas por cobrar y el pasivo, además del análisis financiero para lo cual se tiene en cuenta como mínimo dos (2) de los estados financieros básicos emitidos en el periodo de análisis (Balance General y Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental).

Como se ha señalado anteriormente, el diagnóstico tendrá como objetivo identificar los problemas estructurales y coyunturales junto a las causas asociadas que dieron origen a los resultados financieros que determinaron la categorización de la ESE, concluyendo con un listado de problemas y causas asociadas, como resultado del análisis DOFA de la ESE, principalmente en las fortalezas y debilidades.

Para ello, se deberán analizar los datos registrados en por lo menos cinco (5) vigencias anteriores a la del año de elaboración del PSFF, salvo que se exprese otro período, de los aspectos que se desarrollan a continuación. Si la entidad cuenta con datos mensuales de esas cinco (5) vigencias (al menos de

las tres últimas), se recomienda realizar un análisis para identificar estacionalidades en los comportamientos que contribuyan a un mejor análisis.

## 1. Ingresos Presupuestales

Comprende el análisis en el comportamiento histórico durante los últimos cinco (5) años del recaudo por cada uno de los reglones rentísticos de acuerdo con la agrupación de grandes agregados. Para ello utilice el cuadro 9 – PRESUPUESTO HISTÓRICO DE INGRESOS A PRECIOS CORRIENTES, considerando la composición del presupuesto de ingresos frente a los grandes agregados, estos pueden clasificarse en:

- Disponibilidad Inicial
- Ingresos Corrientes
  - Venta de servicios de salud
  - Aportes
  - Otros ingresos corrientes
- Ingresos No Corrientes
  - Recursos de Capital
  - Otros ingresos no corrientes
- Recaudo de cuentas por cobrar de vigencias anteriores.

La disponibilidad inicial, corresponde a la disponibilidad neta de tesorería a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior. Este concepto tiene en cuenta los recursos disponibles en tesorería de la ESE. Es importante recordar que la incorporación de estos se realiza una vez el CONFIS territorial aprueba el cierre presupuestal de la vigencia anterior.

Se debe establecer en este análisis, los recursos de libre destinación (Ingresos provenientes de la venta de servicios bien sea de la vigencia o de cuentas por cobrar, así como los recursos de capital no ligados a los ingresos provenientes de recursos de destinación específica) y los recursos con destinación específica (los recursos de convenios y/o donaciones en donde se establezca su naturaleza de destinación específica, en el marco de la legislación vigente).

En cuanto a ingresos relacionados con la venta de servicios de salud, se requiere analizar el comportamiento de ingresos reconocidos y recaudados, además de su relación entre sí. Se utiliza el CUADRO<sup>23</sup> 9 - PRESUPUESTO HISTÓRICO DE INGRESOS A PRECIOS CORRIENTES (para su diligenciamiento y análisis, consulte y aplique el respectivo Tutorial) para un período mínimo de cinco (5) años, el cual tiene además, el detalle de los reconocimientos y recaudo efectivo según los diferentes regímenes y responsables de pago, tales como: regímenes contributivo y subsidiado, entidades territoriales por atenciones a PPNA y servicios no incluidos en el plan de beneficios, Plan de Intervenciones Colectivas; los regímenes excepcionados y especiales (Magisterio, fuerzas militares y de policía, y universidades), Pólizas de Salud, Póliza SOAT, ADRES por accidentes de tránsito y por eventos catastróficos, particulares, riesgos laborales, etc.

Los ingresos no relacionados con la venta de servicios de salud, son aquellos ingresos recaudados por la ESE que no se generan por la venta de servicios de salud, es decir por el desarrollo de

<sup>23</sup> Cabe resaltar, que se unificó el CUADRO 9 - PRESUPUESTO HISTÓRICO DE INGRESOS A PRECIOS CORRIENTES con el CUADRO 10- COMPORTAMIENTO HISTÓRICO VENTA DE SERVICIOS DE SALUD, lo demás cuadros siguen en su orden cronológico.

su objeto social. Estos ingresos pueden clasificarse en corrientes no operacionales si son recurrentes y permanentes; o en no corrientes no operacionales si son temporales o no permanentes. También pueden clasificarse en recursos de capital según su origen. Para determinar esta clasificación es necesario conocer el origen de cada fuente de ingreso, su estabilidad y periodicidad, y su destinación, estableciendo la motivación legal de la misma. La clasificación determina su uso en el PSFF.

Igualmente, en el análisis de cada fuente se deberán identificar los ingresos que dependen de otros ingresos u otras fuentes. Por ejemplo: ingresos provenientes de los intereses cobrados por mora en los pagos, si se busca reducir la cartera y los rezagos en su pago, esta fuente no deberá proyectarse, o hacerlo en disminución hasta su extinción; esta es una fuente ocasional que deberá orientarse al financiamiento del PSFF.

Igual situación ocurriría con los rendimientos financieros, que se soportan en la existencia de algún portafolio de inversiones o en el manejo de los excedentes de caja, así que su proyección deberá estar directamente relacionada con los recursos que dan origen a estos rendimientos financieros.

La información histórica que se registre debe corresponder a la reportada periódicamente al Ministerio de Salud y Protección Social a través de SIHO. Los datos que se deben considerar son: presupuesto definitivo y presupuesto ejecutado (recaudo efectivo), en ambos casos, a precios corrientes. Se deberá analizar el cumplimiento y la variación anual, lo cual permita orientar posteriormente la determinación coherente y consistente de las proyecciones que se construyan a partir de la formulación de medidas que soporten la propuesta del PSFF.

## 2. Contratación en Ejecución en la Venta de Servicios

Con este análisis la ESE, podrá identificar las generalidades de la contratación actual que tiene, las condiciones de contratación actuales por cada pagador, identificando la Empresa Administradora de Planes de Beneficios - EAPB a la que pertenece, le dará las principales ventajas o falencias que tiene en la contratación actual.

Con base en este análisis y otros de aspectos financieros, podrá determinar las problemáticas particulares para las ventas de servicios de salud, debe evaluar la contratación por cada EAPB como son por regímenes contributivo y subsidiado, a la entidad territorial por los no afiliados, por los servicios no incluidos en los Planes de Beneficios y los servicios del Plan de Intervenciones Colectivas; los regímenes excepcionados y especiales (Magisterio, fuerzas militares y de policía, y universidades), Pólizas de Salud, Póliza SOAT, ADRES por accidentes de tránsito y por eventos catastróficos, particulares, riesgos laborales, etc.

Para este análisis se propone el CUADRO 11 – CONTRATACIÓN EN EJECUCIÓN VENTA DE SERVICIOS (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial). Este Cuadro es abierto, da los elementos fundamentales para analizar la contratación con cada entidad compradora y pagadora.

## 3. Gastos Presupuestales

Como toda empresa, las Empresas Sociales del Estado incurren en un conjunto de gastos para la prestación de los servicios que proveen a los usuarios (pacientes). Estos gastos y costos presupuestales se dividen en: funcionamiento, operación e inversión (en algunos casos incluye además

deuda pública). En cada uno de estos grandes agregados, se incorporan las cuentas por pagar de vigencias anteriores.

Se requiere analizar la evolución en un período razonable de tiempo evaluando los crecimientos anuales y el promedio del período analizado; se sugiere analizar un histórico mínimo de cinco (5) períodos anteriores al año de elaboración del PSFF.

Los gastos administrativos corresponden a todos aquellos gastos que son considerados como de apoyo a la prestación de los servicios de salud (Ej.: Gastos de personal áreas administrativas). Los gastos operativos corresponden a todos aquellos gastos que de manera directa intervienen en la prestación de los servicios (Ej.: Gastos de personal asistencial). La sumatoria de estos dos cuadros debe corresponder a la ejecución presupuestal de gastos consolidada y presentada periódicamente ante el MSPS a través de SIHO. La información requerida se debe detallar en: compromisos, obligaciones y pagos.

#### 4. Costo y Rentabilidad de Servicios

El objetivo general de este aspecto se orienta a realizar un análisis de la relación entre la venta de servicios y los costos derivados de la prestación de servicios, de manera que la ESE pueda identificar el resultado de dicha relación, que puede ser de utilidad o pérdida (Rentabilidad), y de esa manera enfocar medidas que contribuyan a su sostenibilidad. Al respecto, debe precisarse que la estructura de costos presentada (por centro de costos) corresponde a la establecida por la Contaduría General de la Nación en las cuentas contables 4312 - Venta de Servicios de Salud y cuenta 6310 - Costo de Ventas de Servicios de Salud, más el total de los gastos de la clase 5 (excepto grupo 58 - Otros Gastos).

Como apoyo al análisis a realizar, se definen los siguientes cuadros:

- Cuadro 13: Distribución de Ventas de Servicios - Venta por Servicios - ESE
- Cuadro 14: Distribución de Costos y Gastos- Costo Unitario Servicio -ESE
- Cuadro 15: Rentabilidad de Servicio.

El cuadro 13 - DISTRIBUCIÓN DE VENTAS DE SERVICIOS – VENTA POR SERVICIOS -ESE (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial), corresponde a la información de ventas registrada en la hoja de trabajo, reportada a la Contaduría General de la Nación en el Consolidador de Hacienda e Información Pública “CHIP”, la cual es adaptada a la estructura por centro de costos.

El cuadro 14 - DISTRIBUCIÓN DE COSTOS Y GASTOS- COSTO UNITARIO SERVICIO -ESE (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial), corresponde a la información de costos y gastos registrada en la hoja de trabajo, reportada a la Contaduría General de la Nación en el Consolidador de Hacienda e Información Pública “CHIP”, la cual se adapta a la estructura por centros de costos.

El cuadro 15 - RENTABILIDAD DE SERVICIOS, trae los resultados por centro de venta de servicios y de costos de los cuadros 13 - DISTRIBUCIÓN DE VENTAS DE SERVICIO-VENTA DE SERVICIOS -ESE y 14 - DISTRIBUCIÓN DE COSTOS Y GASTOS-COSTO UNITARIO SERVICIO-ESE (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial), para observar la utilidad o pérdida de la unidad funcional, centro de costo y servicio.

En ese orden, una vez la información anterior sea consolidada, la ESE podrá identificar las unidades funcionales, centros de costos y servicios, que presentan utilidad o perdida y es allí donde debe establecer las principales problemáticas con las causas que la originan y que permitirá establecer medidas de mejoramiento para que el resultado sea positivo en el corto y mediano plazo; para esta situación se les sugiere a las ESE, que para cada servicio identifique las tarifas contratadas que dependen del mismo y poder llegar a establecer en lo posible costos por actividad.

Para el efecto, se sugiere a la ESE, de ser posible, complementar el análisis metodológico sugerido anteriormente, con la identificación de tarifas contratadas por servicio y costos asociados a cada una de las actividades que lo componen, de manera que les permita un análisis más detallado y les facilite, de igual forma, la identificación de servicios con mayor impacto en su estructura de costos y en su rentabilidad, como por ejemplo las actividades que son contratadas del Plan de Intervenciones Colectivas - PIC.

De otra parte las ESE **que no cuenten con un sistema de costos**, que les permita establecer si sus servicios de salud operan en superávit o déficit, deberán seguir realizando el cálculo con la herramienta dispuesta por este Ministerio para la elaboración del PSFF, para que en forma trimestral con la información oficial reportada a la Contaduría General de la Nación - CGN en el Consolidador de Hacienda e Información Pública - CHIP, puedan seguir realizando los cálculos y análisis que controlen las unidades funcionales, centros de costos y servicios, para lo cual deberá bajar la herramienta de elaboración de la página Web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y proceder a realizar este proceso.

## 5. Pasivos

Para efectos de la elaboración completa del PSFF, es necesario identificar la totalidad del pasivo a cargo de la ESE en una fecha de corte. Esto no solo significa saber cuánto se debe, también significa establecer la valoración de posibles contingencias o identificación de pasivos no causados contablemente que podrían desequilibrar financieramente a la entidad en el futuro inmediato.

Para su análisis deberá considerarse la composición de los pasivos por tipo, edad y exigibilidad, así como la gestión de pasivos contingentes, teniendo como base el reporte de pasivos del mes anterior a la elaboración del análisis. En el caso de pasivos financieros se deberán identificar las condiciones de estos: intereses, amortización, saldo, período de gracia y garantías.

En este numeral se debe tener en cuenta que el corte trimestral de pasivos más cercano reportado a la Contaduría General de la Nación – CGN a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública-CHIP.

Según la clasificación por edades del pasivo (sin vencimiento, entre 31-90 días, entre 91-180 días, entre 181-360 días y más de 361 días), la ESE debe determinar qué porción ha sido o será cubierta con recursos de la operación corriente de la vigencia en que se elabora el PSFF y que obligaciones se financiarán con recursos de fuentes del PSFF.

Es de suma importancia, el identificar plenamente tanto las obligaciones como los beneficiarios de las mismas. Lo anterior es relevante, toda vez que la existencia de las cuentas por pagar constituye un pasivo cierto (obligaciones claras, expresas y exigibles actualmente) y, por tanto, deben ser identificadas para determinar su prioridad en el pago. El pasivo que se lleva al financiamiento con recursos del PSFF se organiza según la siguiente prelación de pago:

1. **Acreecias Laborales + Servicios Personales Indirectos**, incluye todas las acreecias relacionadas con las nóminas de trabajadores activos y de pensionados y los servicios personales indirectos; y, las acreecias derivadas de los descuentos autorizados por los funcionarios y pensionados. Así se agrupan en este primer grupo los salarios y prestaciones sociales, las pensiones y prestaciones económicas por pagar, los bonos pensionales, las cuentas por pagar por servicios personales indirectos y los descuentos para sindicatos, cooperativas, libranzas, fondos de empleados, etc.
2. **Entidades Públicas y de Seguridad Social**, agrupando en este segundo grupo de prelación de pagos las acreecias por servicios públicos (acueducto, alcantarillado, aseo, luz y energía eléctrica, y gas), seguridad social integral (salud, pensiones, riesgos laborales, subsidio familiar), SENA, ICBF, impuestos nacionales y territoriales.  
  
*Dentro de este grupo es necesario tener especial cuidado con las acreecias relacionadas con los servicios públicos que soportan buena parte del adecuado funcionamiento de la ESE, la calidad y continuidad de los servicios de salud, además de incidir en la sostenibilidad de las empresas o dependencias de servicios públicos que también atienden a toda la población del o los municipios de jurisdicción de la ESE y de la misma entidad territorial.*
3. **Proveedores bienes y servicios**, incluye la totalidad de los proveedores de bienes y servicios para la producción y venta de servicios de salud, con excepción de los servicios personales indirectos que se agrupan en el grupo 1.
4. **Obligaciones financieras**, con las instituciones financieras y demás entidades, de carácter privado, mixto o público, sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Financiera.
5. **Demás acreedores externos, cuyas** acreecias no se relacionen con ninguno de los otros grupos tales como: la ejecución de proyectos de inversión, etc.
6. **Otros pasivos, incluye provisiones y pasivos contingentes, y demás pasivos no relacionados en el grupo anterior.**

***Dentro de este grupo es necesario tener especial cuidado con las acreencias relacionadas con los pasivos contingentes, los cuales se deben de priorizar de acuerdo al estudio jurídico en donde determinan el tiempo en el cual se convierten en exigibles, el cual no debería superar el periodo proyectado para la ejecución del PSFF.***

Al respecto conviene determinar el grado de vencimiento y saldos **por tercero completamente conciliados y/o pendientes de cruzar con anticipos o giros pendientes de aplicar, entre otros.** Para tal fin se utilizan los siguientes cuadros: el CUADRO 16 - RESUMEN DE PASIVOS DE LA ESE EN RIESGO A LA FECHA DE INICIO DEL PROGRAMA DE SANAMIENTO FISCAL y el CUADRO 17 - DETALLE DEL PASIVO A LA FECHA DE INICIO DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO (Ver los respectivos Tutoriales).

De manera complementaria, el artículo 84 de la Ley 1438 de 2011, dispone que, con el fin de facilitar los procesos de saneamiento de pasivos, las ESE que hayan adoptado Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero, que tengan suscrito o suscriban Programas o Convenios de Desempeño en virtud de lo establecido en la Ley 715 de 2001<sup>24</sup> o estén intervenidas por la Superintendencia Nacional de Salud, podrán iniciar simultáneamente o en cualquier momento durante la vigencia de los mismos, la promoción de Acuerdos de Reestructuración de Pasivos de que tratan las Leyes 550 de 1999<sup>25</sup> y 1116 de 2006<sup>26</sup> y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

Al respecto, el párrafo segundo del artículo 2.6.5.17 del Decreto 1068 de 2015 establece "*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público cesará sus competencias frente a los Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero viabilizados y en ejecución de las Empresas Sociales del Estado que simultáneamente inicien la promoción de un Acuerdo de Reestructuración de Pasivos o una medida intervención forzosa administrativa para administrar ante la Superintendencia Nacional de Salud*"; situación frente a la cual se informará al Ministerio de Salud y Protección Social para efectos de la no aplicación de la metodología de categorización del riesgo de éstas, hasta tanto la Superintendencia Nacional de Salud en ejercicio de sus competencias, emita pronunciamiento en relación con la culminación del Acuerdo de Reestructuración de Pasivos y la medida de intervención forzosa administrativa para administrar.

## **6. Cuentas por Cobrar (Cartera)**

Así como el conocimiento detallado del pasivo es fundamental para garantizar que el escenario financiero sea realmente un escenario que propenda por el equilibrio de la ESE en el corto, mediano y largo plazo,

<sup>24</sup> Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.

<sup>25</sup> Por la cual se establece un régimen que promueva y facilite la reactivación empresarial y la reestructuración de los entes territoriales para asegurar la función social de las empresas y lograr el desarrollo armónico de las regiones y se dictan disposiciones para armonizar el régimen legal vigente con las normas de esta ley.

<sup>26</sup> Por la cual se establece el Régimen de Insolvencia Empresarial en la República de Colombia y se dictan otras disposiciones.

el conocer a detalle la cartera, también lo es. Así las cosas, la ESE deberá identificar la totalidad de la cartera a su favor en la misma fecha de corte del pasivo.

Esto no solo significa saber cuánto se le adeuda a la ESE, sino también su tipo, edad y exigibilidad, es decir, cuánto de esta cartera es recuperable, cuánto es cobrable, cuánto es de difícil cobro, qué es incobrable, qué no tiene identificado un pagador y las demás características que sean necesarias para su análisis.

Al respecto conviene entonces determinar el grado de vencimiento de las diferentes cuentas del grupo de deudores, incluyendo las radicadas y las pendientes de radicar, indicando de forma razonable los montos glosados y los que son recuperables. También se recomienda identificar si los derechos que le asisten a la ESE han sido cobrados judicialmente (incluyendo todas las cuentas) y el estado del proceso, así como las razones por las cuales no se ha procedido a la radicación ante el pagador.

En este numeral se debe tener en cuenta que el corte trimestral de cartera más cercano reportado a la Contaduría General de la Nación – CGN a través del Consolidador de Hacienda e Información Pública- CHIP.

Para recoger esta información se utilizan los siguientes cuadros: el CUADRO 18 – RESUMEN DE CUENTAS POR COBRAR DE LA ESE EN RIESGO A LA FECHA DE INICIO DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y el CUADRO 19 – DETALLE DE LAS CUENTAS POR COBRAR A LA FECHA DE INICIO DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO. (Ver los respectivos Tutoriales).

## 7. Análisis Estados Financieros

El diagnóstico financiero es esencial para obtener elementos en la toma de decisiones estratégicas efectivas y que retornen en mejores resultados a mediano y largo plazo. En este numeral, recoge el análisis de dos de los estados financieros básicos presentados ante la Contaduría General de la Nación (Balance General y Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental) calculando y analizando indicadores según la información contable histórica de por lo menos los últimos cinco (5) años, así:

- ✓ La explicación de las variaciones importantes en las cuentas del Balance General y Estado de Actividad Financiera, Económica, Social y Ambiental de la ESE de un periodo a otro, observando la importancia de estos respecto a su total, según corresponda.
- ✓ Indicadores de Rentabilidad como rendimiento del patrimonio, del activo total, de las ventas y de la eficiencia de la propiedad planta y equipo.
- ✓ Indicadores de Equilibrio, análisis del equilibrio del total de costos y gastos respecto a las ventas de servicios, y por separado los costos y gastos para evaluar su importancia y comportamiento histórico.
- ✓ Indicadores de liquidez, por fecha de corte, que permita identificar si los problemas de liquidez han mejorado de una fecha a otra, como son capital de trabajo, razón corriente, disponible a corto plazo, rotación de cartera en días y veces.
- ✓ Pueden ser incluidos otros indicadores, que hagan más efectivo el ejercicio.

|                |                |               |            |                 |    |                |          |
|----------------|----------------|---------------|------------|-----------------|----|----------------|----------|
| <b>Código:</b> | Mis 4.8. Ins.2 | <b>Fecha:</b> | xx-08-2023 | <b>Versión:</b> | 10 | <b>Página:</b> | 57 de 81 |
|----------------|----------------|---------------|------------|-----------------|----|----------------|----------|

- ✓ Indicadores de endeudamiento, que permite evaluar el endeudamiento total, patrimonial, el endeudamiento a corto plazo y la solidez.
- ✓ Adicionalmente podrá evaluar los Indicadores contables relacionados con el componente de habilitación de servicios en el aspecto de suficiencia patrimonial y financiera.

De igual forma se debe diagnosticar el estado de la ESE en relación a la razonabilidad y oportunidad en la generación y entrega de información financiera, necesidades de depuración de los saldos contables y rezago de cuentas por cobrar<sup>27</sup> y por pagar, funcionamiento de herramientas y sistemas como los de costo, de facturación, flujo de caja, entre otros, deficiencias en el proceso contable, entre otros.

Para la primera parte, se debe realizar un análisis comparativo en el estado de resultados y del balance general, corte a diciembre de los últimos cinco (5) años evaluando el comportamiento de los indicadores, las cifras y sus variaciones, dando especial énfasis a los factores que generan riesgo financiero a la ESE.

Se utilizan los CUADROS 22 y 23 – ANALISIS FINANCIERO E.S.E. (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial), que debe ir acompañado de los estados financieros de presentación al corte de diciembre del año anterior junto con las notas a los estados financieros a esta fecha. En caso de tener disponible al corte semestral con notas (o a otro corte intermedio) de la vigencia en que se hace el diagnóstico, se debe incorporar también éstos en hojas adicionales. Adicional se deberán diligenciar los siguientes cuadros con su respectivo análisis:

- ✓ CUADRO 20 – BALANCE GENERAL DETALLADO.
- ✓ CUADRO 21 – ESTADO DE ACTIVIDAD FINANCIERA ECONÓMICA Y SOCIAL DETALLADO.
- ✓ CUADRO 22 – ANALISIS HORIZONTAL Y VERTICAL
- ✓ CUADRO 23 – INDICADORES FINANCIEROS

Se recomienda considerar los informes de evaluación realizados por el jefe de control interno de la ESE o quien haga sus veces, donde sea posible establecer el grado de implementación del control interno contable, estableciendo la calidad de la información financiera, económica y social de la entidad, de manera que sea posible establecer la sostenibilidad del proceso de saneamiento contable.

## 8. Análisis Integral

Con el conjunto de los análisis realizados en este aspecto, establezca un listado de los problemas detectados junto con las causas asociadas a cada uno. Compare, analice y agrupe.

Se presentan a continuación, algunas situaciones que pueden ser consideradas al momento de la definición de problemas y causas asociadas en este aspecto, a partir de los resultados observados:

- ✓ Relación entre los resultados analizados en cada uno de los aspectos internos (institucionales, administrativos y jurídicos) y los resultados evidenciados en el aspecto financiero.
- ✓ Correlación entre los resultados financieros alcanzados y los avances del Plan de Desarrollo Institucional.

<sup>27</sup> Art 9 Ley 1797 de 2016, por la cual se dictan disposiciones que regulan la operación del Sistema General de Seguridad Social en Salud

- ✓ Participación de todas las áreas (administrativas y asistenciales) en la programación, elaboración seguimiento y control del presupuesto de la ESE, orientado esté, al cumplimiento del Plan de Desarrollo Institucional y Planes Operativos Anuales.
- ✓ Grado de avance de un sistema de costos, el cual analice y valore aspectos tales como el análisis del riesgo asociado a la caracterización de la población del área de influencia, frecuencias de uso de los servicios, etc. Según el estado del sistema de costos, evaluar si está, es utilizada para la negociación de prestación de servicios, para la definición de nuevos servicios, para la evaluación financiera de las áreas y de los servicios, etc.
- ✓ Seguimiento y control de contratos y convenios suscritos para prestación de servicios de salud. Existencia de políticas para la negociación y aprobación de convenios y contratos; se llevan a cabo análisis para la fijación de tarifas; seguimiento a la ejecución y costo del convenio, contrato o servicio prestado; radicación, respuesta a objeciones y recuperación de facturas.
- ✓ Razonabilidad y oportunidad de la información financiera, contable, presupuestal y de costos, tanto para la toma de decisiones por parte de la ESE como para la presentación a entes externos.
- ✓ Existencia y operatividad de procesos de seguimiento, evaluación y control de la información financiera, contable, presupuestal y de costos.
- ✓ Existencia, implementación, desarrollo y evaluación del modelo estándar de procedimientos para la sostenibilidad del sistema de contabilidad pública y su incidencia en la situación financiera actual de la entidad.

Se recuerda que estos contenidos mínimos son una orientación para que la ESE construya el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero a que deberá someterse, ordenado por el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019 para aquellas empresas categorizadas en riesgo medio o alto; así, si tiene otros aspectos complementarios que contribuyan a construir un programa integral, debe incorporarlos a su análisis.

### SECCIÓN III

#### PARÁMETROS GENERALES PARA LA FORMULACIÓN

La etapa de diagnóstico situacional, más que justificar datos, debe propender por la interpretación y análisis de los resultados observados, identificando problemas y causas asociadas con el fin de definir las principales debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas que permitirán establecer estrategias que contribuyan a la Empresa Social del Estado alcanzar el objetivo (s) del programa.

El Análisis Integral es el procedimiento mediante el cual, a partir del análisis e interpretación de los resultados en cada uno de los aspectos de la etapa de diagnóstico situacional, se identifican las oportunidades de mejoras estructurales como también las CAUSAS. A su vez, los problemas y causas asociadas, deben correlacionarse con FACTORES EXTERNOS (oportunidades y amenazas) y FACTORES INTERNOS (fortalezas y debilidades), y es a través de esta combinación de factores, que se formulan las medidas (de mediano y largo plazo) del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, las cuales le permitirán a la ESE alcanzar el objeto del Programa.

En la evaluación se tendrá en cuenta la relación de causalidad entre los resultados observados y el análisis integral desarrollado.

A partir de la información analizada en la etapa de diagnóstico, donde al final de cada aspecto se listaron los problemas identificados y las causas asociadas, se procede a consolidar esta información para posteriormente llevar a cabo un proceso de priorización. Se recomienda que este proceso sea lo más participativo posible, con el fin de mejorar la comprensión y objetividad en la elaboración de la DOFA, promoviendo a su vez el compromiso de todos los funcionarios frente al cumplimiento de los resultados, recuperación y fortalecimiento de la ESE.

## I. ANALISIS DOFA

Una vez se determinen los problemas coyunturales y estructurales más relevantes que a consideración de la ESE, han incidido en la situación actual de la Entidad frente a la viabilidad y sostenibilidad financiera de la misma, se procede a identificar las causas raíz asociadas a cada uno de los problemas priorizados; las cuales son registradas en el cuadro 30 - MATRIZ DOFA DEL PROGRAMA (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial).

Luego se procede a identificar y priorizar, aquellos factores internos y externos que serán considerados en la determinación de las medidas (de mediano y largo plazo) a través de las cuales la Empresa Social del Estado, se propone superar las dificultades identificadas, alcanzando el restablecimiento de la solidez económica y financiera, de tal forma que a su vez propende por asegurar la continuidad en la prestación del servicio público de salud en favor de la población del área de influencia de la ESE.

A continuación, se presenta una relación de algunos factores externos e internos que pueden ser considerados en esta etapa:

|  |          |  |
|--|----------|--|
| <b>ANALISIS EXTERNO</b><br><b>OPORTUNIDADES - AMENAZAS</b> |          | <b>ANALISIS INTERNO</b><br><b>FORTALEZAS - DEBILIDADES</b> |
| FACTORES   | FACTORES | FACTORES PROPIOS DE LA ESE                                 |

| GENERALES  | ESPECIFICOS  |   |
|--|--|---|
| ECONOMICOS<br><br>POLITICOS<br><br>NORMATIVOS<br>TECNOLOGICOS<br><br>SOCIALES<br><br>CULTURALES<br>GEOGRAFICOS | EMPRESAS RESPONSABLES<br>DE PAGO - ERP<br><br>USUARIOS<br><br>PROVEEDORES<br>COMPETIDORES<br><br>DETERMINANTES SOCIALES<br>EN SALUD<br>FACTORES DE RIESGO<br><br>PERFIL EPIDEMIOLOGICO | DIRECCIONAMIENTO ESTRATÉGICO<br>GESTIÓN DE LA CALIDAD<br>GUÍAS Y PROTOCOLOS<br><br>PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS<br><br>GESTIÓN RECURSOS FÍSICOS<br>GESTIÓN DEL TALENTO HUMANO<br><br>SISTEMAS DE INFORMACIÓN<br><br>GESTIÓN JURÍDICA<br>GESTIÓN FINANCIERA<br><br>INFRAESTRUCTURA Y DOTACIÓN |

Siguiendo las instrucciones señaladas para estos formatos (tutoriales) y las recomendaciones metodológicas a ser consideradas en la formulación de las medidas, se debe describir en el documento por cada aspecto y según la tabla de contenido, lo siguiente:

| CONCEPTO                         | DESCRIPCIÓN  |
|----------------------------------|--|
| <b>CATEGORÍA</b>                 | Se registra la CATEGORÍA en la cual se clasifica la medida (Reorganización Administrativa; Fortalecimiento de Ingresos; Racionalización de Gastos; Saneamiento de Pasivos; Reestructuración de la Deuda). Debe corresponder fielmente a la registrada en el cuadro 31. |
| <b>ASPECTO A SER INTERVENIDO</b> | Se registra el ASPECTO (Entorno; Institucional; Administrativo; Jurídico; Financiero) sobre el cual actuará la medida. Debe corresponder fielmente a la registrada en el cuadro 31.  |
| <b>PROBLEMA</b>                  | Se describe el PROBLEMA priorizado al cual se dirige la medida y la página en el documento donde se identifica. Debe correlacionarse con la información registrada en los cuadros 30 y 31.   |
| <b>CAUSA RAÍZ</b>                | Se describe la CAUSA RAÍZ asociada al PROBLEMA. Debe correlacionarse con la información registrada en los cuadros 30 y 31.   |
| <b>DOFA</b>                      | <b>FORTALEZA</b><br>Se describe el atributo propio que permite generar una ventaja competitiva y apoyaría en la formulación de la medida propuesta. Debe correlacionarse con la información registrada en los cuadros 30 y 31.   |
|                                  | <b>DEBILIDAD</b><br>Se describe aquel factor interno que, una vez identificado, con la implementación de la medida propuesta, puede eliminarse y/o mitigarse. Debe correlacionarse con la información registrada en los cuadros 30 y 31.                               |

**Código:** Mis 4.8. Ins.2

**Fecha:** xx-08-2023

**Versión:** 10

**Página:** 61 de 81

| CONCEPTO                               |  | DESCRIPCIÓN   |   |   |
|--|--|---|---|---|
|  | <b>OPORTUNIDAD</b>   | Se describe aquel factor externo o condición externa potencialmente favorable, que al reconocerse o identificarse puede ser aprovechada por la ESE. Debe correlacionarse con la información registrada en los cuadros 30 y 31.  |   |   |
|  | <b>AMENAZA</b>   | Se describe aquel suceso o hecho externo que puede incidir negativamente en el desempeño de la ESE; por ello, con la formulación de la medida propuesta, se pretenderá neutralizar, evitar o convertir en oportunidad. Debe correlacionarse con la información registrada en los cuadros 30 y 31. |   |   |
| <b>MEDIDA</b>                          | <b>TIPO</b>  | Se registra el tipo de medida, según la combinación de factores para su formulación (F.O. Ofensiva; D.O. Adaptativa; F.A. Reactiva; D.A. Defensiva). Debe correlacionarse con la información registrada en los cuadros 30 y 31.   |   |   |
|  | <b>DESCRIPCION</b>   | Se describe la medida a través de la cual se abordará la causa raíz identificada. Debe correlacionarse con la información registrada en los cuadros 30 y 31.  |   |   |
|  | <b>RELACIÓN DE ACTIVIDADES</b>   | Se registran las actividades estratégicas programadas según el tiempo establecido para la medida, guardando un orden secuencial y cronológico. Debe correlacionarse con la información registrada en el cuadro 31.  |   |   |
|  | <b>DESCRIPCIÓN DE LA META</b>  | Se describe la meta propuesta a través de la cual se puede establecer el logro de la medida propuesta. Debe correlacionarse con la información registrada en el cuadro 31.  |   |   |
|  | <b>DESCRIPCION DEL INDICADOR (debe asociarse con la información registrada en el cuadro 31)</b>  | <b>Nombre del indicador</b>   | Se registra el nombre dado al indicador propuesto acorde con lo que se pretende medir.  |   |
|  |  | <b>Definición</b>   | Se describe lo que se pretende medir con el indicador propuesto.  |   |
|  |  | <b>Método de cálculo</b>  | Corresponde a la relación descriptiva de las variables que componen la fórmula matemática del indicador.  | Numerador: Se describe la variable que será considerada como resultado al momento de la medición en el avance de la medida. Fuente: Se registra la fuente de información que suministrará el dato, al momento de la medición.             |
|  |  |   |   | Denominador: Se describe la variable que será considerada como dato de referencia para el cumplimiento de la medida. Fuente: Se registra la fuente de información que será considerada como referencia para el cumplimiento de la medida. |
|  |  | <b>Unidad de medida</b>   | Solo se considera una única unidad de medida - Porcentaje (por 100)   |   |
|  |  | <b>Frecuencia medición</b>  | Se registra la frecuencia (mensual; bimensual; trimestral; cuatrimestral; semestral; anual) con la cual se realizará la medición del avance de la medida.                                 |   |
|  |  | <b>Línea de base</b>  | Se registra el porcentaje inicial (estado actual) de la medida.   |   |
|  |  | <b>Rangos del indicador</b>   | Se describe de acuerdo con la unidad de medida, los criterios de semaforización (según los rangos establecidos) que permitan establecer el estado de la medida al momento de la medición. |   |
|  | <b>COSTO DE LA MEDIDA</b>  | Se registra el costo estimado (cifras en \$) de implementar la medida. Debe corresponder fielmente a la información registrada en el cuadro 31.   |   |   |
| <b>RESPONSABLE DE LA MEDIDA</b>        | Se registra el cargo del funcionario responsable de liderar la medida. Debe corresponder fielmente a la información registrada en el cuadro 31.                        |   |   |   |
| <b>SOPORTE CUMPLIMIENTO</b>            | Se registra el producto o resultado a través del cual se evidenciará el cumplimiento de la medida. Debe correlacionarse con la información registrada en el cuadro 31. |   |   |   |
| <b>IMPACTO ESPERADO SOBRE INGRESOS</b> | <b>Tipo de Impacto</b>   | Se registra el tipo de impacto (aumento; disminución; neutro) esperado sobre los ingresos con la implementación de la medida. Debe corresponder fielmente con la información registrada en el cuadro 31.  |   |   |

| <b>CONCEPTO</b>                      |                        | <b>DESCRIPCIÓN</b>   |  |
|--------------------------------------|------------------------|----------------------|--|
|                                      |                        | <b>Justificación</b> | Se describe el impacto que se espera, tenga la implementación de la medida sobre los ingresos. Es el supuesto que soporta la propuesta de escenario financiero. Debe correlacionarse con la información registrada en el cuadro 31.                |
| <b>IMPACTO ESPERADO SOBRE GASTOS</b> | <b>Tipo de Impacto</b> |                      | Se registra el tipo de impacto (aumento; disminución; neutro) esperado sobre los gastos con la implementación de la medida. Debe corresponder fielmente con la información registrada en el cuadro 31.   |
|                                      | <b>Justificación</b>   |                      | Se describe el impacto que se espera, tenga la implementación de la medida sobre los gastos. Es el supuesto que soporta la propuesta de escenario financiero. Debe correlacionarse con la información registrada en el cuadro 31.                  |
| <b>CRONOGRAMA</b>                    | <b>Fecha Inicial</b>   |                      | Se registra la fecha estimada para el inicio de la implementación de la medida. Debe corresponder fielmente con la información registrada en el cuadro 31.   |
|                                      | <b>Fecha Final</b>     |                      | Se registra la fecha estimada de terminación de la medida. Debe corresponder fielmente con la información registrada en el cuadro 31.  |
| <b>RESULTADO ACUMULADO ESPERADO</b>  |                        |                      | Se registra el porcentaje de cumplimiento programado por vigencia, según el periodo de tiempo estimado para la implementación de la medida. El máximo esperado es 100%. Debe corresponder fielmente con la información registrada en el cuadro 31. |
| <b>OBSERVACIONES</b>                 |                        |                      | Se registran las observaciones y comentarios sobre la medida propuesta. Debe correlacionarse con la información registrada en el cuadro 31.  |

Es conveniente, planear las actividades a realizar (cronograma de trabajo), distribuyendo el trabajo de preparación de la propuesta de Programa (documento escrito) entre las personas conocedoras de cada tema (sin que esto limite su participación en varios aspectos), quienes de antemano deben conocer el objetivo, alcance y contenido del Programa.

Una vez culminado cada uno de los contenidos de la propuesta de PSFF, se recomienda asignar a un equipo de la alta dirección, la responsabilidad de la edición final, reiterando la importancia de mantener la coherencia integral del documento escrito definitivo.

Cuando se presente el caso de no contar con información suficiente que impida o limite, la completa e integral evaluación de algunos de los aspectos y/o criterios planteados en la etapa de diagnóstico, se debe evidenciar esta situación en el análisis integral y formular las medidas correctivas que subsanen esta circunstancia en la etapa de propuesta del Programa.

## II. PROPUESTA PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO

A partir de la construcción de la matriz DOFA, se determinan las medidas que constituyen la propuesta de PSFF y a través de las cuales se espera reestablecer la viabilidad y sostenibilidad financiera de la ESE, asegurando la continuidad en la prestación de los servicios de salud ofertados a la población usuaria del área de influencia.

Las medidas son las estrategias a través de las cuales se integrarán los diferentes factores externos e internos, y a través de un orden secuencial y sistémico de acciones, se alcanzarán las metas propuestas.

Una adecuada formulación permite priorizar, con base en los factores internos, la consecución de las fuentes de financiación externa o mediante la generación de excedentes de la operación corriente de la ESE, con el fin de lograr una situación financiera viable y sostenible, así como también anticiparse a los posibles cambios en el entorno y de las acciones imprevistas que desarrollen los otros competidores que participan en el área de influencia.

Estas medidas deberán estar enmarcadas en una de las siguientes categorías, de acuerdo con su propósito:

- **Reorganización administrativa:** se puede definir como el análisis de la situación actual de una entidad pública respecto al cumplimiento de su objeto, funciones, procesos y prestación del servicio, y busca proponer alternativas de mejora en la organización de la entidad para su óptimo desarrollo.
- **Fortalecimiento de los Ingresos:** comprende la gestión de las actividades encaminadas a mejorar la capacidad de la ESE para generar ingresos provenientes de la venta de servicios de salud, acorde con su producción en el rol aprobado dentro de la red de prestadores, mediante el fortalecimiento de los procesos de facturación, de gestión de cartera y cobranza; con el objetivo de recuperar los recursos provenientes de la operación corriente de la Empresa Social del Estado, así como, la generación y recaudo de nuevos ingresos.
- **Racionalización del Gasto:** el concepto de racionalización del gasto es bastante amplio y, dentro de él caben todos aquellos aspectos atinentes a la creación, organización, ejecución, manejo, control, entre otros del mismo, con miras a lograr su optimización y el mejoramiento de las finanzas. La austeridad del gasto tiene como objetivo la implementación de políticas en los gastos generales y/o de la operación comercial de la Empresa Social Estado, tales como: acuerdos marcos de precios (insumos médicos y/o medicamentos, entre otros), gastos en publicaciones, viajes y viáticos, vehículos y combustibles, papelería y telefonía, servicios públicos, eventos y capacitaciones, modificaciones de estructuras administrativas y gastos en nómina y reducción de contratación.
- **Saneamiento de Pasivos:** comprende las gestiones administrativas necesarias para que las entidades públicas depuren su información contable, dentro de ella la obligación de identificar cada obligación que afectará su patrimonio y realizar el acopio de la documentación suficiente y pertinente que soportara su correspondiente depuración, con la finalidad de que los estados financieros revelaran de manera fidedigna su situación económica y financiera, para su posterior pago.
- **Reestructuración de la Deuda:** es un convenio establecido entre acreedor y deudor que busca el beneficio mutuo para ambas partes, de acuerdo con el perfil financiero que requiere la entidad objeto de la reestructuración. La reestructuración de la deuda tiene como fin mejorar márgenes de rentabilidad, desequilibrios en el capital de trabajo, exceso de apalancamiento operativo, dificultades para el acceso a fuentes de financiación y competencia, entre otros, buscando con ello liberar recursos que aumenten el ahorro operacional de la Empresa Social del Estado. (Ley 358 de 1997 y Ley 819 de 2003 y demás normas que la modifiquen o adicionen).

Las medidas definidas por la Empresa Social del Estado deberán ser registradas en el cuadro 31 – MATRIZ DE MEDIDAS PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO -ESE, siguiendo los lineamientos que al respecto se encuentran consignados en el tutorial del mismo cuadro.

Las matrices 30 y 31 no sustituyen el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero; en el documento deberán presentarse estos análisis más amplios y con información complementaria que considere la ESE que sea relevante o importante. Se recuerda que estos contenidos mínimos son una orientación para que la Empresa Social del Estado construya el PSFF a que deberá someterse, ordenado por el artículo 8 de la Ley 1966 de 2019 para aquellas empresas categorizadas en riesgo medio o alto; así, si tiene otros aspectos complementarios que contribuyan a construir un programa integral, debe incorporarlos a su análisis.

Dentro de la formulación de las medidas que soportan el programa, se incluyen aquellas a través de las cuales se propone el escenario financiero y mediante el cual la ESE espera recuperar la solidez económica y financiera, determinando posibles ahorros y nuevas fuentes para financiar la ejecución real e integral del PSFF incluyendo costos o gastos específicos, inversiones y el pago de los pasivos registrados, todo enmarcado en la operación y sostenibilidad de la red de prestación de servicios de la Empresa Social del Estado, definida por la Dirección Territorial Departamental o Distrital de Salud y viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

## 1. Producción

En la formulación de las medidas de producción se debe partir del modelo de atención, es decir, se estimarán las posibilidades reales de venta de servicios de salud a las entidades responsables del pago, los gastos de funcionamiento y de operación, a partir de:

- I. la capacidad máxima de producción de servicios de salud conforme a la capacidad instalada (infraestructura física y disposición de equipos, principalmente);
- II. la capacidad máxima de producción según la capacidad disponible (por recursos humanos y tecnológicos);
- III. la producción real actual.

Cuando la ESE vaya a crecer en los servicios o prestar unos nuevos **para cumplir con su rol dentro de la red**, debe tener en cuenta la vigencia a partir de su implementación para la proyección de estos nuevos servicios y/o actividades en el escenario financiero.

Con esta información y el análisis realizado en la etapa de diagnóstico, se deberán proponer las medidas a través de las cuales se alcanzarán los niveles de producción esperados que contengan metas de producción factibles (capacidad de oferta teórica óptima de servicios de salud) en el contexto del modelo de prestación de servicios de salud fijado por la entidad según la tipología de servicios definida por el departamento para la ESE en su red pública, las características de la población y el perfil epidemiológico del área de influencia.

El análisis y medidas sobre las cuales se soporten las proyecciones de producción del Programa para cada vigencia deberán ser coherentes y consistentes con el comportamiento y tendencia de la información histórica, además de la situación del entorno reportada en el diagnóstico.

La ESE en coordinación con la Secretaría de Salud Departamental debe adelantar actividades de seguimiento que garanticen la coherencia entre los servicios prestados, habilitados y viabilizado en el documento de RED por el MSPS y en cumplimiento del SOGC. Así mismo, debe garantizar la coherencia de las proyecciones de producción y ventas de servicios de salud (No. de actividades), de acuerdo al rol de la Entidad. En el caso de presentarse alguna diferencia debe establecer una medida para subsanar tal situación y registrarla en el cuadro 31.

Las medidas propuestas que soporten las estimaciones de producción deberán estar expresadas de manera clara y precisa en el cuadro 31 - MATRIZ DE MEDIDAS PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO -ESE. Para el registro de las estimaciones de producción se utiliza el cuadro 32 - PRODUCCIÓN PROYECTADA DE SERVICIOS-ESE (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial).

Al finalizar las proyecciones de la producción de servicios, se debe actualizar los datos para el Cuadro 33- venta de servicios de salud, que deben corresponder al mismo número de actividades que se van a vender a las diferentes entidades responsable del pago, por lo que es necesario verificar que sean concordantes.

## 2. Ingresos

Para establecer las tendencias respecto del recaudo en los ingresos se pueden utilizar datos anuales o de series de tiempo de las variables determinantes de resultados, con lo cual es posible estimar los valores de cada variable o grupo de estudio con base en su propio comportamiento pasado. El uso de series de tiempo se puede considerar como una técnica estadística sofisticada de extrapolación que usa información histórica para estimar valores en el futuro. Para esto, es necesario construir las series de tiempo y por ello, quienes dispongan de la información mensual de cada una de las variables que explican los ingresos y los gastos, como mínimo de las últimas cinco (5) vigencias fiscales, podrían hacer uso de estas herramientas. Es decir, construir la serie con la información de cada uno de los meses de los años anteriores a la vigencia en la cual se hace el análisis y lo corrido del año en que se realiza el análisis.

Para conocer el comportamiento futuro de las series de datos resulta fundamental analizar las series en su dinámica natural, para ello se deberán realizar, entre otros, los análisis de las medidas estadísticas de tendencia central (media y mediana) y dispersión (varianza y desviación estándar) que ayudan a entender el comportamiento de las series de tiempo en su naturaleza.

Con esto, se identifican las tendencias y patrones de la serie de tiempo, que a su vez determinan la aplicación de distintos modelos de proyección; existen en la literatura varios tipos de modelos que permiten generar predicciones de series de tiempo; su uso depende de la clase de datos existentes, de la complejidad de los datos y del problema a resolver, ver Makridakis, Wheelwright y Hyndman (1998) y Enders (2003). Sobre el tema también se puede consultar a Montenegro García, Álvaro. Análisis de Series de Tiempo. Bogotá: Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2010 y a Enders, Walter. Applied Econometric Time Series. 2010.

En ausencia de las series de tiempo, se sugiere aplicar distintos supuestos de comportamiento que fundamenten las proyecciones financieras; tales supuestos deberán estar explícitos en el documento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional, soportados en las medidas correspondientes.

## 2.1. Ingresos por Venta de Servicios

Establecidas las posibilidades de producción de servicios de salud (CUADRO 32 –PRODUCCIÓN PROYECTADA DE SERVICIOS-ESE) y sus costos probables (costo promedio unitario por servicios establecido en la fase de diagnóstico involucrando los comportamientos del costo esperado por producto según la propuesta del programa ), se deberán formular las medidas a través de las cuales se soportará la proyección de ingresos a ser recaudados por la venta de los servicios de salud (según la capacidad de oferta teórica óptima de servicios de salud) a partir del análisis individual por cada uno de las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB), a la entidad territorial por los no afiliados, por los servicios no incluidos en los Planes de Beneficios y los servicios del Plan de Intervenciones Colectivas; los regímenes excepcionados y especiales Pólizas de Salud, Póliza SOAT, ADRES por accidentes de tránsito y por eventos catastróficos, particulares, riesgos laborales, entre otros ; el análisis deberá integrar el comportamiento del entorno identificado en la fase de diagnóstico y teniendo en cuenta las medidas propuestas (cuadro No. 31) orientadas al incremento de la producción o a la implementación de nuevos servicios.

Igualmente, se sugiere considerar la capacidad de facturación y recaudo (causación, reconocimiento, glosa y recaudo (CUADRO 33 - PROYECCIÓN VENTA DE SERVICIOS (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial),) a partir de la oferta teórica óptima de servicios, la demanda de estos, los servicios contratados, la información de producción por servicios e indicadores de calidad de periodos anteriores.

La estimación de ingresos (recaudo efectivo) proyectados por pagador se soportará de acuerdo con el número y tipo de actividades a desarrollar, forma de contratación y modalidad de pago, costo por servicio y la tarifa pactada.

La estimación de cuentas por cobrar debe tener en cuenta, la proyección de facturación a 31 de diciembre de la vigencia inmediatamente anterior a la que se programa, por la venta de servicios a la tarifa contratada y por pagador, que no se alcanzaría a recaudar en la vigencia, considerando la rotación de cartera y la glosa estimada y/o formulada.

El recaudo proyectado de cuentas por cobrar de vigencias anteriores debe considerar solo aquellos recursos que cuentan con el correspondiente respaldo que hace previsible el recaudo en el año a programar y serán registrados en el cuadro 35 B en las columnas correspondientes a vigencias anteriores para cada uno de los periodos proyectados.

## 2.2. Ingresos No Ligados a la Venta de Servicios

Respecto a las estimaciones relacionadas con ingresos no relacionados a la venta de servicios de salud, estos deben estar soportados en las correspondientes medidas y/o actos administrativos, considerando aquellos casos en que exista una certeza de la fuente, como por ejemplo arrendamientos de infraestructura (consultorios, quirófanos, garajes, espacios físicos, etc.), o de equipos de propiedad de la Empresa Social del Estado o en su defecto las comisiones cobradas por las alianzas estratégicas para la prestación de servicios de salud integral, se sugiere que la proyección se efectúe para mantener en términos constantes

este ingreso respecto de un referente estimado con el promedio del período analizado; siempre y cuando dichos recursos sean corrientes durante el periodo del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero.

### 2.3. Ingresos que Financian el Programa

En concordancia con lo señalado en el numeral 5 del artículo 2.6.5.5 del Decreto 1068 de 2015, se deben relacionar los recursos que, en el marco de la normatividad vigente, financiarán el costo de medidas y el pago de pasivos del PSFF. Es importante que los compromisos de apoyo a la ejecución del Programa estén determinados, cuantificados y ponderados en el tiempo, con el correspondiente acto administrativo que garantice el aporte de dichos recursos. CUADRO 35A – FUENTES DE FINANCIACIÓN Y USO DE RECURSOS DEL PSFF (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial).

Para el financiamiento del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, se podrán destinar recursos de las siguientes fuentes (artículo 2.6.5.10 del Decreto 1068 de 2015):

1. Recursos de las Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud Públicas.
2. Recursos por recuperación de cartera provenientes del saneamiento definitivo de las cuentas de servicios y tecnologías en salud no financiadas por la UPC del régimen subsidiado prestados hasta el 31 de diciembre de 2019, en el marco de lo previsto en el artículo 238 de la Ley 1955 de 2019.
3. Saldos de las cuentas maestras del Régimen Subsidiado, en los términos previstos en el artículo 2o de la Ley 1608 de 2013 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya.
4. Recursos excedentes de las rentas cedidas de acuerdo con lo previsto en el artículo 4o de la Ley 1797 de 2016, o la norma que la modifique, adicione o sustituya.
5. Recursos que destinen las entidades territoriales.
6. Los recursos que por norma se destinen al Saneamiento Fiscal y Financiero de las Empresas Sociales del Estado.

Es importante señalar que los recursos declarados y certificados en el marco del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, se consideran como de destinación específica y por tanto el uso dado a los mismos, son de absoluta y exclusiva responsabilidad de la Empresa Social del Estado-ESE. El seguimiento frente al cumplimiento de estos lineamientos estará a cargo de la Dirección Territorial Departamental/Distrital de Salud.

Los recursos destinados al financiamiento del Programa por parte de las entidades territoriales del carácter departamental, distrital y municipal deberán estar asegurados al menos por el monto mínimo certificado al momento de la presentación y viabilidad del mismo por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es decir, la entidad territorial no puede modificar posteriormente, la destinación o disminuir su valor. La inobservancia de lo aquí señalado se constituye en causal de incumplimiento del PSFF.

### 3. Gastos

Como se señaló en la fase de diagnóstico, las Empresas Sociales del Estado incurren en un conjunto de gastos administrativos y operacionales para la producción de los servicios que proveen a los usuarios (pacientes). Estos gastos presupuestales se dividen en: funcionamiento, operación e inversión. La diferencia a considerar en esta etapa, es la no constitución de nuevas cuentas por pagar que no cuentan con financiación.

#### 3.1 Gastos Operación Corriente

La ESE basado en la proyección de los servicios a ser ofertados, la distribución que de estos se haga por pagador y a la estimación del recaudo, establecer los gastos administrativos y operacionales que se requieren para alcanzar las metas financieras propuestas.

El cuadro 34 – PROYECCIÓN DE COMPROMISOS A PRECIOS CORRIENTES (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial), determina los gastos y costos que se debe tomar en consideración para las necesidades reales de la ESE que pueda operar con total normalidad; el crecimiento que se estime deberá ser concordante con la producción y venta de servicios propuesta. Hay que tener en cuenta que los gastos administrativos corresponden a todos aquellos que son considerados como apoyo a la prestación de los servicios asistenciales (Ej.: Gastos de personal áreas administrativas). Los costos operativos corresponden a todos aquellos que intervienen de manera directa en la prestación de los servicios (Ej.: Gastos de personal áreas misionales).

En todo caso se recomienda tener especial atención con proyectar adecuadamente el valor relacionado con salarios y contribuciones a la seguridad social y parafiscales inherentes a la nómina de los empleados públicos y trabajadores oficiales, pues el incremento de éstos está supeditado a lineamientos administrativos expedidos por el orden Nacional y/o Territorial competente, así como la normatividad legal vigente aplicable.

La estimación del costo de los trabajadores oficiales debe tener en cuenta todas las contraprestaciones acordadas en la convención colectiva de trabajo (si aplica). No sobra advertir que los compromisos de la convención solo cobijan a los trabajadores oficiales para lo cual debe identificarse plenamente el tipo de vinculación del servidor.

Respecto a las contrataciones de prestación de servicios, aunque la recomendación es eliminar dicha práctica, de existir una nómina de este estilo, debe contabilizarse adecuadamente su costo. Ello requiere de un sondeo exhaustivo de la documentación en todas las dependencias de la entidad, pues no es extraño encontrar incluso contrataciones de tipo verbal que pueden afectar la proyección del gasto o del costo.

Frente al encargo fiduciario, se debe proyectar en la propuesta del PSFF los costos del contrato de encargo de administración y pagos de los recursos de la Empresa Social del Estado o de otra herramienta financiera que determine el MHCP, incluidos los destinados a la financiación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, a lo largo del mismo, los cuales se evidenciarán en el Cuadro No.34 Proyección de Compromisos a precios corrientes, en la cuenta presupuestal 2.1.2.02.02 Adquisición de Servicios; 2.1.2.02.02.007 Servicios financieros y servicios conexos, servicios inmobiliarios y servicios de leasing.

En el caso del servicio de la deuda, si existe, su proyección estará directamente relacionada con las condiciones contractuales en que se pactó cada crédito tales como la tasa de interés, el plazo, el plazo de gracia y las fechas de los desembolsos; si va a presentar propuesta de reestructuración de la deuda se debe elaborar conforme a la disponibilidad de recursos para su pago en el respectivo escenario financiero.

Respecto a gastos de inversión, se proyectarán los que vienen en ejecución, con vigencias futuras y concesiones, los cuales deberán verse reflejados en el costo de medidas del PSFF.

Si bien en el diagnóstico se proponen unos cuadros, la ESE deberá incorporar los cuadros adicionales en el documento del Programa que considere necesarios para soportar el escenario financiero del PSFF que adopte y presente ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su viabilidad.

### 3.2 Costos Medidas del Programa

Se debe relacionar de manera precisa, concreta y clara en el documento del PSFF: Las medidas a través de las cuales se pretenden alcanzar las estimaciones propuestas, las cuales deben estar registradas en cuadro 31 – MATRIZ DE MEDIDAS PSFFF –ESE (para su diligenciamiento y análisis consulte y aplique el respectivo Tutorial). El costo asociado a cada una de las medidas propuestas en función del Programa a ser desarrollado, precisando dentro de los supuestos las fuentes para su financiamiento, ya sea con los excedentes de la operación corriente u otra fuente, las cuales deben estar debidamente soportadas documentalmente; así mismo, deben ser incorporadas en la programación presupuestal de la vigencia correspondiente.

**Se precisa que no se debe registrar el valor del costo de medidas de aquellas que van a ser financiadas o asumidas con recursos correspondientes a gastos de funcionamiento y/u operación comercial de la operación corriente, así mismo, debe ser explicado en el documento del programa.**

La programación de los costos de las medidas del Programa debe detallarse por cada vigencia y acorde con la información reportada en los cuadros: CUADRO 35 A - FUENTES DE FINANCIACIÓN Y USO DE RECURSOS DEL PSFF Y CUADRO 36 - PROGRAMACION PRESUPUESTAL DE INGRESOS Y GASTOS PSFF A PRECIOS CORRIENTES.

### 3.3 Pago de Pasivos del Programa

Tomando como base la información relacionada en la etapa de diagnóstico, la ESE debe proceder a programar el pago de aquellas obligaciones declaradas como pasivos ciertos (obligaciones claras, expresas y exigibles actualmente) a la fecha de corte del Programa, considerando la siguiente prelación de pagos:

1. Acreencias Laborales + Servicios Personales Indirectos;
2. Entidades Públicas y de Seguridad Social;
3. Proveedores bienes y servicios;
4. Obligaciones financieras;
5. Demás acreedores externos; y
6. Otros pasivos, incluye: provisión para contingencias y demás pasivos no relacionados en el grupo anterior.

Es importante señalar que el reconocimiento, prelación, programación y pago de los pasivos relacionados en este punto, son de absoluta y exclusiva responsabilidad de la ESE. El seguimiento frente al cumplimiento de dichos compromisos estará a cargo de la Dirección Territorial Departamental/Distrital de Salud.

Debe señalarse en el documento un análisis donde se precise, la prelación de pagos del pasivo programado y su consistencia con la información reportada en los cuadros: 16 - RESUMEN DE PASIVOS DE LA ESE EN RIESGO A LA FECHA DE INICIO DEL PSFF; 17 - DETALLE DEL PASIVO A LA FECHA DE INICIO DEL PSFF; CUADRO 35 A - FUENTES DE FINANCIACIÓN Y USO DE RECURSOS DEL PSFF; y CUADRO 36 - PROGRAMACION PRESUPUESTAL DE INGRESOS Y GASTOS PSFF A PRECIOS CORRIENTES.

El artículo 2.6.5.15 del Decreto 1068 de 2015, establece que *"Las Empresas Sociales del Estado categorizadas en riesgo medio o alto que deban adoptar un Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero en los términos establecidos en el artículo 80 de la Ley 1966 de 2019, deberán administrar sus recursos, incluidos los destinados a la financiación del Programa a través de un contrato de encargo fiduciario de administración y pagos. (...)"*. En consecuencia, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió la Resolución 2396 del 4 de diciembre de 2020, reglamentó la celebración y ejecución de los Contratos de Encargo Fiduciario de Administración y Pagos, estableciendo en su artículo 20<sup>28</sup> *"COMITÉ DE PAGOS DE LAS MEDIDAS Y OBLIGACIONES DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO. El Comité de Pagos de las medidas y obligaciones del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero deberá ser constituido antes de la firma del contrato de Encargo Fiduciario, y estará conformado por el Presidente de la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado o su delegado, el Gerente de la Empresa Social del Estado, el Jefe de la Oficina de Control Interno, y un representante de cada grupo de acreedores". [...]* *"El Comité de Pagos se encargará de aprobar las certificaciones de giro de los recursos dispuestos para la financiación de las medidas y el pago de las obligaciones del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero"* y demás normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan.

#### **4. Reglas a Considerar en la Construcción del Escenario Financiero del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero**

La propuesta de Programa se presentará al MHCP en primera instancia en la herramienta que disponga este Ministerio, con el fin de que se pueda realizar una validación de la información y brindar una asistencia técnica a la Dirección Territorial de Salud y a la Empresa Social del Estado, antes de ser radicada en la Sede Electrónica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de finalizar la vigencia fiscal.

Para asegurar la consistencia, en la elaboración del escenario financiero que soporte la ejecución del PSFF deberán seguirse mínimo las reglas que se presentan a continuación, las cuales deberán evidenciarse en los cuadros adjuntos al Programa. Estas son:

1. La propuesta de ingresos a ser recaudados y gastos a ser comprometidos deben soportarse en el histórico de la ejecución presupuestal de la ESE, cualquier variación a este comportamiento se debe sustentar en las medidas formuladas en el cuadro 31 - Matriz de medidas del PSFF, si se refiere apertura y/o habilitación de nuevo portafolio de servicio o fortalecimiento de la gestión de cobranzas, entre otros. El presupuesto de las Empresas Sociales del Estado se deberá elaborar

<sup>28</sup>Comité de Pagos de las medidas y obligaciones del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero. El Comité de Pagos de las medidas y obligaciones del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero deberá ser constituido antes de la firma del contrato de Encargo Fiduciario, y estará conformado por el Presidente de la Junta Directiva de la Empresa Social del Estado o su delegado, el Gerente de la Empresa Social del Estado, el Jefe de la Oficina de Control Interno, y un representante de cada grupo de acreedores.

con base en el escenario financiero aprobado en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, por lo cual las Empresas deberán modificar el presupuesto de la vigencia en la cual se viabilice y adopte el mismo. Lo anterior, sin perjuicio, de los ajustes que procedan al presupuesto de acuerdo con el recaudo real evidenciado en la vigencia que se ejecuta el presupuesto y reconocimiento del deudor de la cartera, siempre que haya fecha cierta de pago y se encuentren aceptados por parte de las Entidades Responsables de Pago (ERP).

2. Se deberá buscar el equilibrio de la operación corriente, a partir de la estimación para cada vigencia del recaudo por concepto de venta de servicios de salud y de los compromisos de los gastos y costos requeridos para el funcionamiento y operación de la ESE.
3. En caso de existir excedentes no comprometidos en la operación corriente, liberación de recursos de fuentes de financiación, o de recursos que tenga la ESE apartados y pueda utilizar, incremento del recaudo de los recursos de la vigencia o la recuperación de cartera de vigencias anteriores (es decir, mayor a 360 días al cierre de la vigencia anterior a la de elaboración del Programa), y mientras se encuentre en ejecución el Programa, estos deberán destinarse conforme a lo establecido en el programa, que contribuya a: anticipar el pago de pasivos programados dentro del Programa según el orden de prelación, pago de sentencias judiciales, registradas previamente en el mismo, al financiamiento de las medidas propuestas y a la constitución de un fondo de contingencias; y no deben orientarse a incrementar el gasto corriente propuesto en el Programa.
4. Si en el marco de la ejecución del Programa, el valor del pasivo fuese menor al inicialmente programado, el saldo libre de afectación de las fuentes de financiación se destinará al fondo de contingencias; en cumplimiento del artículo 90 de la Ley 1955 de 2019. Los recursos del FONSAET será manejados de conformidad a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.
5. En el contexto del PSFF, la ESE debe operar sin generar nuevo pasivo de la operación corriente que no cuenten con fuentes de financiación, tales como: efectivo en bancos; cartera corriente, entre otros.
6. Los recursos de costo de medidas del PSFF, que van dirigidos a inversión, deben ser manejados por las condiciones establecidas en los actos administrativos de la Entidad que asignó los recursos.
7. Los ingresos que se proyecten como fuente de financiación para el pago del pasivo deberán ejecutarse de acuerdo con la prelación de pagos, definida en el escenario financiero del cuadro 35.
8. Cuando se presenten inconsistencias en el pago de un pasivo se procederá con el siguiente grupo de prelación, siempre y cuando los recursos del pasivo queden reservados en la caja mientras se resuelve dicha situación.
9. Los Pasivos y costos de medidas que se encuentran registrados en el Programa, cuadro 35 y que fueron pagados con los recursos de la operación corriente de la ESE, podrán ser compensados los nuevos pasivos que estén debidamente causados hasta por el monto utilizado con las fuentes de financiación destinadas en el Programa, previa revisión y aval por el comité de pagos. Se precisa que los recursos de FONSAET asignados al PSFF serán ejecutados conforme a las normas expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.
10. En caso de que la ESE, llegare a obtener nuevos recursos para financiar el Programa por parte de las entidades territoriales y/o del orden nacional, estos no requerirán una modificación al Programa y deberán ser destinados para el costo de medidas y pago de pasivos y fondo de contingencia; sin embargo, si alguna de estas entidades requiere que dichos recursos aparezcan dentro de los ingresos de fuentes de financiación del Programa, deberá presentar modificación ante este Ministerio conforme las pautas establecida en esta guía de elaboración.

11. En caso de que la ESE, llegare a obtener nuevos recursos para financiar la Operación Corriente por parte de las entidades territoriales y/o del orden nacional, estos no requerirán una modificación al Programa y deberán registrar esta situación en los informes de Monitoreo y Seguimiento.
12. El tiempo de ejecución del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero estará determinado por la proyección del flujo financiero en el cual la ESE logre una operación corriente en equilibrio y puedan generarse excedentes y reorientación de rentas para financiar las acciones propuestas como medidas para el logro de la viabilidad y sostenibilidad financiera de la entidad. Este plazo será de 4 años, para las Empresas Sociales del Estado de primer nivel de complejidad y entre 5 a 6 años para las ESE de segundo y tercer nivel de complejidad, sin incluir el año de elaboración del PSFF.
13. Cuando se presenten causales de modificación determinando que su impacto podría poner en riesgo la ejecución del PSFF viabilizado por el MHCP y por ende el equilibrio y sostenibilidad de la Empresa y de la Red de ESE viabilizada al Departamento por el Ministerio de Salud y Protección Social, la ESE deberá proceder a elaborar la modificación al PSFF, teniendo en cuenta la Sección IV de esta Guía e iniciar el trámite para su aprobación por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. La presentación de la modificación de su PSFF, debe considerar un nuevo escenario de 3 años; sin incluir el año de presentación de la solicitud.
14. La Entidad Territorial (departamental, distrital o municipal) no puede modificar posteriormente a la viabilidad del Programa, la destinación o disminución del valor de los recursos certificados y que afecten el cumplimiento del PSFF. La inobservancia de lo aquí señalado, se constituye en causal de incumplimiento del PSFF y el MHCP informará a los entes de control para lo de su competencia.
15. En caso de ser expedidas directrices de carácter normativo que afecten la continuidad de recursos previstos en el escenario de ingresos de la operación corriente del Programa, la ESE deberá asumirlos con recursos propios.
16. Se deben registrar como ingresos del PSFF para el pago de pasivos del mismo origen de los ingresos, todos aquellos recursos relacionados con: fondos de cesantías, fondos para el pago de bonos pensionales y/o cuotas partes, demandas en contra de la ESE, entre otros. Siempre y cuando su pago este programado durante el periodo de ejecución del PSFF, de lo contrario dichos pasivos como se encuentran financiados no se priorizan para la programación de Pago.
17. Se debe registrar para el pago de pasivos relacionado a demandas en contra de la ESE en el PSFF, conforme a la metodología de reconocido valor técnico para calcular la provisión contable respecto de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales; metodología que según la Resolución No. 353 de 2016 "*Por la cual se adopta una metodología de reconocido valor técnico para el cálculo de la provisión contable de los procesos judiciales, conciliaciones extrajudiciales y trámites arbitrales en contra de la entidad*". Siempre y cuando su pago este programado durante el periodo de ejecución del PSFF, de lo contrario dichos pasivos como se encuentran financiados no se priorizan para la programación de Pago.
18. Se debe contar con un Comité de Pagos de las medidas y obligaciones del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero, que deberá ser constituido antes de la firma del contrato de Encargo Fiduciario o de otra herramienta financiera que determine MHCP, de conformidad con el marco normativo expedido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en especial Resolución 2396 de 2020 y demás normas que la adicionen o modifiquen.

19. Los recursos de FONSAET serán ejecutados conforme a las normas expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; sin embargo, siempre deberán de contar con el aval del Comité de Pagos.

Al momento de la presentación formal de la propuesta escrita, se deben anexar como mínimo:

1. Acta de sesión de Junta Directiva donde se evidencie la aprobación del Programa. En caso de presentarse observaciones por parte del MHCP a la propuesta inicial de Programa, aportar también el Acta de sesión de Junta Directiva donde se evidencie la aprobación de las modificaciones al Programa.
2. El documento de la propuesta del PSFF en formatos PDF y Word, junto con la herramienta de apoyo diseñada por MHCP para el efecto y los soportes que la respalden.
3. Concepto de la Dirección Departamental o Distrital de Salud sobre la adecuación a los parámetros generales de contenidos de elaboración determinados para su diseño en la Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE.
4. Certificación del departamento el cual señale la articulación del PSFF de la ESE, con el diseño, operación y sostenibilidad de la red de prestación de servicios definida por el departamento y viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales del Estado.
5. El acto administrativo mediante el cual el MSPS emitió concepto de viabilidad al PTRRM Departamental de la cual hace parte la ESE.
6. Los actos administrativos o documentos soportes que respalden la inclusión de recursos de las entidades territoriales para el financiamiento del PSFF.
7. El o los documentos que evidencien la identificación y valoración del pasivo a cargo de la Empresa Social del Estado y un análisis de la incorporación de ese pasivo en el Marco Fiscal de Mediano Plazo del departamento, distrito o municipio como contingencia. Este análisis debe identificar el impacto de tal eventualidad en las finanzas de la entidad territorial y en el resultado de los indicadores de las normas de disciplina fiscal territorial y evidenciar las acciones que prevea ejecutar para mitigar los riesgos y mantener el equilibrio financiero de las ESE.
8. Certificación de la ESE suscrita por el Gerente, el Contador, el Tesorero, el Asesor Jurídico, el Jefe de la Oficina de Control Interno de Gestión (si aplica) y el Revisor Fiscal (si aplica), donde conste que el pasivo registrado (cuadro 17) y programado en el escenario financiero (cuadro 35) del Programa, son todas obligaciones claras, expresas y exigibles, y sobre las cuales no ha prescrito el derecho y no ha caducado la acción.
9. Certificación del Presidente de la Junta Directiva y del Gerente por medio del cual se comprometen a celebrar un contrato de encargo fiduciario de administración y pagos o de otra herramienta financiera que determine el MHCP, o documento que evidencia la constitución de dicho contrato.

Es importante señalar que la responsabilidad por la recolección, diligenciamiento, almacenamiento, entrega y validez de la información financiera, legal, técnica e institucional requerida conforme a los parámetros generales de contenidos, seguimiento y evaluación de los PSFF elaborados por las ESE del nivel territorial categorizada en riesgo medio o alto, es exclusiva de la Dirección Territorial Departamental o Distrital de Salud.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se permite hacer las siguientes recomendaciones adicionales:

- La adopción del Programa implicará ajustes al Plan de Desarrollo Institucional aprobado por la Junta Directiva al Gerente de la ESE y por consiguiente en los Planes Operativos; por lo cual estos deberán ajustarse y aprobarse según lo plasmado en el PSFF viabilizado por el MHCP.
- La ESE podrá realizar cruces de cuentas mediante contrato de cesión: los créditos en contra de la ESE y a favor del acreedor deberán tener un origen en una disposición legal o ser de materia contractual, dicha actividad mejora la gestión gerencial a través de la recuperación de cartera y pago de pasivos sin situación de fondos.
- La Junta Directiva de la ESE y el CONFIS Territorial deberá tener en cuenta el escenario financiero aprobado en el Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero para efectos de la aprobación de los presupuestos anuales registrados en el Cuadro 36 - PROGRAMACION PRESUPUESTAL DE INGRESOS Y GASTOS PSFF A PRECIOS CORRIENTES, mientras la Empresa Social del Estado se encuentre en ejecución del PSFF. Esto en cumplimiento de lo previsto en el artículo 2.6.5.13 del Decreto 1068 de 2015.
- Es prioritario y necesario tener especial cuidado con las acreencias relacionadas con los servicios públicos (acueducto, alcantarillado, aseo, luz y energía eléctrica, y gas) que soportan buena parte del adecuado funcionamiento de la ESE, la calidad y continuidad de los servicios de salud, además de incidir en la sostenibilidad de las empresas o dependencias de servicios públicos que también atienden a toda la población del o los municipios de jurisdicción de la ESE y de las mismas entidades territoriales.
- La ESE deberá constituir su fondo de contingencia conforme a lo establecido en el artículo 90 de la Ley 1955 de 2019.

|   |  |   |
|---|--|---|
|  | <b>Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programa de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las Empresas Sociales del Estado</b> |  |
| <b>Código:</b> Mis 4.8. Ins.2   | <b>Fecha:</b> xx-08-2023   | <b>Versión:</b> 10  |
|   |  | <b>Página:</b> 75 de 81   |

## SECCIÓN IV

### MODIFICACIÓN DEL PROGRAMA DE SANEAMIENTO FISCAL Y FINANCIERO

Como se señaló en la introducción a la presente Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE , los PSFF viabilizados y en ejecución son susceptibles de modificaciones, en particular si cambian los referentes legales o las características institucionales u organizacionales o de la política pública de salud o los esquemas de financiamiento del sistema de salud que pongan en riesgo el logro de los objetivos o razón de ser de una ESE; en este contexto, los ajustes o modificaciones que deban introducirse a un PSFF se orientarán primero a la consecución de su objeto principal, esto es, la recuperación de la entidad y su sostenibilidad; segundo a generar las condiciones de ajuste de la Empresa Social del Estado o la reorganización institucional prevista en el PSFF; y, tercero a propiciar la consolidación de la Red de Empresas Sociales del Estado -ESE definida por la Secretaría Departamental o Distrital de Salud y viabilizada por el Ministerio de Salud y Protección Social – MSPS.

En el anterior contexto, la ESE deberá proceder a elaborar las modificaciones al PSFF que sean necesarias y pertinentes, e iniciar el trámite para su viabilidad por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el artículo 2.6.5.16 del Decreto 1068 de 2015, los PSFF podrán ser modificados de conformidad con los plazos y condiciones que establezca para el efecto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y cuando en las etapas de seguimiento y evaluación se identifique(n) la(s) causal(es); esto es a partir del segundo trimestre de cada anualidad y con la presentación de la solicitud de la propuesta de modificación ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su aprobación.

Las Empresas Sociales del Estado que arrojaron Alerta Alta de incumplimiento del programa con corte 31 de diciembre de la vigencia fiscal de evaluación y el PSFF de la ESE se encuentra en ejecución, deberán proyectar un nuevo escenario a 3 años; sin incluir el año de presentación de la solicitud a la mayor brevedad posible, con el objeto que el impacto de la modificación propuesta se vea reflejado en el mismo año de su presentación; las ESE que se encuentren en su último año de ejecución del programa, tendrán que adelantar las acciones previas ante el MHCP y proceder a su radicación en la Sede Electrónica por el Gobernador o Alcalde Distrital antes de finalizar la vigencia fiscal.

#### 1. Rol de la ESE

Una vez identificada una causal de modificación, la ESE en cabeza de su Gerencia y su Junta Directiva determinan si se tramita o no una solicitud de modificación del PSFF que le fuera viabilizado. Para ello:

- ✓ La Gerencia elabora el análisis de la causal y de su impacto en las proyecciones del PSFF y en los resultados de recuperación, saneamiento y sostenibilidad de la ESE.
- ✓ Si hay un impacto significativo que ponga en riesgo el cumplimiento del Programa y por ende el saneamiento, la estabilidad y sostenibilidad de la ESE, la Gerencia elabora una propuesta de modificación del Programa.
- ✓ La Gerencia presenta el documento técnico con la justificación de la modificación y los cambios que se introducirían al Programa ante la Junta Directiva para que en Actas se apruebe la modificación del programa y autorice el trámite que corresponda.

- ✓ La ESE continúa ejecutando el PSFF viabilizado hasta tanto el MHCP se pronuncie sobre la aprobación de la propuesta de modificación; si la respuesta es negativa o de rechazo de la modificación, la ESE continúa ejecutando el Programa viabilizado y si es positiva o de aprobación de las modificaciones, lleva a la Junta Directiva para su adopción mediante el respectivo acto administrativo, del PSFF Modificado para su ejecución.

Para el trámite de la modificación del PSFF viabilizado, la Gerencia deberá remitir a la Dirección Departamental o Distrital de Salud la respectiva solicitud acompañada del documento técnico de modificaciones y copia del Acta de la reunión de Junta Directiva en la cual conste su aprobación para el inicio de este trámite.

## 2. Rol de las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud

Las secretarías departamentales y distritales de salud coordinarán el proceso de modificación de las ESE que se encuentran ejecutando los PSFF, teniendo en cuenta los contenidos, las metodologías y los parámetros generales determinados por el MHCP en la presente Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE. Para ello, deberán desarrollar mínimo las siguientes actividades:

- a. Una vez identificada una causal de modificación de un PSFF viabilizado en las etapas de seguimiento y evaluación, la dirección departamental o distrital de salud, deberá informar a cada ESE y al municipio según corresponda, con los procedimientos a seguir. La decisión de modificar o no un PSFF es de responsabilidad conjunta entre cada ESE y la Gobernación o Alcaldía Distrital.
- b. La dirección departamental o distrital de salud, deberá desarrollar actividades de asistencia técnica y acompañamiento a las ESE de su jurisdicción que decidan iniciar el trámite de modificación del PSFF viabilizado, incluyendo el acompañamiento a los municipios y las ESE del orden municipal de su área de influencia.
- c. En el acompañamiento y asistencia técnica a las Empresas Sociales del Estado en la modificación de los PSFF viabilizados, las direcciones departamentales y distritales de salud deberán verificar la aplicación de los parámetros generales de contenidos y viabilidad determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público; y con los requisitos y criterios definidos por las normas vigentes, en particular el Título 5 del Decreto 1068 de 2015. Los contenidos del Programa deben estar articulados con el diseño, operación y sostenibilidad de la red de prestación de servicios definida por la dirección departamental o distrital de salud, en el marco del Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Modernización de las Redes de Empresas Sociales del Estado.
- d. Para evaluar la aplicación de los parámetros de modificación que se informan en la presente Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE, los departamentos y distritos remitirán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público las propuestas de modificaciones a los Programas de las ESE para su respectivo análisis.
- e. Así mismo, para las ESE del nivel municipal, la presentación se realizará por parte del gobernador, previa coordinación con el alcalde municipal o por el alcalde distrital.

- f. Si el MHCP rechaza la propuesta de modificación, el seguimiento continuará sobre el PSFF viabilizado inicialmente, el cual ha debido continuar ejecutando la respectiva ESE. Si el concepto de viabilidad es aprobado, el departamento o distrito deberá ajustar los parámetros de seguimiento con las modificaciones aprobadas de PSFF viabilizadas.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público efectuará la evaluación de viabilidad de las solicitudes de modificación a PSFF viabilizados que le sean radicadas en la sede electrónica, realizando una revisión integral para su aprobación o devolución para su ajuste, en este último caso debe ser presentado nuevamente para su aprobación o rechazo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá apoyar a las secretarías departamentales y distritales de salud en su actividad de acompañamiento y asistencia técnica a las ESE para la modificación del PSFF Viabilizado. También a las ESE siempre en coordinación con las direcciones departamentales y distritales de salud.

Consideraciones para iniciar el trámite de presentación de la propuesta de modificación al PSFF de cada ESE, se debe tener en cuenta:

- ✓ La modificación del PSFF de la ESE proyectada debe ser de 3 años; sin incluir el año de presentación de la solicitud.
- ✓ La propuesta de modificación deberá tener en cuenta las reglas establecidas en el numeral 4 en lo que corresponda.
- ✓ La propuesta de modificación al Programa viabilizado se presentará al MHCP en primera instancia en la herramienta que disponga este Ministerio, con el fin de que se pueda realizar una validación de la información y brindar una asistencia técnica a la Dirección Territorial de Salud y a la Empresa Social del Estado, antes de ser radicada en la Sede Electrónica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de finalizar la vigencia fiscal.
- ✓ La modificación al Programa viabilizado se deberá presentar al MHCP con la mayor antelación posible, con el objeto de que su impacto se refleje en el mismo año de la presentación. En el caso en que el PSFF que se encuentre en ejecución deba modificarse y culmine en esa vigencia, este deberá presentar la propuesta de modificación en la sede electrónica del MHCP antes del 31 de diciembre.
- ✓ La presentación de la propuesta de la modificación al PSFF, deberá ser aprobada por la Junta Directiva antes de ser presentada al MHCP para su aprobación.
- ✓ Una vez aprobada la modificación del PSFF por el MHCP, el Gerente de la ESE deberá presentarlo nuevamente ante la Junta Directiva para su correspondiente adopción para lo cual se expedirá el acto administrativo correspondiente (Acuerdo). Este acto administrativo deberá ser remitido al MHCP por parte de la Entidad Territorial en el siguiente informe de seguimiento por medio de la sede electrónica.
- ✓ Toda presentación de propuesta de modificación del PSFF, debe dar cumplimiento a los criterios de viabilidad del Programa establecido en esta Guía en concordancia al artículo 2.6.5.5. del Decreto 1068 de 2015.

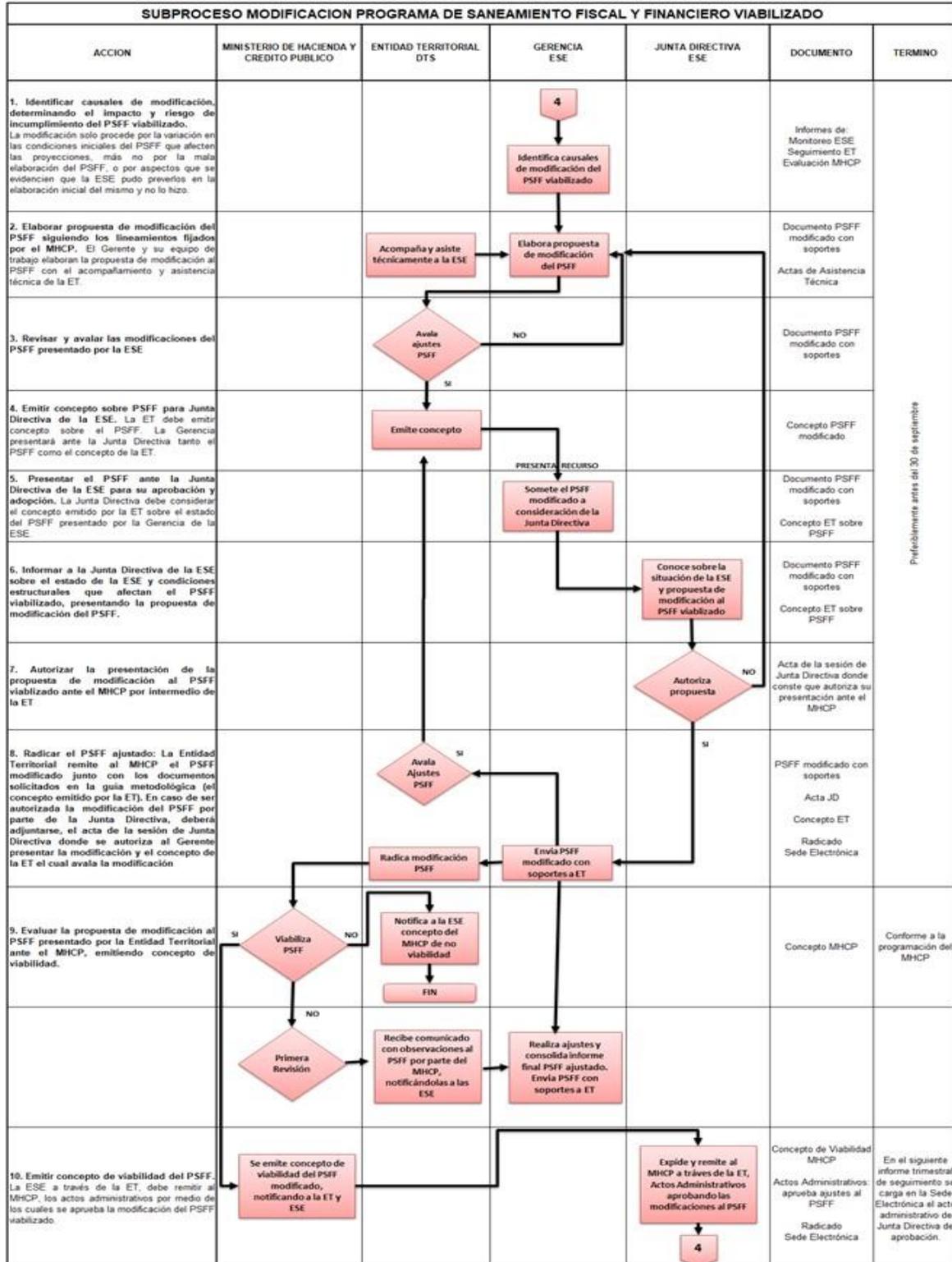
El proceso que se aplicará se puede observar en el flujograma que se muestra a continuación:

**Código:** Mis 4.8. Ins.2

**Fecha:** xx-08-2023

**Versión:** 10

**Página:** 78 de 81



Preferiblemente antes del 30 de septiembre

|   |                |   |            |                 |   |                |          |
|---|----------------|---|------------|-----------------|---|----------------|----------|
|  |                | <b>Informe de Ejecución y Supervisión de Contrato</b> |            |                 |  |                |          |
| <b>Código:</b>  | Mis 4.8. Ins.2 | <b>Fecha:</b>   | xx-08-2023 | <b>Versión:</b> | 10  | <b>Página:</b> | 79 de 81 |

El documento técnico que contenga la propuesta de modificación del PSFF viabilizado, deberá tener los siguientes contenidos mínimos:

1. Antecedentes

- ✓ Fecha de viabilidad del PSFF por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y;
- ✓ Resultados alcanzados en las etapas de monitoreo, seguimiento y evaluación respecto a la calificación en el cumplimiento del respectivo Programa;
- ✓ Las causales que motivan la modificación y la evaluación de impacto de estas causales en los distintos aspectos o componentes del PSFF que justifican la modificación.

2. Parámetros Generales para el Diagnóstico, contenidos en la sección II de la Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE.

3. Parámetros Generales para la Formulación, contenidos en la sección III de la Guía Metodológica para la Elaboración o Modificación del Programas de Saneamiento Fiscal y Financiero y de Fortalecimiento Institucional de las ESE.

El instrumento de apoyo será la misma herramienta de elaboración de PSFF dispuesta por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. En el análisis para la viabilidad de la propuesta de modificación al PSFF viabilizado, este Ministerio aplicará los criterios generales establecidos por las normas vigentes, enunciados en la presente Guía.

Presentar el Acta de la sesión de la Junta Directiva de la ESE en la cual se presentó a su conocimiento la propuesta de ajustes al PSFF viabilizado, donde sea posible evidenciar la aprobación de la propuesta de la modificación al PSFF.

La responsabilidad por la recolección, diligenciamiento, almacenamiento, entrega y validez de la información financiera, legal, técnica e institucional requerida conforme a los parámetros generales de contenidos, seguimiento y evaluación de los PSFF elaborados por las ESE del nivel territorial categorizada en riesgo medio o alto, es exclusiva de la entidad territorial de salud.

Para la radicación de documentos, utilice el procedimiento definido por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público para este trámite.

Una vez aprobada la modificación del PSFF por el MHCP, el Gerente de la ESE deberá presentarlo nuevamente ante la Junta Directiva para su correspondiente adopción para lo cual se expedirá el acto administrativo correspondiente (Acuerdo). Este acto administrativo deberá ser remitido al MHCP por parte de la Entidad Territorial en el siguiente informe de seguimiento por medio de la sede electrónica.

|   |                |   |            |                 |   |                |          |
|---|----------------|---|------------|-----------------|---|----------------|----------|
|  |                | <b>Informe de Ejecución y Supervisión de Contrato</b> |            |                 |  |                |          |
| <b>Código:</b>  | Mis 4.8. Ins.2 | <b>Fecha:</b>   | xx-08-2023 | <b>Versión:</b> | 10  | <b>Página:</b> | 80 de 81 |

Si no se remite al MHCP por el Gobernador o Alcalde Distrital, según corresponda, el acto administrativo de adopción de las modificaciones al PSFF, se entenderá que el PSFF no se modificó, quedando vigente el inicialmente viabilizado.

**El Monitoreo, Seguimiento y Evaluación se efectúa conforme a lo dispuesto en el documento LINEAMIENTOS GENERALES PARA EL MONITOREO, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN – MSE DE LOS PSFF VIABILIZADOS POR EL MHCP.**

### 1. HISTORIAL DE CAMBIOS

| FECHA    | VERSIÓN | DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO   | ASESOR SUG               |
|----------|---------|--|--------------------------|
| 12-02-21 | 8       | <p>Ajustes jurídicos de la Metodológica dada la expedición de nuevas normas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 058</li> <li>• Ley 1966 de 2019</li> <li>• Resolución 1350 del 1 de julio de 2020</li> </ul> <p>En especial los contenidos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Introducción</li> <li>• Fundamentos Legales</li> <li>• Fundamentos Técnicos</li> </ul> <p>Código de acción: SS-0954</p>                     | Liliana Parra<br>Ramírez |
| 16-05-22 | 9       | <p>Ajustes normativos evidenciados especialmente en la Herramienta Elabora PSFF, frente al Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 412 del 2 de marzo de 2018.</li> <li>• Resolución 3832 del 18 de octubre de 2019.</li> <li>• Resolución 0401 del 18 de febrero de 2021.</li> <li>• Resolución 3438 del 27 de diciembre de 2021.</li> </ul> | Liliana Parra<br>Ramírez |

|   |                |   |            |                 |   |                |          |
|---|----------------|---|------------|-----------------|---|----------------|----------|
|  |                | <b>Informe de Ejecución y Supervisión de Contrato</b> |            |                 |  |                |          |
| <b>Código:</b>  | Mis 4.8. Ins.2 | <b>Fecha:</b>   | xx-08-2023 | <b>Versión:</b> | 10  | <b>Página:</b> | 81 de 81 |

|          |    |   |  |
|----------|----|---|--|
| 14-11-23 | 10 | <p>Ajustes normativos evidenciados especialmente en la Herramienta Elabora PSFF, frente al Catálogo de Clasificación Presupuestal para Entidades Territoriales y sus Descentralizadas, entre otros ajustes necesarios por la dinámica del proceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Resolución 2372 del 9 de septiembre de 2022.</li> </ul> |  |
|----------|----|---|--|

## 2. APROBACIÓN

|                       |  |
|-----------------------|--|
| <b>ELABORADO POR:</b> | <b>Nombre:</b> <i>Equipo PSFF ESE</i><br><b>Cargo:</b> <i>Contratistas</i><br><b>Fecha:</b> 10-10-23       |
| <b>REVISADO POR:</b>  | <b>Nombre:</b> <i>María Adelaida Berdugo</i><br><b>Cargo:</b> <i>Contratista</i><br><b>Fecha:</b> 25-09-23 |
| <b>APROBADO POR:</b>  | <b>Nombre:</b> <i>Fernando Olivera Villanueva</i><br><b>Cargo:</b> <i>Asesor</i><br><b>Fecha:</b> 6-11-23  |