

CRISIS DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

Derecho fundamental a la salud y sus mecanismos financieros

Germán Fernández Cabrera¹

CONCEPTUALIZACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL ASEGURAMIENTO EN SALUD Y EN RIESGOS PROFESIONALES

Desde el contexto legal y bajo todas las previsiones del Constituyente de 1991, expresadas en los cánones constitucionales [Art. 150º (Ord. 12), Art. 338 (Inc.2º), Art. 48 (Inc. 5º)], **para todos los efectos jurídicos la cotización al Sistema General de Seguridad Social es una contribución parafiscal, con destinación específica, que viene a integrar el patrimonio del Estado, como bien público.** A su vez, el Inc. 3º del Art. 48 de la Constitución Política de Colombia –C.P.C. – en relación con los recursos de las instituciones de la Seguridad Social, establece que “...**No se podrán destinar ni utilizar los recursos de las instituciones de la seguridad social para fines diferentes a ella.**” Con lo cual se establece una **prohibición de rango constitucional** para las entidades que, con licencia precaria concedida por

el Estado, administran los recursos parafiscales de la seguridad social, los cuales no se pueden utilizar ni destinar para fines diferentes.

Con respecto al mismo concepto, la H.C.C., mediante Sentencia SU-480 de 1998, determinó: “Lo importante para el Sistema es que los recursos lleguen y se destinen a la función propia de la seguridad social. Recursos que tienen el carácter parafiscal.” Y añade: Como es sabido, los recursos parafiscales “son recursos públicos que pertenecen al Estado, aunque están destinados a favorecer al grupo, gremio o sector que los tributa.”, por eso **se invierten exclusivamente en beneficio de éstos.** Adicionalmente, el Estatuto Tributario da a los mencionados aportes o cotizaciones la denominación expresa de “contribuciones parafiscales”. Y en razón a su naturaleza jurídica, los recursos del SGSS (contribuciones parafiscales, reservas técnicas especiales y sus rendimientos) son también bienes constitutivos de patrimonio público, **imprescriptibles** y destinados a la prestación del servicio público en salud.

¹ MD. Universidad del Rosario. Asesor Secretaría Distrital de Salud de Bogotá. Ex Director de la Dirección Técnica de Salud Ocupacional y Riesgos Profesionales - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ex Director de la Dirección de Seguridad Social – Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Ex Director de la Dirección de Atención Médica – Ministerio de Salud.

También está definido, como categoría constitucional y legal, que las cuotas partes de las cotizaciones que efectúan los empleadores para salud, pensiones y riesgos profesionales **son prestaciones sociales del trabajador, aportadas obligatoriamente por el empleador con destinación específica**. Y que las cotizaciones que aportan los trabajadores, así como los independientes, se constituyen adicionalmente en recursos parafiscales.

Así que el cumplimiento de las obligaciones de cotización por parte del empleador se circunscribe en la obligatoriedad definida en las convenciones internacionales ratificadas por Colombia, en el Código Laboral y en la Ley 100 de 1993. En consecuencia, no puede considerarse bajo ninguna proposición o premisa, como pretenden algunos abogados mentalmente subordinados, que la aplicación de los “seguros sociales” se circunscribe en las normas del Derecho Comercial de los seguros, como si la cotización obligatoria para salud y/o riesgos profesionales pudiera considerarse como una prima de seguros comerciales para cubrir enfermedad, accidente y/o discapacidad. Tampoco puede considerarse el “seguro social” como una transacción a voluntad de los contratantes, como si fuera un seguro común, puesto que su régimen es determinado por el Estado. Ni tampoco puede determinarse que los recursos públicos parafiscales entran a formar parte del patrimonio de las EPS o de las ARP desde su captación inicial, ni que esos mismos recursos pueden ser de libre destinación por parte de las EPS o ARP, ni en todo, ni en parte.

Otra columna conceptual es que el SGSS asume la caracterización de **seguro social, responsabilidad del Estado, que tiene carácter obligatorio para los empleadores, empleados y contratistas, con cubrimientos genéricos definidos por el Estado, con monto de la cotización y forma de pago establecido por la Ley**. Así lo establece el Art. 48 de la Constitución Política de Colombia:

“La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley.”

Por lo tanto, **el seguro social de salud y el seguro social de riesgos profesionales no se pueden categorizar como seguros comerciales**, ya que en la modalidad del seguro comercial el contrato depende de la libre voluntad de las partes, se establece a voluntad de los contratantes la extensión y amplitud de las coberturas, así como las limitaciones y restricciones, y así también se pactan voluntariamente la prima que paga el asegurado y su forma de pago. No ocurre así ni en el seguro social de salud ni en el de riesgos profesionales, cuya naturaleza constitucional y legal los define como servicio público, con carácter de obligatoriedad, con coberturas uniformes determinadas por el Estado, determinación legal del monto de los aportes parafiscales, aplicación constitucional con destinación específica de estos recursos públicos, y **aplicación del principio de la eficiencia** en su utilización, y **apego a los principios de la moralidad pública** por parte de los administradores de los recursos, sean éstos públicos o privados.

En consecuencia, en las consideraciones sobre la destinación de estos recursos y sobre las normas que aplican frente a su gasto les corresponde el régimen administrativo correspondiente a los bienes públicos, y no cabe, por lo tanto, aplicación diferente de esos recursos que los que la Ley determina. Es decir, no puede entenderse que se destinan (ni total, ni parcialmente) a la libre voluntad o interpretación de los administradores, en este caso de las EPS o de las ARP, las que tienen el carácter de **“meros administradores”**, con licencia precaria otorgada por el Estado, que asumen el cumplimiento, la guarda y el cuidado de esos recursos parafiscales

cuya función social ha sido determinada por la Constitución y la Ley con destinación determinada.

Así tenemos que las EPS y las ARP son personas jurídicas de Derecho Privado, con categorización de comerciantes, especialmente constituidas para administrar las cotizaciones parafiscales (que no son primas de seguros comerciales), provenientes de las cotizaciones a salud y a riesgos profesionales y, como tal, están sujetas al régimen particular y específico de los “seguros sociales”. Para los efectos de actuar en el SGSSS como EPS han obtenido autorización precaria del Estado por intermedio de la Superintendencia Nacional de Salud (SNS). Y para actuar en el SGRP, las ARP la han obtenido por intermedio de la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC).

Con respecto a los administradores particulares de esos recursos públicos, así sean empresas de derecho privado, les corresponde la obediencia, el respeto y el acatamiento de los principios legales y constitucionales, de manera que se garanticen la protección de los recursos públicos que administran, su vigilancia y el resguardo, lo que implica para ellos obligaciones de resultado en el proceso gerencial y administrativo. Y, de manera señalada, para la entidad que los vigila, donde las respectivas superintendencias actúan como delegatarias directas del Sr. Presidente de la República para los efectos que la Ley les determina de inspección, vigilancia y control de esos recursos y de sus técnicas y apropiadas aplicaciones contables, de principio a fin.

En consecuencia, las Superintendencias que vigilan estos recursos parafiscales no pueden permitir amplias y libertinas “interpretaciones” que conlleve darles a esos recursos aplicación indebida, inapropiada y tortuosa, ni tampoco puede tolerar antitécnicos asientos y registros contables, que lesionan el interés general, la confianza pública y la moralidad administrativa. Y es a estas entidades

que ejercen funciones de policía administrativa a quienes le corresponde prevenir situaciones que puedan derivar en la pérdida de confianza del público, protegiendo el interés general y, particularmente, el de pagadores de buena fe, como son los empresarios, los empleadores y los contratistas independientes.

Así es que no puede considerarse, bajo ninguna proposición armónica con la Constitución y la Ley, que la aplicación del gasto en el “seguro social” se circunscribe bajo las premisas o costumbres de los seguros comerciales, o bajo las normas del Derecho Comercial, ni tampoco que las cotizaciones o contribuciones parafiscales que captan las EPS y/o ARP (que no es prima de seguro comercial), y que pagan obligatoriamente los empleadores, empleados y contratistas, puede gastarse al libre arbitrio de las administradoras delegadas por el Estado, esto es a voluntad de sus ejecutivos.

Tampoco puede concluirse, de manera ligera y mañosa, que los dineros “...para la administración del sistema, son dineros que terminan haciendo parte del patrimonio de las aseguradoras...”, afirmación que hace carrera en las Superintendencias – SNS y SFC - que omite y desvirtúa intencionadamente y premeditadamente el carácter de parafiscalidad de los recursos.

Otro de los elementos conceptualmente decantados es que en la modalidad de la administración de los recursos públicos parafiscales correspondientes al seguro social, ***mientras no se ejecute el cierre del ejercicio fiscal correspondiente por parte de la EPS o de la ARP, sujeto a la plena normatividad legal y a la correcta aplicación contable, las cotizaciones que administran son y siguen siendo dineros públicos parafiscales, incluidas las reservas técnicas y, por supuesto, sus rendimientos***, y se les aplica toda la normatividad sobre el gasto de los bienes públicos, entre ellos la

guarda, la inspección, la vigilancia y el control de todos los organismos estatales definidos para ello, y de las Veedurías Ciudadanas que se dediquen a tal propósito.

Por ello es que la afirmación que repite la SFC de que los dineros que capta la ARP "...para la administración del sistema, son dineros que terminan haciendo parte del patrimonio de las aseguradoras..." no es cierta. **Es una afirmación absolutamente incorrecta y mentirosa.** Lo que termina haciendo parte del patrimonio de la aseguradora es el resultado del ejercicio fiscal correspondiente, entendido éste bajo la categoría contable de "Utilidad", sea ella positiva o negativa. Así que **es la "Utilidad" la que se integra al patrimonio de la EPS o de la ARP, al cierre del ejercicio fiscal, y no son los recursos parafiscales captados por ella los que entran a formar parte del patrimonio de la entidad administradora.** Criterio que deben distinguir con transparencia los lectores, para que no se tomen por ciertas afirmaciones engañosas provenientes de funcionarios que han pretendido que la opinión confunda "la gimnasia con la magnesias".

Tampoco tiene viabilidad conceptual, ni legal, algún argumento que pretenda aducir que como los recursos parafiscales son captados y administrados por una EPS o por una compañía aseguradora (pública o privada), su carácter de parafiscalidad desaparece y se transforman, desde su captación inicial, en recursos de la aseguradora, a causa de su receptación por una EPS o por una ARP, pasando a constituir parte integral del patrimonio general de la respectiva compañía, con lo que la obligación de obedecer la ley sobre el gasto de los recursos públicos desaparece, así como el deber de efectuar los debidos y apropiados registros contables y que por ello no pueden ser vigilados por todas las entidades de vigilancia y control del estado ni por las veedurías ciudadanas.

Ni tampoco cabe consideración a argumento que admita la omisión o reluctancia de la obligación de la SNS o de la SFC de inspeccionar, vigilar y controlar todos los recursos captados provenientes de las cotizaciones parafiscales, su destino y su correcta aplicación contable. O que el indebido comportamiento de sus representantes legales y sus corresponsables miembros de las Juntas Directivas no pueda ser examinado y sancionado por los organismos de vigilancia y control fiscal del Estado. O que los antitécnicos e ilegales asientos contables realizados por los contadores y avalados por los revisores fiscales puedan ser pasados por alto por los funcionarios de esas Superintendencias.

MECANISMO DE FINANCIACIÓN DE LA UPC Y DE LAS COTIZACIONES PARA ARP

Es bien sabido que el Art. 156 de la Ley 100 de 1993 establece el mecanismo de financiación del Plan Obligatorio de Salud – POS - a través de la Unidad de Pago por Capitación - UPC - y atribuye su definición en los siguientes términos: "f) Por cada persona afiliada y beneficiaria, la Entidad Promotora de Salud – EPS - recibirá una Unidad de Pago por Capitación - UPC - que será establecida periódicamente por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud; (...)." Entre las funciones del Consejo Nacional de Seguridad Social reguladas por el artículo 172 de la Ley 100 de 1993, se encuentra: "3. Definir el valor de la Unidad de Pago por Capitación según lo dispuesto en el artículo 182 del presente libro".

A su vez, el Art. 182 de la misma norma define los criterios con base en los cuales debe ser definido el monto de la UPC así: "(...) Por la organización y garantía de la prestación de los servicios incluidos en el Plan de Salud Obligatorio para cada afiliado, el Sistema General de Seguridad Social en Salud reconocerá a cada Entidad Promotora de Salud un

valor per cápita, que se denominará Unidad de Pago por Capitación UPC. Esta Unidad se establecerá en función del perfil epidemiológico de la población relevante, los riesgos cubiertos y de los costos de prestación del servicio en condiciones medias de calidad, tecnología y hotelería, y será definida por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, de acuerdo con los estudios técnicos del Ministerio de Salud”.

De manera más reciente, la Ley 1122 de 2007 asignó esta competencia al Consejo de Regulación en Salud. En el Art. 7° se señala: “La Comisión de Regulación en Salud ejercerá las siguientes funciones: (...) 3. Definir el valor de la Unidad de Pago por Capitación de cada Régimen, de acuerdo con la presente ley. Si a 31 de diciembre de cada año la Comisión no ha aprobado un incremento en el valor de la UPC, dicho valor se incrementará automáticamente en la inflación causada.”

Por otra parte, tenemos que el conjunto normativo definido por la Ley 100 de 1993 establece que el habilitado para la captación de las diferentes fuentes que alimentan las subcuentas de los recursos es el Estado, por intermedio del Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA –, recursos que por medio del mecanismo de compensación que realiza mensualmente con las EPS del régimen contributivo o del régimen subsidiado, son a estas entidades transferidos, en correspondencia con cada persona que se encuentra afiliada.

Este mecanismo público de financiación de la UPC, que el Estado le reconoce a las EPS del régimen contributivo y del régimen subsidiado, para el cubrimiento de las contingencias en el Sistema de Seguridad Social en Salud, **no puede ser asimilado, ni puede dar lugar a confusiones** y barullos conceptuales que pretenden asimilarlo al concepto de “prima”, que opera para el seguro comercial.

La confusión conceptual entre el recurso público parafiscal representado en la UPC que se le reconoce a las EPS y la “prima de seguro comercial” se ha venido haciendo iterativa, consistente y machacona, entre ejecutivos de las EPS y algunos funcionarios del Estado, incluyendo burócratas del Ministerio de la Protección Social y de la Superintendencia Nacional de Salud, lo que ha servido para la indebida utilización de recursos públicos parafiscales, la confusión de cuentas, el ilegal y antitécnico registro contable de las mismas, lo que ha conducido al ilegal favorecimiento de las EPS, el desorden en el registro de cuentas, el ilegal y antitécnico registro contable de las mismas y el favorecimiento indebido de las EPS, como explicaremos más adelante.

El mismo trastrocamiento conceptual se señala en lo que corresponde al recurso parafiscal que recaudan las Administradoras de Riesgos Profesionales – ARP - como cotización mensual proveniente de los empleadores y contratistas independientes con destinación específica para el cubrimiento del Accidente de Trabajo y de la Enfermedad Profesional – ATEP, y a la promoción del mismo embrollo por parte del mismo Ministerio y de la Superintendencia Financiera de Colombia – SFC - lo que ha servido para la utilización indebida de los recursos parafiscales de los riesgos profesionales, la confusión de cuentas, el ilegal y antitécnico registro contable de las mismas y el ilegal favorecimiento de las ARP, como también explicaremos más adelante

Esa intencionada tergiversación, argucia y confusión ha dado lugar a que las EPS y las ARP utilicen indebida e ilegalmente los recursos parafiscales de la “seguridad social “ (o del “seguro social”), como si fueran recursos propios de las EPS o de las ARP y los utilicen a voluntad de los administradores de esas empresas, como en efecto así sucede con las compañías que manejan los seguros comerciales, lo que ha generado en el sistema de seguridad social

enorme e incuantificada desviación de recursos con destinación específica, para gastos e inversiones totalmente ajenos al propósito constitucional y legal de los recursos de la parafiscalidad.

Estimamos obligatorio que los diferentes actores dentro del SGSS conozcan las claras diferencias que existen entre las categorías conceptuales correspondientes al “seguro social” (de salud o de riesgos profesionales) y el “seguro comercial”, para que no proliferen la indebida confusión de quienes pretenden enmarañar las naturalezas diferentes de los recursos y de sus diferentes aplicaciones.

Diferencias categóricas y conceptuales entre el “seguro comercial” y “el seguro social”

Con el propósito de dejar de manera definitiva señaladas como equívocas, dañinas, confusas y de oscuro interés algunas alegaciones que pretenden asimilar el “seguro social” con el “seguro comercial”, que además carecen de fundamentos conceptuales, que se hayan lisiadas jurídicamente y facilitar que el lector pueda apreciar más claramente las distinciones que hacen imposible confundirlos, mezclarlos, fusionarlos o trastocarlos, me permito anexar, en un cuadro comparativo (a manera de ilustración), las más significativas diferencias constitucionales y legales, que distinguen y diferencian el seguro social en salud o en riesgos profesionales, de cualquier otro seguro de tipo comercial.

SEGURO SOCIAL EN SALUD O EN RIESGOS PROFESIONALES	SEGURO COMERCIAL COMUN
Servicio público (C.P.C.) con características definidas Ley	Servicio comercial regulado por Ley (Cod. Com. y Cod. Civ.)
Recursos captados por EPS y ARP son patrimonio del Estado como bien público	Recursos captados por Aseguradoras son patrimonio de particulares
Suscripción obligatoria para empleadores, empleados y para trabajadores independientes (C.P.C.)	Suscripción opcional que depende de la voluntad de las partes entre la aseguradora y el tomador
Recursos parafiscales, con carácter de dineros públicos, con incardinación legal correspondiente al régimen del Derecho Público	Primas con carácter de recursos particulares, con incardinación legal correspondiente al Derecho Comercial
Las contribuciones parafiscales captadas por las EPS y las ARP son por su origen y destinación una prestación social del trabajador	Las primas recaudadas por las Aseguradoras son recursos privados y no son prestaciones sociales de los trabajadores
Media una relación laboral o un contrato de prestación de servicios para que opere el seguro social en el SGSSS o en el SGRP	No media ninguna relación laboral o contractual
Seguro social bajo la dirección, coordinación y control del Estado (C.P.C.)	Seguro comercial con vigilancia de reservas por el Estado (Cod.Com.)
Coberturas genéricas definidos por la Ley (POS y D.L. 1295 de 1994)	Coberturas específicas establecidas a voluntad de las partes (Cod.Com.)
Exclusiones y limitaciones definidas por Ley	Exclusiones y limitaciones pactadas entre las partes
Monto total y parciales de cotizaciones obligatorias definidas por Ley	Monto total de la prima definida entre las partes
Destinación específica de los recursos parafiscales, sujeta a los gastos que la Ley determina	Destinación de la prima captada según voluntad de los administradores de la Aseguradora

Los recursos captados por la EPS o por la ARP mantienen su carácter de parafiscalidad hasta el cierre del ejercicio fiscal, incluidas las reservas técnicas y sus rendimientos	Los recursos captados pasan a ser de libre disponibilidad de la aseguradora desde su captación inicial, con excepción de las reservas técnicas sujetas a vigilancia
Recursos captados y aplicación de los mismos sujetos al principio obligatorio de eficiencia (C.P.C.)	La eficiencia se determina por la opcional voluntad de los administradores
Los administradores particulares de los recursos públicos están sujetos a los principios de moralidad pública administrativa	Administradores de los recursos sujetos a los principios de la costumbre y el comercio
Administradores (públicos o privados) sujetos a los principios de obediencia y acatamiento a la ley sobre el gasto de "lo público"	Administradores sujetos a la Junta Directiva de la Compañía y a la presentación de resultados ante los accionistas de la aseguradora
Todos los recursos parafiscales sujetos a la inspección, vigilancia y control de los organismos del Estado	Sólo los recursos de las reservas técnicas que dan garantía pública están sujetos a la vigilancia de la SFC
Veedurías ciudadanas facultadas para ejercer vigilancia sobre todos los recursos parafiscales	Recursos de la aseguradora no están sujetos a las veedurías ciudadanas
Administradores con obligaciones de resultado frente a la protección y el cuidado de los recursos públicos parafiscales	Administradores con obligaciones de medio frente a los accionistas de la aseguradora
Obligación de información pública y transparencia frente al gasto de los recursos	Información sujeta a principios de reserva comercial, con excepción de los recursos que dan garantía pública
Obligación de los administradores de diferenciar en cuentas separadas los recursos propios patrimoniales de los recursos parafiscales	Cuentas separadas sólo para las reservas técnicas establecidas por norma
Exención de IVA sobre costos de producción de servicios para cubrimiento específico de los beneficios sistémicos en Salud y en Riesgos profesionales	Exención de IVA en pago de primas en adquisición de seguros de vida en los ramos de vida individual, colectivo, grupo, accidentes personales
Obligación de pagar IVA sobre los costos no sistémicos con cargo a los recursos propios patrimoniales	Obligación de pagar el IVA en las cuentas establecidas legalmente

Evidenciada la naturaleza específica del “seguro social” y las sustanciales diferencias que lo particularizan” frente a cualquier “seguro comercial” (de salud, de hospitalización y cirugía, de accidente, invalidez o lesiones personales), se concluye que no es coherente confundirlos, ni pretender que el uno es el otro, o que las normas que son aplicables para el “seguro comercial” se pueden trasponer o trasladar automáticamente a los “seguros sociales” de salud o de riesgos profesionales, por el hecho de que los aportes parafiscales son captados y administrados por una EPS o una ARP (privada o pública), con licencia otorgada por el Estado para la administración de esos recursos públicos por particulares.

CONSECUENCIAS DE LA “TESIS CONFUSIONISTA”, MUY LESIVAS PARA LOS RECURSOS PARAFISCALES Y PARA LA HACIENDA PÚBLICA

Es decir, desde el comienzo del SGSS, en 1994, hasta la fecha de hoy, no ha sido posible que se determinen en las cuentas de las administradoras (EPS y/o ARP) las desagregaciones correspondientes para efectuar un adecuado registro de ingresos, gastos y su correcta aplicación contable, de manera que se determine cuáles de ellos corresponden a los recursos patrimoniales de las EPS y/o ARP y cuáles a los recursos que estas

entidades captan por concepto de la parafiscalidad para atender las necesidades sistémicas. Todo se maneja en una gran bolsa de recursos, todo se imputa a los recursos parafiscales sin las discriminaciones que taxativamente señala la Ley, todo se contabiliza antitécnicamente, sin discriminación de origen, cargando todos los gastos y todos los costos indebidamente a los recursos parafiscales, incorporando los recursos del SGSSS y del SGRP, desde su captación inicial, al patrimonio de la entidad (EPS y/o ARP), mecanismo con el que se generan indebidas e ilegales destinaciones de recursos públicos, pagos indebidos con cargo a la parafiscalidad, registros contables ilegales y antitécnicos, todo lo cual genera exacción de recursos públicos y ganancias impropias para las EPS y las ARP.

Con el manido argumento esgrimido insistentemente por la SNS y por la SFC de que “con las cotizaciones no hay lugar a establecer un fondo a la manera de patrimonio autónomo”, se funden y confunden los abundantes recursos parafiscales, patrimonio público, con los recursos propios patrimoniales de las EPS y/o ARP. Este argumento omite que los recursos públicos administrados por terceros son y siguen siendo, desde su captación inicial hasta el proceso de cierre del ejercicio fiscal, recursos públicos (así como sus rendimientos). Que por el hecho de ser administrados por un tercero con licencia concedida por el Estado no pierden su carácter, y que en consecuencia ameritan cuidadosa inspección, vigilancia y control por parte de todos los órganos destinados para ello.

Así es que los funcionarios de la SNS y de la SFC, encargados de la inspección, vigilancia y control de tales recursos, omiten el ejercicio de su función de cuidado, de su función instructiva, de su función correctiva, permitiendo que se fundan y confundan los recursos parafiscales captados que administran y usufructúan las EPS y/o ARP, los cuales tienen aplicación constitucional y legal

específica, con los recursos propios de las EPS y de las ARP, los que sí pueden ser de libre destinación, siempre y cuando no afecten el monto patrimonial mínimo (patrimonio técnico) establecido por la Ley para mantener la licencia de funcionamiento otorgada por el Estado.

Con este mecanismo de indistinción de los recursos, entre los propios patrimoniales y los públicos parafiscales, se giran y se pagan enormes cuantías que correspondería pagar y girar con cargo al patrimonio propio de las EPS o de las ARP, se afecta el correspondiente recurso parafiscal, se genera la exacción de fondos públicos en enorme cantidad. Además, se registran los egresos de manera ilegal y antitécnica en la contabilidad de las entidades y en el PUC de las EPS y de las ARP, puesto que se imputa al recurso parafiscal todo cuanto corresponde imputar como gasto no sistémico al patrimonio propio de la respectiva entidad.

Además de afectarse y aminorarse el recurso público, se genera alteración en el registro de los costos de la atención en cada uno de los sistemas de la seguridad social, puesto que se le imputan, además de los costos sistémicos propios que su atención amerita, todos los gastos que a voluntad de los ejecutivos pagan las EPS y las ARP los que, de manera legal y técnica, correspondería imputar al rubro de su propio patrimonio. Así, ***de manera artificiosa, se incrementa el costo de los servicios globales de la seguridad social, se falsean los registros técnicos que sirven de base para el cálculo de la UPC y de los costos de los servicios sistémicos en riesgos profesionales. Desde 1995 hasta hoy.***

En la práctica y como consecuencia de la actitud omisa de las entidades de inspección, vigilancia y

control, con los recursos públicos parafiscales, las EPS y las ARP vienen a administrar y usufructuar un enorme fondo de recursos bien elástico, al que según la voluntad y arbitrio de los administradores de cada EPS y/o ARP se le pueden imputar muy variados gastos, ya que las leyes, que les determina sus precisos destinos, se torna inoperante, inaplicada e invigilada y se la mira mas bien como el muerto en la cuneta de una carretera, que estorba el tránsito de los felices viajeros.

Las consecuencias afloran a la vista:

Mientras más gastan las EPS y/o ARP en los rubros en contra de lo que la ley taxativamente señala, o en aquellos que no constituyen los servicios propios de las necesidades sistémicas, de manera inversamente proporcional se reducen los montos de lo que corresponde a la aplicación legal del recurso parafiscal, como es atender las contingencias derivadas de la enfermedad común, del accidente de trabajo y la enfermedad profesional de la población afiliada.

Mientras más gastan las EPS y/o ARP en los rubros en contra de lo que la ley taxativamente señala, o en aquellos que no constituyen los servicios propios de las necesidades sistémicas eludiendo el pago e imputación contable a sus recursos propios patrimoniales, más utilidades impropias deriva la correspondiente EPS y/o ARP, pues no emplea su propio patrimonio en los gastos que no corresponden a necesidades sistémicas, subsidiándose de facto su operación y funcionamiento en cuantías indeterminadas, de manera irregular e ilegítima de los fondos parafiscales.

Mientras más gastan las EPS y/o ARP en los rubros en contra de lo que la ley taxativamente señala, o en aquellos que no constituyen los

servicios propios de las necesidades sistémicas eludiendo el pago e imputación contable a sus recursos propios patrimoniales, generan mayor afectación a la Hacienda Pública con la enorme elusión fiscal mediante el artificio contable de registrar como “gastos de la seguridad social”, exentos de IVA, IVA y Gravamen a las Transacciones Financieras, gran cantidad de cuentas que deben pagar el IVA, el ICA y el GTF.

Mientras más gastan las EPS y/o ARP en los rubros en contra de lo que la ley taxativamente señala o en aquellos que no constituyen los servicios propios de las necesidades sistémicas, más difícil se torna para los enfermos y los afectados por las contingencias acceder a los beneficios establecidos por el SGSS, en la medida en que se disminuye artificialmente la disponibilidad de los recursos para atender tales contingencias. Ello explica el que una atención en salud, o una reclamación de origen laboral, se convierten en un procedimiento pleno de obstáculos y de vallas jurídicas y parajurídicas para el aquejado, haciéndole en la práctica nugatorios los derechos constitucionales a los enfermos, a los lisiados y afectados.

Mientras más gastan las EPS y/o ARP en los rubros en contra de lo que la Ley taxativamente señala o en aquellos que no constituyen los servicios propios de las necesidades sistémicas, eludiendo el pago e imputación contable a sus recursos propios patrimoniales, más erogaciones se pagan en asesorías jurídicas y en abogados pagados con cargo a esos mismos recursos públicos, en el intento de justificar “por medios legales” el derroche de los recursos parafiscales

Mientras más gastan las EPS y/o ARP en los rubros en contra de lo que la Ley taxativamente señala o en aquellos que no constituyen los

servicios propios de las necesidades sistémicas, eludiendo el pago e imputación contable a sus recursos propios patrimoniales, mayormente los utilizan y derivan a otras inversiones para constituir empresas con características oligopólicas (lo que eufemísticamente se denomina integración vertical, cuando es en clínicas y hospitales, e integración transversal, cuando es en empresas *constructoras, urbanizadoras, de servicios y de comercio*).

Sin embargo, la SNS y la SFC, advertidas desde hace mucho tiempo de este ilícito e ilegal procedimiento, continúan dándole, de facto, tratamiento equívoco al recurso parafiscal destinado al seguro social en salud y en riesgos profesionales, como si fuera una “prima de seguros comerciales”, tratando de validar y justificar la incorporación de los dineros públicos al patrimonio de las entidades EPS y/o ARP, **desde su captación inicial**. (¡!) En la confusión y galimatías conceptual de los burócratas se concluye que resulta válido afirmar que el cubrimiento de la salud y de los riesgos profesionales mediante una “operación de seguro” implica que las cotizaciones recaudadas (que ellos también denominan primas), a pesar de ser dineros públicos, se incorporan al patrimonio de las administradoras (EPS y/o ARP).

Así, se evidencia la contradicción en la que se sumerge la SNS y la SFC: o incorpora los dineros parafiscales desde su captación inicial al patrimonio de las EPS y/o ARP, o los incorpora como remanentes (rubro “Utilidades”) al cierre del ejercicio fiscal. O es lo uno o es lo otro. Pero no pueden ser las dos cosas contradictorias y simultáneas. En la argumentación de estos funcionarios, estamos ante un absurdo lógico. Si se considera que la incorporación de los remanentes (“utilidades”) se da al cierre del ejercicio fiscal, estaría en concordancia con el Num. 3° del Art. 8 del Decreto 449 de 2003 y con el Consejo de Estado, y por lo tanto los dineros parafiscales mantienen su categoría, autonomía y

consideración legal como recursos públicos hasta el cierre del ejercicio fiscal. Si, por el contrario, se considera que la incorporación de las cotizaciones al patrimonio de las EPS y/o ARP se da desde la captación inicial del recurso, esta argumentación está en franca contravía de la Constitución, de las leyes y de las Sentencias de las Altas Cortes.

En este punto se hace necesario diferenciar: si el Legislador hubiera estimado que todo el SGSS debiera funcionar bajo la modalidad de trasladar los recursos parafiscales al patrimonio de las EPS y/o ARP desde su captación inicial, así lo hubiera definido. Si hubiera establecido que las “cotizaciones” no fueran consideradas recursos públicos sino “primas de seguros comerciales”, así lo habría definido en la Ley. No lo hizo así. Por el contrario. Para más abundar, en el SGSSSS distinguió y fijó los gastos administrativos que correspondían a las EPS, los que debían ejecutarse con cargo a los recursos parafiscales. Y en el SGRP distinguió los gastos que debían ejecutarse con cargo a los recursos patrimoniales de las ARP y los diferenció de los gastos sistémicos. Tanto en el Sistema de Salud como en el de Riesgos Profesionales la Constitución y la Ley distinguen y respetan la autonomía de los recursos públicos parafiscales frente a los recursos propios patrimoniales de las entidades autorizadas para administrarlos. Por ser recursos públicos, son, de hecho y por fuerza de ley “recursos autónomos”, cuyo manejo es diferente de los recursos propios patrimoniales de las administradoras particulares de esos recursos parafiscales.

No deja de ser “novedosa” la tesis de los funcionarios incuriosos de las Superintendencias que consideran que “no hay lugar a establecer un fondo a la manera de un patrimonio autónomo”, tesis de su propia autoría, (que no legal), con la que pretenden demostrar que las administradoras delegadas por el Estado para manejar los recursos parafiscales pueden pagar lo que a bien tengan con

cargo a esos recursos como si fueran “gastos de la administración del Sistema”. O pueden también destinarlos a inversiones en “sectores productivos” de la salud (integración vertical). O en “otros sectores” de la economía (integración transversal).

Tesis que finalmente permite el pago de gastos no sistémicos, *contra legem*, con cargo a los recursos públicos, gran volumen de los cuales constituyen las prestaciones sociales de los trabajadores, (ya se mencionó que desde la órbita del Derecho Laboral los aportes patronales para salud y riesgos profesionales son prestaciones sociales de los trabajadores). Pero esta es la “tesis” que ha orientado la inaplicación de la SNS y de la SFC y pretenden que es conceptualmente correcta e inocua financieramente. No es ni lo uno ni lo otro, puesto que los recursos públicos lo son y lo siguen siendo hasta el cierre del ejercicio fiscal, acto y momento administrativo en el cual los remanentes del ejercicio, bajo el rubro contable de “Utilidades” (positivas o negativas), que se presume ajustado a la Ley, debidamente auditado, técnicamente registrado en la contabilidad y sin objeciones de autoridad competente, pasa a ser patrimonio de las administradoras. Mientras tal ejercicio financiero y contable no se perfeccione, los recursos que administran estos particulares son recursos públicos, sujetos a toda la normatividad del gasto de “lo público” y a las veedurías ciudadanas.

En los seguros comerciales de adquisición voluntaria que mercadean y venden las aseguradoras, los recursos captados entran a formar parte de la masa de recursos patrimoniales de la respectiva entidad, desde su captación inicial, es decir, son incorporados al patrimonio de la aseguradora, y pueden ser manejados a criterio y voluntad de los administradores, eso sí manteniendo las respectivas reservas técnicas definidas por Ley que son vigiladas (¡se presume!) por la policía administrativa. **En los seguros sociales**, de cotización obligatoria corres-

pondiente al SGSSS y al SGRP, la masa de recursos administrada por la administradora continúa siendo un recurso público, incluidas las reservas técnicas y sus rendimientos, con destinación específica, las que no entran a formar parte de la masa de recursos propios de la administradora y que no se pueden fundir ni confundir con el patrimonio propio de la compañía y, en consecuencia, no pueden ser manejados a voluntad por los administradores, sino que deben destinarse específicamente en lo que la Constitución y la Ley determinan.

De esta ineludible diferenciación constitucional y legal se desprende que las administradoras sí pueden pagar gastos no sistémicos a voluntad (*ad libitum*) de sus ejecutivos, pero con cargo a los propios recursos patrimoniales de las administradoras (EPS y/o ARP), que no con cargo a los recursos parafiscales. Y en consecuencia, el procedimiento contable debe afectar técnicamente el recurso propio de la administradora. Si se utilizan los recursos parafiscales por fuera de lo que la razón, las buenas costumbres y lo que la Constitución y la Ley señalan, se está derrochando un recurso público, o apropiándose indebidamente de él, y quien así lo hiciera pisa terrenos que se hallan por fuera de la legalidad en lo administrativo, en lo disciplinario y en lo penal. Y así también los contadores quienes los registran irregularmente en la contabilidad y en el PUC, y quienes dan garantía con su firma como revisores fiscales.

Lo que se concluye de este breve análisis es que la aplicación “a sabiendas” de esta “tesis confusionista” es la que ha dado lugar a la exacción de recursos públicos en gran cuantía y la que da origen al artificio financiero y contable que hemos mencionado de pagar e imputar contablemente todos los gastos y todos los costos al recurso parafiscal. Y es en esta “tesis” en la cual las Superintendencias pretenden sustentar la omisión de cuidado, la permisividad en el gasto no sistémico y el ilegal y

antitécnico registro contable que **da lugar a la amenaza, a la vulneración, a la afectación cierta de un enorme volumen de recursos parafiscales y a la violación del interés colectivo representado en exacción de las cotizaciones y aportes a la salud, a los riesgos profesionales y, de contera, al grave detrimento de la Hacienda Pública, por medio de la evasión impositiva del IVA, ICA y el GTF. Desde 1995 hasta hoy.**

Como corolario de estas puntualizaciones, los Honorable Magistrados de la H.C.C. y, por supuesto, el lector desprevenido se preguntarán: **¿A cuánto asciende el quantum o monto de todos los pagos no sistémicos que han venido efectuando las EPS con cargo a los recursos parafiscales desde el inicio del SGRP en 1995 hasta hoy?** Respuesta que deberá darnos en su momento procesal la SNS, para el ejercicio recuperador de estos recursos que tienen el carácter de imprescriptibles.

En suplementario corolario, los Honorable Magistrados de la H.C.C. y, por supuesto, el lector desprevenido se preguntarán: **¿A cuánto asciende el quantum o monto de todos los pagos no sistémicos que han venido efectuando las ARP con cargo a los recursos parafiscales desde el inicio del SGRP en 1995 hasta hoy?** Respuesta que deberá darnos en su momento procesal la SFC, para el ejercicio recuperador de estos recursos que tienen el carácter de imprescriptibles.

Y en otro adicional corolario, los Honorable Magistrados de la H.C.C. y, por supuesto, el lector desprevenido se preguntarán: **¿A cuánto asciende el quantum o monto de todas las elusiones fiscales de IVA, ICA y GTF, resultantes de pagar e imputar como costos sistémicos de la seguridad social lo que corresponde pagar e imputar contablemente al recurso propio patrimonial de las administradoras, desde el inicio del SGSS**

en 1995 hasta hoy? Respuesta de análisis financiero, contable y de procedimiento que corresponde diligentemente a la DIAN para el rescate de lo no declarado y pagado en lo que la ley temporalmente le permite, en el ejercicio recuperador de estos recursos impositivos y en la aplicación de las con dignas sanciones.

Inevitables referencias a las insuficiencias técnicas del PUC de EPS y de ARP, consentidas por las Superintendencias

Para ilustración general del lector, me permito señalar algunos conceptos en relación con el Plan Único de Cuentas - PUC:

Los diversos PUC (para el caso que nos ocupa el PUC de las EPS y de las ARP) son instrumentos auxiliares de la Contabilidad General, que ha sido establecido por regulaciones del Estado para que se registren con particular énfasis, según el sector de que se trate, las operaciones contables.

Bajo ninguna circunstancia puede entenderse que el PUC sustituye a la Contabilidad General de la respectiva compañía, ni las debilidades o insuficiencias en el mismo pueden argüirse como elemento que exonera de culpa en relación con inconsistencias, falsedades o registros indebidos en la Contabilidad General, menos aún tratándose del manejo y del registro contable de recursos públicos parafiscales administrados por particulares por delegación del Estado.

El PUC está compuesto por un Catálogo de Cuentas, la descripción y dinámica para la aplicación de las mismas, las cuales deben observarse en el registro contable de todas las operaciones o transacciones económicas. Este Catálogo de Cuentas contiene la relación ordenada y clasificada de las clases, grupos, cuentas y subcuentas del Activo, Pasivo, Patrimonio, Ingresos, Gastos,

Costos de Producción y de Operación y Gastos de Orden. Dicho catálogo está conformado por los códigos numéricos indicativos de cada cuenta y la denominación de las mismas.

Las descripciones expresan o detallan los conceptos de las diferentes clases, grupos y cuentas incluidas en el catálogo e indican las operaciones a registrar en cada una de las cuentas. Las dinámicas señalan la forma en que se deben utilizar las cuentas y realizar los diferentes movimientos contables que las afecten. Así, el PUC busca la uniformidad en el registro de las operaciones económicas realizadas por los comerciantes con el fin de permitir la transparencia de la información contable y por consiguiente, su claridad, confiabilidad y comparabilidad.

El Catálogo de Cuentas y su estructura son legalmente de aplicación obligatoria y en la contabilidad no podrán utilizarse clases, grupos, cuentas o subcuentas diferentes a las previstas en las normas. Todas las clases, grupos, cuentas y subcuentas se identifican con un código numérico para lo cual deben utilizarse de manera preferencial los códigos contenidos en el Catálogo de Cuentas referidos en el decreto reglamentario.

Está establecido que todo reporte o presentación de la información contable a los administradores, a los socios, al Estado y a los terceros, debe realizarse utilizando los códigos numéricos y las denominaciones indicadas en el Manual de Cuentas contenido en la normatividad correspondiente. Para efectos de presentación de los estados financieros, el ente económico los preparará debidamente clasificados en las correspondientes partes, **corriente y no corriente**, dependiendo de la realización de los activos y exigibilidad de los pasivos, conforme a las normas vigentes sobre presentación y revelación de estados financieros.

A partir de los estados financieros cortados a 31 de diciembre de 1993, la presentación de los mismos debe hacerse en su totalidad conforme al Plan Único de Cuentas, el cual se aplicará para todas las operaciones económicas, a partir del 1o. de enero de 1994 en las sociedades mercantiles que legal o estatutariamente estén obligadas a tener revisor fiscal. El registro o comprobante contable será obligatorio hasta el nivel de cuatro dígitos. A partir del 1o. de enero de 1995, el Plan Único de Cuentas es obligatorio en su integridad para todas las personas naturales o jurídicas obligadas a llevar contabilidad de acuerdo con lo dispuesto en el Código de Comercio.

Las clases que identifica el primer dígito son:

Cuentas que conforman el Balance General.	Clase 1: Activo. Clase 2: Pasivo. Clase 3: Patrimonio.
Cuentas del Estado de Ganancias o Pérdidas o Estado de Resultados	Clase 4: Ingresos. Clase 5: Gastos. Clase 6: Costos de Ventas. Clase 7: Costos de Producción o de Operación.
Cuentas de Orden.	Clase 8: Cuentas de Orden Deudoras. Clase 9: Cuentas de Orden Acreedoras.

Como ejemplo puntual y para ilustración del lector, en el rubro 241205 del PUC del Sector Asegurador se registran los montos que garantizan ante la opinión pública y ante las entidades de vigilancia y control – SFC, entre otras – la solidez patrimonial de la respectiva entidad, con lo que estamos señalando que efectivamente existe en el PUC un código numérico al que hace referencia el Patrimonios de la ARP. Lo propio sucede para el patrimonio de las EPS en el PUC de EPS.

A su vez, las Circulares expedidas por la SNS y por la SFC establecen que además de los corres-

pondientes rubros que corresponden al Balance General de cualquier compañía, adicionalmente en el PUC del Sector Asegurador, aparecen los rubros correspondientes a **Solidez Patrimonial** de la respectiva administradora de recursos parafiscales (EPS y/o ARP).

Entonces, cuando se trata de gastos e imputaciones contables correspondientes a gastos no sistémicos, es decir, que no pueden ser pagados ni imputados contablemente a los recursos parafiscales, la aplicación o imputación contable debe corresponder y afectar al rubro del patrimonio propio de la administradora (EPS y/o ARP), puesto que los recursos de la seguridad social tienen su propia, específica y definida aplicación (es cotización parafiscal, y no prima de seguros comerciales).

Así que tanto el Balance General de las EPS, como de las ARP, así como el PUC de las unas y de las otras, sí permiten establecer tal distinción y en consecuencia la aplicación contable deberá ser cierta, técnica y apropiada. Pero la perpetuada e interesada omisión de los ejecutivos de las administradoras (EPS y ARP), de sus revisores fiscales y de sus respectivas Juntas Directivas (que aprueban o reprueban el Balance General), así como la negligencia incuriosa de los funcionarios de las Superintendencias, ha permitido una ominosa confusión de cuentas que afecta los recursos parafiscales, produciendo un detrimento cierto al recurso público representado en las cotizaciones, al derecho a la seguridad, a la salud pública y a la moralidad administrativa, a causa de la inaplicación de los recursos gastados en otras utilidades, que la Constitución y la Ley precaven y taxativamente señalan no deben hacerse con cargo a tales recursos públicos de destinación específica.

Cuando se imputan gastos varios no sistémicos a las cuentas de gastos de la seguridad social – cuenta de recurso parafiscal con destinación específica –

como si fueran “gastos generales de la seguridad social”, se aminoran “contra legem” los recursos de la cotización y, simultáneamente, se omite afectar la cuenta del “Patrimonio” propio de la administradora (que con sus límites sí es de libre disponibilidad), con lo que se afecta el bien público y se generan ganancias impropias para las administradoras, en la medida en que no gasta su propio patrimonio sino recursos ajenos, de los cuales es apenas “mero administrador con licencia precaria”.

Es el hecho que desde el comienzo del SGSS, en 1995, hasta la fecha de hoy, **no ha sido posible que las Superintendencias – SNS y SFC - vigilen y determinen en las cuentas las desagregaciones correspondientes para efectuar un adecuado registro de ingresos, gastos y su correcta aplicación contable.** Tampoco ha sido posible que ejerzan su autoridad vigilante y correctiva, de manera que se corrijan en el Balance General de las compañías administradoras y en la aplicación del PUC de EPS y de ARP cuáles gastos corresponde imputarlos a los recursos patrimoniales y cuáles a los recursos de la seguridad social, lo que la lógica, las buenas costumbres, la Constitución y la Ley sí establecen y determinan. Así, se hace efectiva una anomalía flagrante, una antitécnica e ilícita trasgresión entre la constitucional y legal destinación de los recursos públicos parafiscales y la indebida utilización y subsecuente aplicación contable.

Los incuriosos funcionarios de las Superintendencias permiten que los costos y gastos que la ley define deben imputarse a los recursos patrimoniales propios de las administradoras se imputen como “gastos generales” a la gran bolsa de recursos de la ‘Administración del Sistema’, sin las discriminaciones que la Constitución y la Ley señalan, de manera que **se contabiliza antitécnicamente, sin discriminación, cargando todos los gastos y todos los costos indebidamente a los recursos parafiscales, incorporando, de hecho, los**

recursos públicos de la salud y de los riesgos profesionales, desde su captación inicial, al patrimonio de las administradoras. Mecanismo con el que se aplican indebidas destinaciones de recursos, pagos irregulares e imputaciones contables inadecuada y antitécnicamente registradas, lo que genera ganancias impropias para las administradoras, y se afectan los derechos colectivos de los beneficiarios del SGSS, se aminora y se drena el recurso público parafiscal, y se afecta la libre competencia económica, la seguridad pública y la Hacienda Pública.

Esta irregular situación ha sido reconocida por funcionarios del mayor nivel. Veamos un ejemplo: en el Oficio No. 3000, de 22 de enero de 2002, suscrito por la Superintendente Bancario (Patricia Correa), dirigido al Ministro de Trabajo y Seguridad Social (Angelino Garzón) y/o Consejo Nacional de Riesgos Profesionales, reconoce la deficiencia en control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria. Afirma la firmante funcionaria que:

“subsiste el problema planteado en su comunicación por cuanto no es factible determinar con exactitud si los valores aplicados por rendimientos del portafolio de inversión de las reservas, gastos generales, administrativos y de personal, ingresos distintos a las cotizaciones y por reaseguro, efectivamente corresponden al Ramo de Seguros de Riesgos Profesionales, conceptos que no están desagregados por ramo de seguros en el Plan Único de Cuentas. En el mismo sentido, debe anotarse que no existe una metodología que permita clasificar de manera adecuada los gastos en que incurren las administradoras para el desarrollo de programas de promoción y prevención, liquidación de siniestros y demás actividades desarrolladas por las compañías”.

Es una Superintendente Bancaria (hoy SFC) la que hace expresión franca y pública de algunas de las falencias del PUC aplicable a las ARP, funcionaria que, ni ella en su debido momento, ni sus sucesores, tomaron medidas para corregir las distorsiones en los registros contables, que son base documental imprescindible para una adecuada función de vigilancia y control. Hizo el intento, fallido por cierto, de solicitarle a FASECOLDA, el gremio de las Aseguradoras (y de las ARP), que hiciera un proyecto de modificación de la estructura de cuentas que reflejara las diversas aplicaciones contables. Por supuesto, el solicitado proyecto nunca vio la luz. ¡Encargó al diablo que hiciera las hostias!

Con sus propias particularidades, y con un superlativo volumen de recursos, las mismas circunstancias obran para el SGSSS y las administradoras de sus recursos las EPS, tanto del régimen subsidiado como del régimen contributivo.

Sea el momento de explicar que el rubro correspondiente a **Patrimonio** es el monto del Patrimonio General (recurso propio de la administradora) que da soporte y sustento financiero a las actividades de la entidad, para el caso EPS o ARP. Y el **“Patrimonio Técnico”** es el monto de Patrimonio exigido por la Ley para dar soporte financiero de operación y a la licencia de funcionamiento de la respectiva EPS y/o ARP, el cual debe ser soportado periódicamente por la entidad, tanto en los informes del respectivo PUC como en el correspondiente Balance Trimestral. Y en todo Balance, así como en los informes contables figura el ítem correspondiente a “Patrimonio”, el cual registra los recursos propios de la Aseguradora, que dan sustento financiero y legal, conjuntamente con otros indicadores, a su capacidad financiera de permanecer en el mercado y dar garantías públicas al Estado y a los cotizantes de buena fe.

Si bien es cierto que los PUC de EPS y de ARP no discriminan ni desagregan los gastos

correspondientes a las imputaciones de la parafiscalidad, (reconocido por la Superintendente Bancario Patricia Correa), **lo que sí diferencia y determina muy claramente es el rubro o cuenta correspondiente al Patrimonio de la respectiva administradora, el cual es remitido periódicamente a la entidad de vigilancia y control y debe ser materia de vigilancia permanente por parte de los funcionarios de las Superintendencias.**

Por lo tanto, todos los gastos no sistémicos y las imputaciones contables que deben realizarse “con cargo a los propios recursos patrimoniales de las administradoras”, o a “los propios recursos de las administradoras” deberán afectar la cuenta o ítem de “Patrimonio” y, por supuesto, no deben afectar las cuentas correspondientes a los recursos parafiscales, ni ser incluidos como “gastos generales” del Sistema, puesto que no lo son, diferencias muy bien definidas en los conceptos de la Contabilidad General, y que son de plena aplicación en el Balance General de las administradoras y en el PUC de EPS y de ARP.

Así lo establecen las normas contables aceptadas universalmente, sin ambigüedades ni tortuosidades interpretativas. Y así lo deben aplicar los administradores particulares del recurso parafiscal, los ejecutivos y contables de las administradoras. De otra manera, se están burlando las normas contables, la Constitución, la Ley, la confianza pública, la buena fe de los cotizantes y se generan ilícitos mecanismos de registro contable, ganancias impropias, indebidas e incausadas, y de contera, se afecta en gran cuantía la Hacienda Pública.

A manera de ejemplo, se pagan indebidamente y se registran contablemente de manera antitécnica e ilegal, con cargo al recurso parafiscal de destinación específica para el cubrimiento de las necesidades de la salud o el ATEP de los colombianos:

1. Gastos de publicidad y promoción de la razón social de la EPS y/o ARP
2. Gastos de comercialización o corretaje propios de la competencia comercial entre los administradores
3. Gastos de cambio de nombre de la razón social y de la imagen corporativa de las instalaciones de las EPS y/o ARP
4. Gastos de abogados y asesores legales para atender las reclamaciones a los derechos negados a los afiliados
5. Gastos de representación legal en litis de tipo comercial de las entidades
6. Gastos de pagos de seguros de infraestructura y vehículos
7. Gastos de representación y viajes de sus ejecutivos
8. Gastos de estímulo comercial a sus representantes comerciales
9. Inversiones en infraestructuras inmobiliarias del sector de la salud (integración vertical)
10. Inversiones en infraestructuras inmobiliarias diferentes al sector salud, urbanizaciones, instalaciones empresariales y deportivas (integración transversal)
11. Exportaciones de capital para inversiones varias en el extranjero
12. Gastos de promoción de campañas políticas en el nivel regional y en el nivel nacional
13. Gastos de representación ante el Congreso de la República
14. Otros inespecíficos e indeterminados

El ejercicio de la docencia en Seguridad Social me permite presentar excusas al lector ilustrado que no necesita reiteraciones. Queda claro, entonces, ya sin duda alguna, que cuando la lógica de los negocios, las buenas costumbres, la buena fe, la Constitución y la Ley establece que los pagos que corresponden a gastos no sistémicos deben imputarse a los propios recursos patrimoniales

de la respectiva administradora (EPS y/o ARP), deberán afectar contablemente el ítem del “Patrimonio”, en el Balance General, disminuyéndolo en la correspondiente cuantía. Y de ninguna manera puede llevarse la referida cuantía como “gastos generales” a afectar los recursos provenientes de los aportes parafiscales, puesto que corresponden a cuentas diferentes.

Y para que los Magistrados de la H.C.C. acepten este concepto, proscriban estas prácticas antitécnicas e ilegales y dicten su correcta y legal aplicación con efectos concordantes, no se requieren pruebas específicas sino la aceptación general del conocimiento de las reglas generales de contabilidad y la lectura y aplicación debida de las leyes que así lo determinan.

Otra manera de decirlo es que unos pagos y los otros, así como las aplicaciones contables corresponden a “**bolsillos diferentes**”. El uno, el patrimonial, es propiedad de la EPS y/o ARP y es de libre disponibilidad. El otro, es el recurso público parafiscal, prestación social de los trabajadores o recurso de origen fiscal, con destinación específica, para atender las contingencias derivadas de la enfermedad, la incapacidad y el ATEP, sujeto a la plena normatividad del gasto “de lo público”. No se puede ni se debe confundirlos ni trastocarlos, puesto que las implicaciones que tiene gastar del uno o del otro son muy diferentes, de la misma manera es diferente la técnica y correcta imputación contable

Para el efecto discriminativo de la imputación de los pagos y de su correcta y técnica aplicación contable no se requiere una norma específica para el SGSS que así lo determine. Basta aplicar las normas generalmente aceptadas de Contabilidad General. No se requieren amañadas justificaciones de alegaciones de letrados abogados, que aducen que es el PUC de las administradoras el que no

discrimina las cuentas. ¡No es el PUC, señores abogados! ***Son los omisos y remisos ejecutivos de las administradoras, sus contables y revisores fiscales, que bien conocen el contenido y las consecuencias de esta exposición. Y continúan con el procedimiento ilegal, “a sabiendas”. Con la permisividad incuriosa y contumaz de las Superintendencias.***

Así es que la advertida omisión en la obligación legal *in vigilando*, que ha sido constante, insuficiente, permisiva, condescendiente y antitécnica, desde el origen del SGSS en 1995, es cómplice en el procedimiento ilegal de la fusión de los recursos públicos con los recursos privados, ha dado lugar a la actitud pertinaz por parte de los funcionarios responsables de eludir y soslayar la debida centinela y control de los recursos públicos parafiscales administrados por particulares y ha admitido que los empleadores, empresarios, trabajadores, contratistas y aportantes colombianos continúen cándidamente y de buena fe enriqueciendo con su esfuerzo y sus cotizaciones a unos particulares que trastocan la utilización constitucional y legal de los recursos públicos. Resultando todo ello en el acrecentamiento indebido del patrimonio de esas administradoras y en la derivación de recursos públicos para gastos ajenos a las necesidades sistémicas y en la constitución de consorcios empresariales, empresas derivadas y subordinadas, carteles y oligopolios que nada tienen que ver con la destinación específica original de los mismos. Todo lo cual entraña, desde su origen mismo, ***un objeto ilícito, una aplicación contable antitécnica, engañosa e ilícita y un enriquecimiento indebido e incausado.***

Comprendidas las implicaciones anteriores, corresponderá a los Honorables Magistrados de la H.C.C. determinar todos los efectos que para el SGSS, para el SGRP, para la aplicación “*in totum*”

del derecho fundamental a la salud y a los riesgos profesionales, significan los conceptos, análisis y anomalías que sometemos a su aquilatada consideración.

Que el PUC no registra discriminación en los “gastos generales” de cada uno de los sistemas, es cierto. Pero lo que la Ley y las normas sí discriminan en cuanto a la aplicación de los gastos que prescribe con cargo a los recursos propios de las administradoras, el PUC sí diferencia las cuentas, por lo que los gastos no sistémicos deben imputarse al “propio patrimonio de la Aseguradora” y afectar el rubro de Patrimonio. Los demás costos sistémicos, que la ley señala y permite, deben ser pagados e imputados con recursos de la parafiscalidad.

Así que las perpetuadas conductas omisivas de la SNS y de la SFC no se constituyen en atenuante para que las administradoras EPS y/o ARP hayan pagado y registrado indebidamente lo que la ley les determina debe ser pagado e imputado con cargo a sus propios recursos patrimoniales. Mencionémosle a la H.C.C. que han sido múltiples las advertencias y requerimientos de diversos orígenes que los alertaron sobre las diversas prácticas irregulares e ilegales, pero continuaron con sus procedimientos antitécnicos, ilícitos, con la enorme exacción de los recursos parafiscales y con las consecuentes y continuadas elusiones y afectaciones a la Hacienda Pública.

Con este conjunto de anomalías e ilicitudes con los que se administran y usufructúan los recursos parafiscales, con la indeterminación y confusión de los registros contables y de las aplicaciones en el PUC de las administradoras y sus anexos, se torna imposible para cualquier técnico o grupo de estudiosos determinar con aproximación cuál es

el costo real de la atención de las enfermedades y patologías prevalentes en los grupos poblacionales cubiertos por la seguridad social, por intermedio de las EPS y las ARP.

Así, **es prácticamente imposible que con asomos de veracidad o de factibilidad en el análisis financiero o actuarial pueda determinarse cuánto cuesta el PUC contributivo, o el PUC subsidiado** en cada una de las administradoras y menos aún en el nivel nacional, ni con datos retrospectivos ni prospectivos. Ni tampoco es posible determinar con sustentos confiables sus incrementos anuales. Por lo que las cifras y análisis que ofrece las CRES, esa costosa y burocrática organización, que también se paga con cargo a los recursos públicos parafiscales de la salud, establecida por ley para el “estudio técnico de los costos” y “para determinar el valor de la UPC”, resultan sacadas del mundo mágico de Harry Potter. Y para el caso que nos aplica, son cifras tomadas de la cueva de Alí Babá.

Puesto que estamos refiriéndonos a bienes parafiscales, de uso público, que por su naturaleza son imprescriptibles, cualquier reclamación jurisdiccional que se ejerza para la recuperación de los mismos no podrá obviar las consecuencias y efectos “*ex tunc*” de la misma, estos es desde el momento en que se dio inicio a la práctica que se viene señalando como inadecuada, improcedente, y “*contra legem*”, esto es desde el origen del SGSS en 1995. **Recuperación de recursos públicos parafiscales que debe emprenderse por parte de las autoridades competentes de manera inmediata. Y determinar las responsabilidades personales y las condignas sanciones en toda la cadena aquí descrita de exacción de los recursos públicos parafiscales de la salud y de los riesgos profesionales de los colombianos.**