



Foto por: Freepik

# El Sistema General de Seguridad Social en Salud en la contabilidad del sector público (2018-2023)

*Bogotá, D.C.  
Mayo de 2025*

**PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Gustavo Francisco Petro Urrego

**MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO**

German Ávila Plazas

**CONTADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

Mauricio Gómez Villegas

**SUBCONTADORA DE CONSOLIDACIÓN DE LA INFORMACIÓN**

Elizabeth Soler Castillo

**COORDINADOR DEL GIT DE ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO**

Omar Eduardo Mancipe Saavedra

**GIT DE ESTADÍSTICAS Y ANÁLISIS ECONÓMICO**

Camilo Alejandro Aguirre Matallana

Camilo Andrés Jaimes González

Germán Esteban Gutiérrez Poveda

Johanna Alexandra Castellanos Ruiz

Kelly Sol Rodríguez Hernández

Leidy Andrea Sanabria Laguado

Mayerly Raquel Torres Cortes

Sergio Andrés Nocua Rodríguez

**GIT LOGÍSTICO DE CAPACITACIÓN Y PRENSA**

**Corrección de estilo**

Luisa Fernanda Arroyave Ferreiro

**Diseño de portada**

Erika Alexandra Lozano Lozano

## Contenido

|                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Introducción .....                                                                                                             | 4  |
| 1. Contexto general del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en Colombia .....                                 | 5  |
| 1.1. Financiación y uso de los recursos del SGSSS en Colombia .....                                                            | 6  |
| 1.2. El Sector Salud y Protección Social .....                                                                                 | 8  |
| 2. El Sector Salud y Protección Social en el Presupuesto General de la Nación (2018-2023) .....                                | 11 |
| 3. El flujo de recursos del SGSSS en la contabilidad del sector público .....                                                  | 14 |
| 3.1. Los ingresos y gastos del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) .....                                            | 16 |
| 3.2. Los ingresos y gastos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) ..... | 19 |
| 3.3. Los recursos de la salud en las Entidades Territoriales .....                                                             | 25 |
| 3.4. En síntesis: el flujo de recursos del SGSSS en la contabilidad del sector público en el período 2018-2023. ....           | 29 |
| 4. La situación financiera del MSPS y de la ADRES .....                                                                        | 31 |
| 4.1. La situación financiera del MSPS .....                                                                                    | 31 |
| 4.2. La situación financiera de la ADRES .....                                                                                 | 33 |
| 5. El gasto en salud a nivel internacional .....                                                                               | 36 |
| 6. Consideraciones finales .....                                                                                               | 38 |
| Referencias bibliográficas .....                                                                                               | 40 |

## Introducción

La Contaduría General de la Nación (CGN) como entidad encargada de determinar las políticas, principios y normas que permiten uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad para todo el sector público, tiene dentro de sus funciones “Producir informes sobre la situación financiera y económica de las entidades u organismos sujetos a su jurisdicción” (Decreto 1693 de 2023; art. 2), así como realizar estudios económicos y/o financieros, a través de la contabilidad aplicada, para los diferentes sectores económicos.

En línea con lo anterior, y considerando que el funcionamiento y financiación del Sistema de Salud en Colombia es un tema de interés para toda la población, el presente informe tiene como objetivo explicar, a partir de la información contable pública, el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), así como analizar la evolución de las cifras del sistema en el periodo 2018-2023.

Para cumplir su objetivo, el informe se estructura en seis secciones adicionales a esta introducción. En la primera sección se presenta un contexto general del SGSSS señalando las fuentes de financiamiento y la destinación de los recursos del sistema e indicando la estructura del Sector Salud y Protección Social (SSPS) en el nivel nacional. Posteriormente, en la segunda sección se presentan y analizan las cifras financieras del SGSSS mostrando la participación del SSPS en el Presupuesto General de la Nación (PGN); en la tercera sección, se realiza el análisis del flujo de recursos del sistema a través de las cifras de ingresos y gastos del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) y las Entidades Territoriales. En la cuarta sección, a partir de la información contable de activos, pasivos y patrimonio, se presenta la evolución de la situación financiera de las entidades coordinadora y administradora del sistema. En la quinta sección se presenta una comparación entre el gasto en salud de Colombia frente a otros países de América Latina y de la OCDE. Por último, en la sexta sección, se presentan las consideraciones finales del informe.

Es importante precisar dos aspectos sobre este informe: 1. Todas las cifras financieras presentadas se encuentran en miles de millones de pesos; y 2. Aunque la información financiera centralizada por la CGN contiene datos relativos a la ejecución de recursos en la prestación de servicios de salud por parte de Hospitales públicos, Empresas Sociales del Estado (E.S.E.), entidades de los Regímenes Exceptuados y Especiales de Salud y otros, estos datos no hacen parte del presente informe; en próximos Informes Económicos de Base Contable (IEBC) se abordarán tales datos.

## 1. Contexto general del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en Colombia

El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en Colombia fue establecido mediante la Ley 100 de 1993 y es una de las partes integrantes del Sistema de Seguridad Social Integral desarrollado con base en el artículo 48 de la Constitución Política de 1991. De acuerdo con la mencionada Ley, el SGSSS tiene como objetivos “regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso en toda la población al servicio en todos los niveles de atención” (Ley 100, 1993, art. 152).

La Ley 100 determinó que la vinculación al SGSSS se realizaría a través de dos regímenes:

- ✓ El Régimen Contributivo (RC), dirigido a personas que tienen capacidad para realizar aportes económicos, como los empleados vinculados a través de contratos de trabajo, los pensionados y jubilados y los trabajadores independientes, y;
- ✓ El Régimen Subsidiado (RS), orientado a las personas que no tienen capacidad de pago para cubrir el monto de la cotización al sistema, como las personas en situación de pobreza o vulnerabilidad económica.

Asimismo, el artículo 279 de la Ley 100 estableció que el Sistema Integral de Seguridad Social contenido en dicha Ley no era aplicable a los miembros de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, ni a los afiliados al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio ni a los servidores públicos de Ecopetrol, por lo que estas entidades tienen sus propios sistemas de seguridad social denominados regímenes exceptuados.

Por otra parte, la Ley 30 de 1992 estableció que, el carácter especial de las universidades oficiales o estatales comprendía la organización de su propio sistema de seguridad social en salud, lo que caracterizó a los sistemas de salud de las universidades públicas como regímenes especiales.

Conforme con lo anterior, la tabla 1 presenta el número de personas afiliadas al SGSSS en Colombia para cada uno de los regímenes descritos anteriormente incluyendo también los datos de los regímenes especiales y de excepción, para el período 2018-2023.

**Tabla 1. Cifras de afiliación del SGSSS en Colombia (2018-2023)**

| Concepto / Detalle                                 | 2018              | 2019              | 2020              | 2021              | 2022              | 2023              |
|----------------------------------------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Afiliados Régimen Subsidiado (RS)                  | 22.658.108        | 22.909.679        | 24.026.912        | 24.623.736        | 25.672.278        | 26.174.133        |
| Afiliados Régimen Contributivo (RC)                | 22.378.384        | 22.808.930        | 23.362.083        | 23.968.577        | 23.527.972        | 23.467.303        |
| Afiliados Régimen de Excepción y Especiales (REyE) | 2.138.117         | 2.244.341         | 2.195.331         | 2.238.629         | 2.222.664         | 2.219.895         |
| <b>Total Afiliados</b>                             | <b>47.174.609</b> | <b>47.962.950</b> | <b>49.584.326</b> | <b>50.830.942</b> | <b>51.422.914</b> | <b>51.861.331</b> |
| Población colombiana DANE                          | 49.834.240        | 50.374.478        | 50.709.385        | 51.328.449        | 51.881.908        | 52.422.921        |
| Cobertura de afiliación                            | 94,7%             | 95,2%             | 97,8%             | 99,0%             | 99,1%             | 98,9%             |

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Ministerio de Salud y Protección Social (2024)<sup>1</sup>.

### 1.1. Financiación y uso de los recursos del SGSSS en Colombia

Teniendo en cuenta el principio de universalidad sobre el cual se definió el Sistema de Seguridad Social Integral en Colombia y en consecuencia el SGSSS, y considerando la demanda de recursos financieros que se requieren para garantizar el acceso a los servicios de salud a toda la población colombiana, a continuación, se presentan las principales fuentes de financiamiento y los conceptos en los que se utilizan los recursos de la salud en el país.

#### Financiación

Los recursos para el financiamiento del SGSSS en Colombia provienen principalmente de:

✓ Cotizaciones al sistema de salud

Son los aportes realizados al RC por trabajadores, empleadores y pensionados. En el caso de los trabajadores, las cotizaciones provienen del pago obligatorio del 12,5% liquidado sobre su Ingreso Base de Cotización (IBC). En el caso de los trabajadores vinculados a una entidad a través de un contrato laboral, la cotización al sistema de salud es asumida en un 4% por el trabajador, y en un 8,5% por el empleador. En el caso de los trabajadores independientes, el aporte del 12,5% sobre el IBC es asumido en su totalidad por el trabajador. En el caso de los pensionados el porcentaje de cotización varía según los salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) recibidos por el beneficiario de la pensión.

✓ Recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN)

Estos recursos son establecidos de manera anual a través del decreto de liquidación del PGN, en el cual se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos por cada una de las Unidades Ejecutoras de Presupuesto (UEP). En el caso de los recursos destinados al SGSSS, la UEP que los recibe inicialmente es el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) y estos corresponden, principalmente, a los aportes de la Nación para el SGSSS y al Sistema General de Participaciones (SGP)<sup>2</sup>.

En el caso de los recursos del SGP destinados a la salud (24,5% del SGP), el 87% de los recursos está dirigido a financiar la continuidad del régimen

---

<sup>1</sup> Los cálculos de cobertura que efectúa el Ministerio de Salud y Proyección Social (MSPS) se realizan con las proyecciones del DANE vigente en cada corte; desde 1995 y hasta septiembre de 2019, se utilizaron las proyecciones de población del Censo 2005, a partir de octubre de 2020, se usaron las proyecciones iniciales del Censo 2018.

<sup>2</sup> El SGP es el mecanismo mediante el cual el Gobierno Nacional transfiere a los municipios, distritos y departamentos los recursos necesarios para atender los servicios básicos de educación, salud, agua y saneamiento básico (acueductos y alcantarillados) de acuerdo con lo estipulado en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de 1991.

subsidiado, el 10% es destinado a financiar programas de salud pública, y el 3% restante es dirigido al subsidio a la oferta<sup>3</sup>.

✓ Otros recursos

- Aportes por solidaridad de Regímenes de Excepción y Especiales y cotizaciones por ingresos adicionales.
- Recursos del Subsidio Familiar de las Cajas de Compensación Familiar.
- Compensación de las regalías.
- Prima del Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito FONSAT y Contribución por Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito -SOAT.
- Impuesto social a las armas, municiones y explosivos.
- Los recursos de propiedad de las entidades territoriales o fondos de salud descentralizados para el aseguramiento en salud: entre ellos los principales son las rentas cedidas que corresponden a los recursos que provienen del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, del monopolio rentístico de licores, de los impuestos a las loterías, de los impuestos al consumo de cervezas y licores nacionales y extranjeros, y de los gravámenes al consumo de cigarrillos y tabacos.

*Uso de los recursos*

Los recursos destinados a la atención en salud de la población en Colombia se utilizan principalmente en:

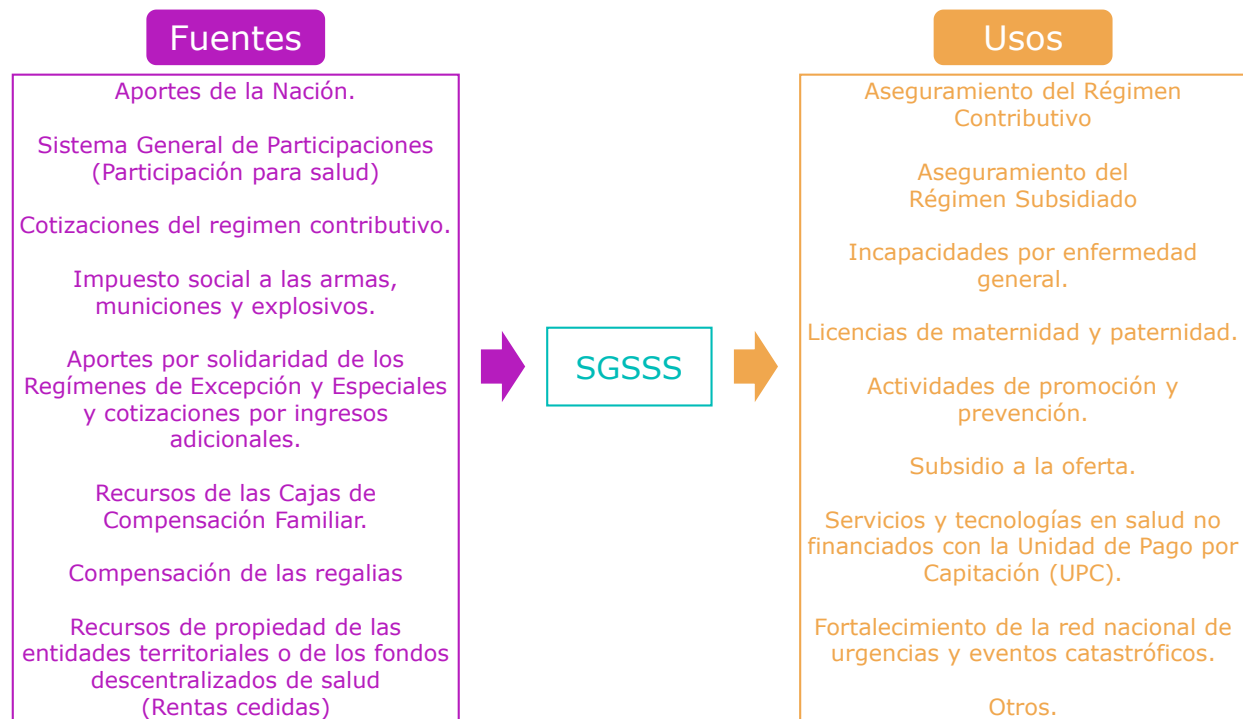
- ✓ Aseguramiento del régimen contributivo;
- ✓ Aseguramiento del régimen subsidiado;
- ✓ Incapacidades por enfermedad general;
- ✓ Actividades de promoción y prevención;
- ✓ Atención e indemnizaciones a víctimas de eventos terroristas, catastróficos o del conflicto y de accidentes de tránsito ocasionados por vehículos no identificados o sin SOAT;
- ✓ Prestaciones económicas a los afiliados de los regímenes especiales o exceptuados en salud;
- ✓ Prestaciones excepcionales;
- ✓ Fortalecimiento de la red nacional de urgencias y eventos catastróficos;
- ✓ Licencias de maternidad y paternidad;
- ✓ Atención a la población pobre no asegurada;
- ✓ Subsidio a la oferta;
- ✓ Presupuestos máximos para garantizar los servicios y tecnologías en salud no financiados con la Unidad de Pago por Capitación (UPC);

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 235 de la Ley 1955 de 2019, el Subsidio a la oferta se define como “una asignación de recursos para concurrir en la financiación de la operación de la prestación de servicios y tecnologías efectuadas por instituciones públicas o infraestructura pública administrada por terceros, ubicadas en zonas alejadas o de difícil acceso que sean monopolio en servicios trazadores y no sostenibles por venta de servicios” (Ley 1955 de 2019, art. 235).

- ✓ Servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC ni con el presupuesto máximo.

**Gráfica 1.** Fuentes y usos de recursos del SGSSS



**Fuente:** Elaboración propia con base en la información consultada en el CHIP de la CGN.

## 1.2. El Sector Salud y Protección Social

Teniendo en cuenta que la Ley 489 de 1998<sup>4</sup> estableció los principios de la función administrativa y definió los sectores administrativos<sup>5</sup> con el objetivo de organizar el funcionamiento y la coordinación en las entidades del orden nacional, la Rama Ejecutiva de este nivel se organizó a través de dichos sectores estableciendo como uno de ellos al Sector Salud y Protección Social (SSPS). Posteriormente, el SSPS se reglamentó mediante el Decreto Único Reglamentario (DUR) 780 de 2016, y sus modificaciones, en el cual se compilaron y unificaron, en un solo cuerpo normativo, todas las disposiciones reglamentarias y se estructuró el sector a nivel nacional.

De acuerdo con la mencionada norma, el SSPS está compuesto, en el nivel central, por el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS), como cabeza del sector, el cual

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> “El Sector Administrativo está integrado por el Ministerio o Departamento Administrativo, las superintendencias y demás entidades que la ley o el Gobierno Nacional definan como adscritas o vinculadas a aquéllos según correspondiere a cada área” (Ley 189 de 1998, art. 42).

tiene como objetivo "(...) formular, adoptar, dirigir, coordinar, ejecutar y evaluar la política pública en materia de salud, salud pública, promoción social en salud, así como, participar en la formulación de las políticas en materia de pensiones, beneficios económicos periódicos y riesgos laborales (...)" (DUR 780 de 2016, artículo 1.1.1.1). Así, el MSPS debe supervisar la sostenibilidad financiera del sistema de salud y promover la salud pública a través de programas de prevención, atención y promoción, alineados con los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad social.

El nivel central del SSPS también incluye al Fondo de Salvamento y Garantías para el Sector Salud (FONSAET) y a los órganos sectoriales de asesoría y coordinación sin personería jurídica; por su parte, el nivel descentralizado comprende las entidades adscritas y el Instituto de Evaluación Tecnológica en Salud (IETS) como única entidad en la categoría de "Otras entidades"<sup>6</sup>. La gráfica 2 esquematiza esta estructura.

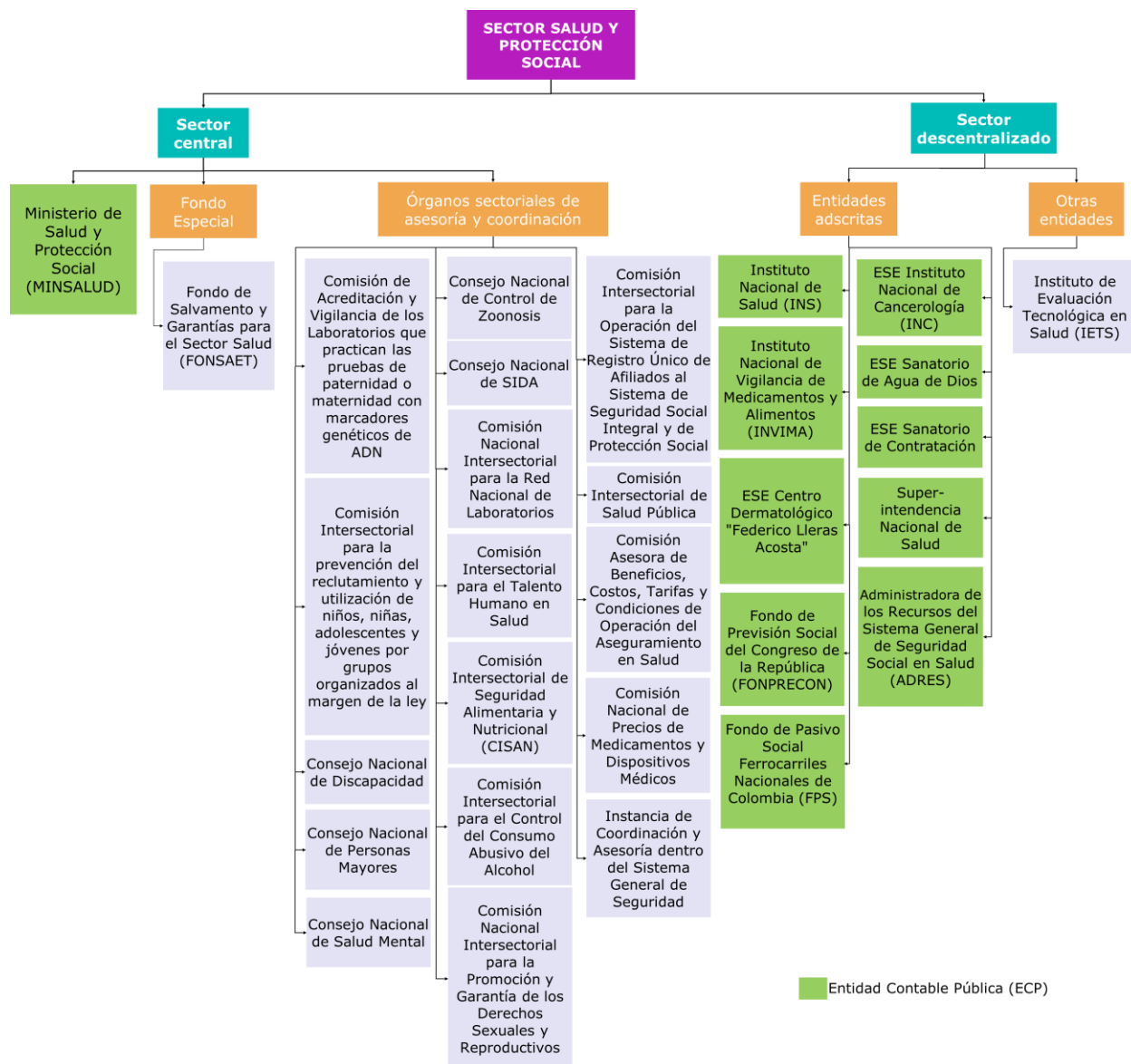
En cuanto a la estructura presentada en la gráfica 2 es necesario precisar que, si bien el DUR 780 de 2016 señala como uno de los fondos especiales al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), este fondo fue reemplazado en sus funciones, en el año 2017, por la Administradora de Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) la cual se convirtió en una de las entidades claves del SGSSS.

La ADRES es una entidad pública adscrita al MSPS, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio independiente y asimilada a una Empresa Industrial y Comercial del Estado. Su función principal es garantizar el adecuado flujo de los recursos del SGSSS y asegurar el respectivo control sobre los recursos financieros del sistema contribuyendo a la transparencia y sostenibilidad financiera y generando seguridad, confianza y certidumbre a los grupos de valor e interés.

---

<sup>6</sup> Según el Decreto 780 de 2016 la entidad Caja de Previsión Social de Comunicaciones (Caprecom) era la única entidad vinculada del sector, pero esta fue liquidada en 2017.

**Gráfica 2. Estructura del SSPS**



**Fuente:** Elaboración propia con base en el DUR 780 de 2016.

Sobre la definición y estructura del SSPS presentados, teniendo en cuenta el alcance de este informe limitado al SGSSS, es importante precisar que entidades como el *Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia* y el *Fondo de Previsión Social del Congreso de la República* (FONPRECON) cumplen funciones relacionadas con otros Sistemas de Seguridad Social Integral tales como pensiones (adicionales al tema de salud) en el caso del *Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia*, y pensiones y cesantías en el caso de FONPRECON.

## 2. El Sector Salud y Protección Social en el Presupuesto General de la Nación (2018-2023)

De acuerdo con lo presentado en la sección anterior, la asignación de recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) es una de las principales fuentes de financiamiento del SGSSS en Colombia. En línea con esto y considerando la organización por sectores administrativos en el nivel nacional, la tabla 2 presenta las apropiaciones del PGN para el periodo 2018-2023 por sectores.

**Tabla 2. Apropiaciones del PGN por sector (2018-2023)**

Cifras de Total PGN y Apropiación SSPS en miles de millones de pesos

| Sector                                                           | % de participación |                  |                  |                  |                  |                  |
|------------------------------------------------------------------|--------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
|                                                                  | 2018               | 2019             | 2020             | 2021             | 2022             | 2023             |
| Servicio de la Deuda Pública Nacional                            | 20,3%              | 20,5%            | 17,0%            | 20,2%            | 19,4%            | 17,1%            |
| Educación                                                        | 16,4%              | 16,6%            | 14,4%            | 14,0%            | 14,1%            | 13,9%            |
| <b>Salud y Protección Social</b>                                 | <b>10,6%</b>       | <b>11,8%</b>     | <b>11,4%</b>     | <b>12,7%</b>     | <b>12,0%</b>     | <b>12,7%</b>     |
| Defensa y Policía                                                | 13,5%              | 13,4%            | 11,4%            | 11,3%            | 12,4%            | 11,7%            |
| Hacienda                                                         | 5,6%               | 4,2%             | 13,2%            | 7,0%             | 5,2%             | 9,9%             |
| Trabajo                                                          | 11,2%              | 11,2%            | 10,5%            | 8,1%             | 9,8%             | 8,2%             |
| Transporte                                                       | 2,6%               | 3,3%             | 2,9%             | 3,6%             | 3,9%             | 3,8%             |
| Inclusión Social y Reconciliación                                | 4,8%               | 4,6%             | 5,8%             | 7,0%             | 6,6%             | 3,0%             |
| Igualdad y Equidad                                               | 0,0%               | 0,0%             | 0,0%             | 0,0%             | 0,0%             | 2,3%             |
| Minas y Energía                                                  | 1,8%               | 1,6%             | 1,4%             | 1,8%             | 1,6%             | 2,1%             |
| Rama Judicial                                                    | 1,8%               | 1,9%             | 1,6%             | 1,6%             | 1,7%             | 1,9%             |
| Vivienda, Ciudad y Territorio                                    | 1,6%               | 1,7%             | 1,4%             | 1,7%             | 1,7%             | 1,9%             |
| Fiscalía                                                         | 1,6%               | 1,5%             | 1,3%             | 1,3%             | 1,5%             | 1,4%             |
| Presidencia de la República                                      | 0,7%               | 0,6%             | 1,7%             | 2,6%             | 1,7%             | 1,3%             |
| Agricultura y Desarrollo Rural                                   | 1,0%               | 0,9%             | 0,6%             | 0,7%             | 0,7%             | 1,3%             |
| Justicia y del Derecho                                           | 1,1%               | 1,1%             | 1,0%             | 1,0%             | 1,1%             | 1,1%             |
| Organismos de control                                            | 0,8%               | 0,8%             | 0,8%             | 0,8%             | 0,9%             | 1,0%             |
| Registraduría                                                    | 0,8%               | 0,6%             | 0,2%             | 0,4%             | 1,0%             | 0,8%             |
| Interior                                                         | 0,6%               | 0,6%             | 0,6%             | 0,7%             | 0,9%             | 0,8%             |
| Tecnologías de la Información y las Comunicaciones               | 0,6%               | 0,7%             | 0,5%             | 0,7%             | 0,7%             | 0,6%             |
| Ambiente y Desarrollo Sostenible                                 | 0,3%               | 0,2%             | 0,2%             | 0,3%             | 0,4%             | 0,5%             |
| Planeación                                                       | 0,2%               | 0,2%             | 0,2%             | 0,5%             | 0,5%             | 0,5%             |
| Relaciones Exteriores                                            | 0,4%               | 0,4%             | 0,3%             | 0,3%             | 0,4%             | 0,4%             |
| Comercio, Industria y Turismo                                    | 0,4%               | 0,4%             | 0,4%             | 0,3%             | 0,3%             | 0,3%             |
| Congreso de la República                                         | 0,3%               | 0,3%             | 0,2%             | 0,2%             | 0,3%             | 0,3%             |
| Información Estadística                                          | 0,3%               | 0,2%             | 0,1%             | 0,2%             | 0,2%             | 0,2%             |
| Deporte y Recreación                                             | 0,2%               | 0,2%             | 0,1%             | 0,2%             | 0,3%             | 0,2%             |
| Cultura                                                          | 0,2%               | 0,2%             | 0,1%             | 0,2%             | 0,2%             | 0,2%             |
| Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición | 0,1%               | 0,2%             | 0,2%             | 0,2%             | 0,2%             | 0,2%             |
| Empleo Público                                                   | 0,2%               | 0,2%             | 0,1%             | 0,1%             | 0,1%             | 0,1%             |
| Ciencia, Tecnología e Innovación                                 | 0,1%               | 0,1%             | 0,1%             | 0,1%             | 0,1%             | 0,1%             |
| Inteligencia                                                     | 0,0%               | 0,0%             | 0,0%             | 0,0%             | 0,0%             | 0,0%             |
| <b>Valor total del PGN</b>                                       | <b>233.260,2</b>   | <b>250.411,2</b> | <b>309.220,4</b> | <b>343.976,1</b> | <b>352.658,7</b> | <b>423.172,7</b> |
| Apropiación Sector Salud y Protección Social                     | 24.656,4           | 29.606,4         | 35.388,8         | 43.768,8         | 42.493,0         | 53.922,6         |

**Fuente:** Elaboración propia con base en los cuadros de ejecución del PGN publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Como se puede evidenciar en la tabla 2, para la vigencia 2023 el SSPS ocupó la tercera posición en asignación de recursos del PGN después del Servicio de la Deuda Pública Nacional y del Sector Educación. Asimismo, se puede observar en la tabla que en los años 2018 y 2019 los recursos del PGN asignados al Sector Defensa y Policía superaron a los destinados al SSPS.

Por otra parte, los datos presentados en la tabla permiten concluir que el SSPS tuvo una variación positiva en la participación dentro del PGN en el período de análisis pasando de recibir el 10,6% del PGN en 2018 a recibir el 12,7% en 2023.

La tabla 3 presenta el detalle de recursos asignados del PGN al SSPS por Unidad Ejecutora de Presupuesto (UEP).

**Tabla 3.** Desagregación por entidad de las cifras del PGN 2018-2023 del Sector Salud y Protección Social

Cifras en miles de millones de pesos

| Entidad                                                                 | 2018            | 2019            | 2020            | 2021            | 2022            | 2023            |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Ministerio de Salud y Protección Social                                 | 23.306,8        | 28.220,1        | 34.050,5        | 42.310,0        | 40.899,9        | 52.115,5        |
| Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Salud     | 197,8           | 199,3           | 210,3           | 237,3           | 248,0           | 319,3           |
| Superintendencia Nacional de Salud                                      | 143,5           | 154,4           | 165,6           | 194,5           | 256,5           | 284,7           |
| Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA   | 177,2           | 178,3           | 187,2           | 209,4           | 230,7           | 248,8           |
| Instituto Nacional de Salud (INS)                                       | 55,9            | 63,0            | 81,8            | 95,0            | 107,9           | 108,1           |
| Instituto Cancerología                                                  | 46,9            | 48,4            | 1,9             |                 |                 |                 |
| Sanatorio Agua de Dios                                                  | 38,6            | 40,2            | 0,8             |                 |                 |                 |
| UAE Fondo Nacional de Estupefacientes                                   | 20,8            | 22,7            | 24,9            | 35,4            | 43,1            | 34,4            |
| Sanatorio de Contratación                                               | 13,8            | 14,2            |                 |                 |                 |                 |
| Cento dermatológico Federico Lleras                                     | 3,9             | 3,9             |                 |                 |                 |                 |
| <b>Total UEP relacionadas con Salud</b>                                 | <b>24.005,2</b> | <b>28.944,5</b> | <b>34.723,0</b> | <b>43.081,6</b> | <b>41.786,1</b> | <b>53.110,8</b> |
| Fondo Pasivo Social de Ferrocarriles Nacionales de Colombia - Pensiones | 353,8           | 359,0           | 367,7           | 375,9           | 378,7           | 429,1           |
| Fondo de Previsión Social del Congreso - Pensiones                      | 291,3           | 298,8           | 296,5           | 305,8           | 323,8           | 378,0           |
| Fondo de Previsión Social del Congreso - Cesantías y Vivienda           | 6,1             | 4,1             | 1,6             | 5,5             | 4,4             | 4,7             |
| <b>Total otras UEP</b>                                                  | <b>651,2</b>    | <b>661,9</b>    | <b>665,8</b>    | <b>687,2</b>    | <b>706,9</b>    | <b>811,8</b>    |
| <b>Total SSPSS</b>                                                      | <b>24.656,4</b> | <b>29.606,4</b> | <b>35.388,8</b> | <b>43.768,8</b> | <b>42.493,0</b> | <b>53.922,6</b> |

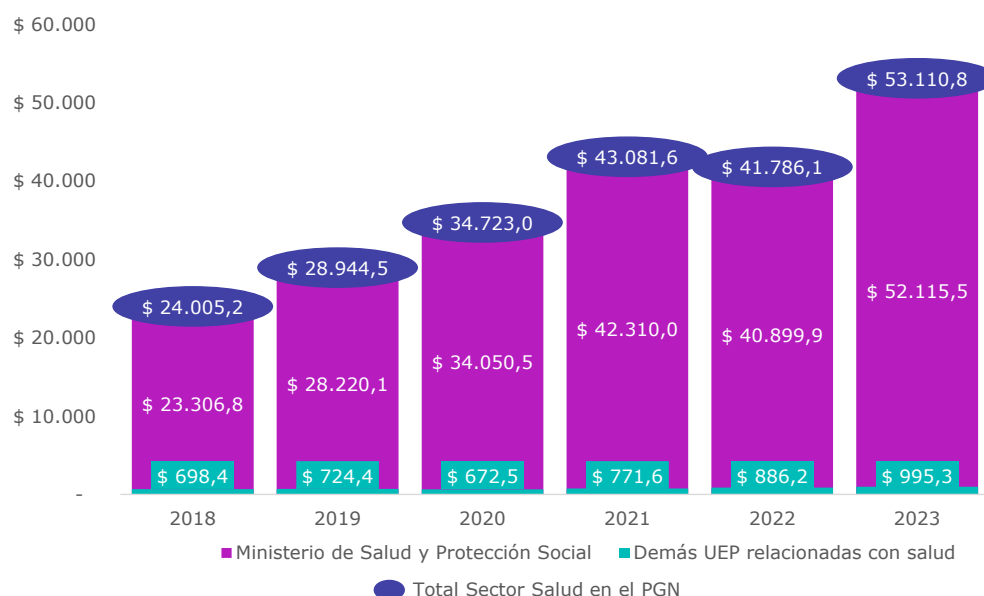
**Fuente:** Elaboración propia con base en los cuadros de ejecución del PGN publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Como se puede observar en la tabla 3, algunas de las UEP que hicieron parte del SSPS en el período de análisis no están relacionadas con el sistema de salud. Así, los valores presentados permiten concluir que las UEP relacionadas con salud recibieron durante el período de análisis, en promedio el 98,1% del presupuesto del SSPS, mientras que las UEP relacionadas con pensiones y cesantías recibieron en promedio el 1,9% de este.

En línea con lo anterior, la gráfica 3 presenta la evolución de los recursos del PGN asignados específicamente a las UEP relacionadas con salud en los años 2018 a 2023.

**Gráfica 3.** Cifras del PGN del Sector Salud (2018-2023)

Cifras en miles de millones de pesos



**Fuente:** Elaboración propia con base en los cuadros de ejecución del PGN publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

De acuerdo con la gráfica 3, el total de las apropiaciones del PGN para las UEP relacionadas con Salud presentó una tendencia creciente, mostrando una variación de 121,2% entre los años 2018 y 2023. Para el periodo 2018-2023, en promedio, el 97,8% de los recursos del PGN para salud fueron asignados a la UEP MSPS y el 2,2% restante a las demás UEP del sector relacionadas con salud. En este punto es importante aclarar que la ADRES no es una UEP, sino que tal entidad recibe los recursos del PGN a través de transferencias realizadas por el MSPS.

Teniendo en cuenta que el MSPS es la UEP que más recursos recibe del PGN, la tabla 4 muestra la ejecución del presupuesto de esta entidad a nivel de pagos, así como la composición de su ejecución por objeto de gasto.

**Tabla 4. Ejecución de recursos del MSPS 2018-2023**

Cifras en miles de millones de pesos

| Ministerio de Salud y Protección Social                  | 2018            | 2019            | 2020            | 2021            | 2022            | 2023            |
|----------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Apropiación                                              | 23.306,8        | 28.220,1        | 34.050,5        | 42.310,0        | 40.899,9        | 52.115,5        |
| Pagos                                                    | 23.237,6        | 28.110,0        | 33.176,1        | 42.054,9        | 40.817,3        | 48.466,2        |
| % ejecución                                              | 99,7%           | 99,6%           | 97,4%           | 99,4%           | 99,8%           | 93,0%           |
| <b>Funcionamiento</b>                                    | <b>22.877,1</b> | <b>27.636,4</b> | <b>32.668,5</b> | <b>41.425,3</b> | <b>39.917,2</b> | <b>47.233,6</b> |
| Gastos de personal                                       | 67,3            | 60,6            | 65,0            | 67,0            | 70,6            | 75,6            |
| Adquisición de Bienes y Servicios                        | 9,4             | 15,6            | 14,9            | 13,2            | 16,3            | 18,8            |
| Transferencias                                           | 22.800,4        | 27.541,7        | 32.504,6        | 41.316,5        | 39.729,8        | 47.015,1        |
| Gastos por Tributos, Multas, Sanciones e Intereses de Mo | -               | 18,5            | 84,0            | 28,6            | 100,5           | 124,1           |
| <b>Inversión</b>                                         | <b>360,5</b>    | <b>473,6</b>    | <b>507,6</b>    | <b>629,6</b>    | <b>888,7</b>    | <b>1.224,8</b>  |
| <b>Servicio de la deuda</b>                              | <b>-</b>        | <b>-</b>        | <b>-</b>        | <b>-</b>        | <b>11,4</b>     | <b>7,8</b>      |

**Fuente:** Elaboración propia con base en los cuadros de ejecución del PGN publicados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP).

Conforme con lo observado en la tabla 4, en promedio, en el período analizado, el 92,8% de los gastos del MSPS se concentraron en las *Transferencias* en las cuales

los mayores valores se presentan en los rubros 03-03-04-052-Aseguramiento, reclamaciones y servicios integrales en salud (Ley 100 de 1993 y Decreto 780 de 2016) y 03-03-05-002-Participación para salud - distribución previo concepto DNP.

### **3. El flujo de recursos del SGSSS en la contabilidad del sector público**

Teniendo en cuenta el objetivo de este informe y dado que la CGN centraliza la información contable de todas las entidades públicas del país, es necesario subrayar la utilidad de esta información para el análisis de diversos temas el SGSSS<sup>7</sup>. Así, algunas de las ventajas que ofrece la información contable pública en relación con el SGSSS son:

- Mediante las operaciones recíprocas reportadas a la CGN es posible identificar los destinatarios de las transferencias realizadas por las principales entidades del sistema y de esta manera establecer el flujo de recursos de este;
- Al recopilar la información contable de las entidades territoriales es posible ampliar el alcance del análisis de las cifras financieras del SGSSS sorteando la limitante que ofrecen los datos provistos en el PGN;
- Dado que la información contable recoge también los datos de *Activos, Pasivos y Patrimonio* de las entidades, es posible enriquecer el análisis de los recursos del SGSSS observando la evolución de la situación financiera de las principales entidades que lo conforman.

Por otra parte, es importante señalar que, considerando la magnitud y la relevancia de la información relacionada con el SGSSS para la contabilidad del sector público, la CGN emitió el *Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el manejo de los recursos del SGSSS* el cual describe los tratamientos contables que deben realizar las entidades participantes en el Sistema en relación con la "administración de los recursos del régimen contributivo, los recursos de salud de las entidades territoriales o fondos de salud descentralizados y la destinación de dichos recursos, los otros recursos para la financiación de la salud a favor de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social

---

<sup>7</sup> Si bien en otros Informes Económicos de Base Contable elaborados por la CGN los análisis financieros de sectores administrativos se presentan consolidando las cifras contables del sector, es decir, eliminando las operaciones recíprocas entre entidades, en este caso no se optó por este proceso dado que gran parte de los recursos de la salud son ejecutados por las entidades territoriales (alcaldías y gobernaciones) y no es posible incluir estas entidades dentro de una consolidación del sector salud, teniendo en cuenta que la satisfacción de las necesidades de salud de la población es solo una de las múltiples funciones de las administraciones territoriales. Tampoco se presentan las cifras agregadas (sumadas) dado los altos valores transferidos y presentados en operaciones recíprocas por las principales entidades administradoras y ejecutoras que intervienen en el sistema. Así, para evitar confusiones por parte del lector el informe se enfoca en presentar las ventajas de la información contable pública para conocer el flujo de recursos del SGSSS.

en Salud - Unidad de Recursos Administrados (ADRES) y las otras destinaciones de los recursos de la salud a cargo de la ADRES” (CGN, 2024, pág.5).

La gráfica 4 sintetiza el procedimiento contable emitido por la CGN para el registro de los hechos económicos relacionados con los recursos del SGSSS.

**Gráfica 4.** Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el manejo de los recursos del SGSSS



**Fuente:** Elaboración propia con base en el Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el manejo de los recursos del SGSSS.

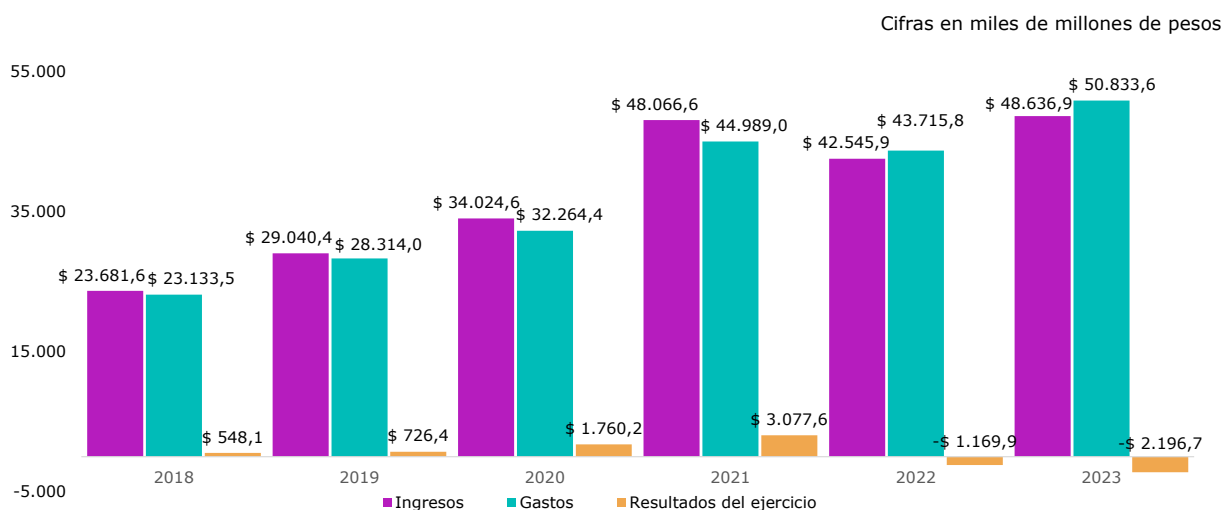
En línea con lo señalado, atendiendo a las ventajas que ofrece la información contable pública y teniendo en cuenta las precisiones incorporadas en el *Procedimiento*

contable para el registro de los hechos económicos relacionados con los recursos del SGSSS, a continuación, se presenta el análisis del flujo de recursos del SGSSS tomando como base la información contable de ingresos y gastos de las principales entidades administradoras del mismo.

### 3.1. Los ingresos y gastos del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)

La gráfica 5 presenta la evolución de los ingresos, gastos y resultados del MSPS en el periodo 2018-2023.

**Gráfica 5. Evolución de las cifras de ingresos, gastos y resultados del MSPS (2018-2023)**

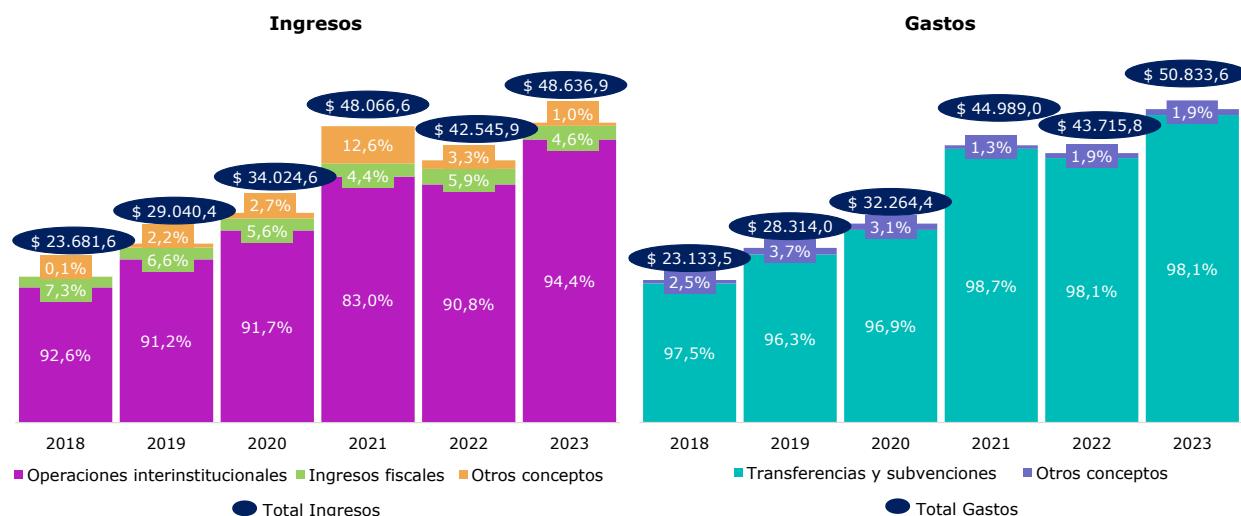


**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

De acuerdo con lo observado en la gráfica 5, los ingresos y los gastos del MSPS presentaron una tendencia creciente durante todo el período de análisis con una leve caída en el año 2022. Así, los ingresos de la entidad aumentaron 105,4% durante el periodo de análisis, pasando de \$23.681,6 en 2018 a \$48.636,9 en 2023, mientras que los gastos aumentaron 119,7% pasando de \$23.133,5 en 2018 a \$50.833,6 en 2023. Asimismo, el MSPS presentó resultados negativos solamente en los años 2022 y 2023, los cuales, como se puede observar en la gráfica se deben a unos gastos mayores a los ingresos. El detalle del comportamiento de estas dos clases se explica a continuación.

**Gráfica 6. Evolución y composición de las cifras de ingresos y gastos del MSPS (2018-2023)**

Cifras en miles de millones de pesos



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

De acuerdo con lo observado en la gráfica 6, en promedio el 90,6% de los ingresos de la entidad estuvieron concentrados en el grupo de *Operaciones interinstitucionales* en el cual se registran los recursos que son girados por la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional (DGCPTN) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) por la asignación de los recursos del PGN.

Por otra parte, el grupo de *Ingresos fiscales* representó en promedio el 5,7% del total de los ingresos de la entidad en el período de análisis, y en este grupo el 92,6% de los ingresos correspondió al concepto de recursos FONSAT y SOAT, los cuales son administrados por la ADRES, pero se encuentran en cabeza del MSPS<sup>8</sup>.

En los *Otros conceptos* de los ingresos se incluyen los grupos de *Transferencias y Subvenciones* y *Otros ingresos*, los cuales representan, en promedio en el período analizado, el 3,7% del total. Sin embargo, como se observa en la gráfica, esta categoría mostró un incremento en el 2021, año en el cual representó el 12,6% de los ingresos totales. Al observar los datos a nivel de cuenta y subcuenta se encontró que el aumento se dio en la subcuenta *Para programas de salud (4.4.28.04)* del grupo *Transferencias y Subvenciones* y, de acuerdo con las notas a los estados financieros del MSPS de ese año, el incremento corresponde al registro de \$ 3.359,3 por las

<sup>8</sup> De acuerdo con el *Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el manejo de los recursos del SGSSS*, dado que estos ingresos son recaudados directamente por la ADRES y permanecen en las cuentas de dicha administradora el MSPS contabiliza el respectivo ingreso contra la subcuenta 190801 - Recursos entregados en administración.

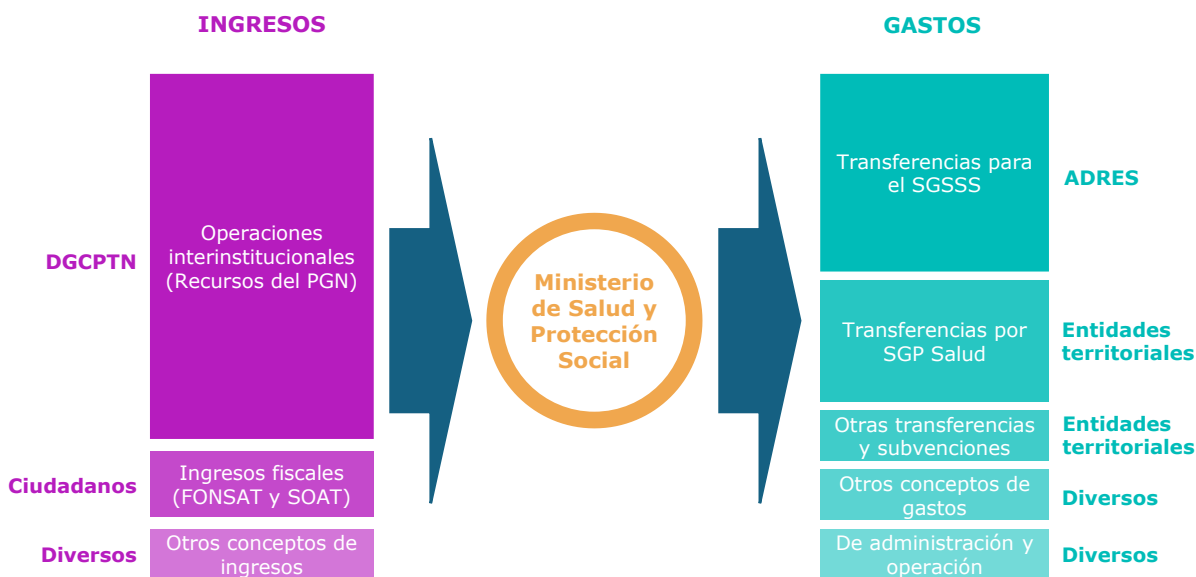
transferencias recibidas por parte del Fondo Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (FNGRD) por los biológicos e insumos del Plan de Vacunación COVID-19<sup>9</sup>.

En cuanto a los valores registrados en las cuentas de gastos del MSPS, de acuerdo con lo observado en la gráfica 6, en el periodo 2018-2023, en promedio el 97,6% de los gastos de la entidad correspondieron a gastos por *Transferencias y subvenciones*, mientras que el 2,4% correspondió a Gastos de administración y operación del MSPS y otros conceptos de gastos.

Dentro del grupo de *Transferencias y subvenciones*, en promedio en el periodo analizado, el 64,6% de las transferencias se concentró en la subcuenta *Recursos para la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud* (5.4.21.04) y, de acuerdo con las operaciones recíprocas de la entidad, el principal receptor de estas transferencias fue la ADRES. Por otra parte, el 31,3% de las transferencias se registraron en la subcuenta *Participación para salud* (5.4.08.17) y estuvieron dirigidas a las entidades territoriales.

En línea con lo anterior, la gráfica 7 presenta, a manera de resumen, el flujo de recursos del SGSSS que son reconocidos contablemente por el MSPS en las cuentas de ingresos y gastos.

**Gráfica 7.** Flujo de recursos del SGSSS en el MSPS



**Fuente:** Elaboración propia.

<sup>9</sup> Sobre este asunto el MSPS, en sus notas a los estados financieros, realiza una serie de aclaraciones sobre la instrucción recibida de parte de la CGN para el registro de este hecho económico y sobre el detalle de los bienes recibidos por el FNGRD como transferencia para programas de salud. Se debe recordar que las notas a los estados financieros de todas las entidades contables públicas pueden ser consultadas en la página web del CHIP.

### 3.2. Los ingresos y gastos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES)

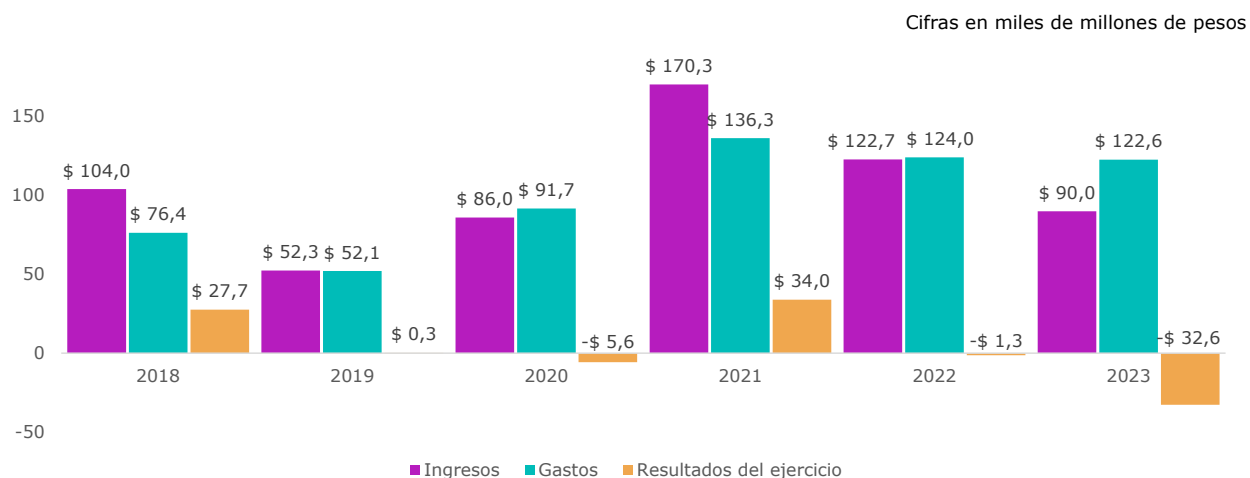
Para efectos contables y de información financiera, la ADRES, como entidad encargada de garantizar el adecuado flujo de los recursos del SGSSS y asegurar los respectivos controles, está dividida en dos entidades contables públicas: la ADRES – Unidad de Gestión General y la ADRES - Unidad de Recursos Administrados. Así, esta separación en relación con la información financiera de la ADRES constituye otra ventaja de la información contable pública respecto al SGSSS.

#### *ADRES – Unidad de Gestión General (UGG)*

La ADRES – Unidad de Gestión General (UGG) es la encargada de administrar los ingresos y gastos asociados al funcionamiento de la entidad (Gastos de administración, operación, etc.) así como de atender los requerimientos de las entidades de regulación, como la Contaduría General de la Nación (CGN), y de control como la Contraloría General de la República (CGR).

La gráfica 8 presenta la información de ingresos y gastos de la ADRES-UGG.

**Gráfica 8. Evolución de las cifras de ingresos, gastos y resultados de la ADRES - UGG (2018-2023)**



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

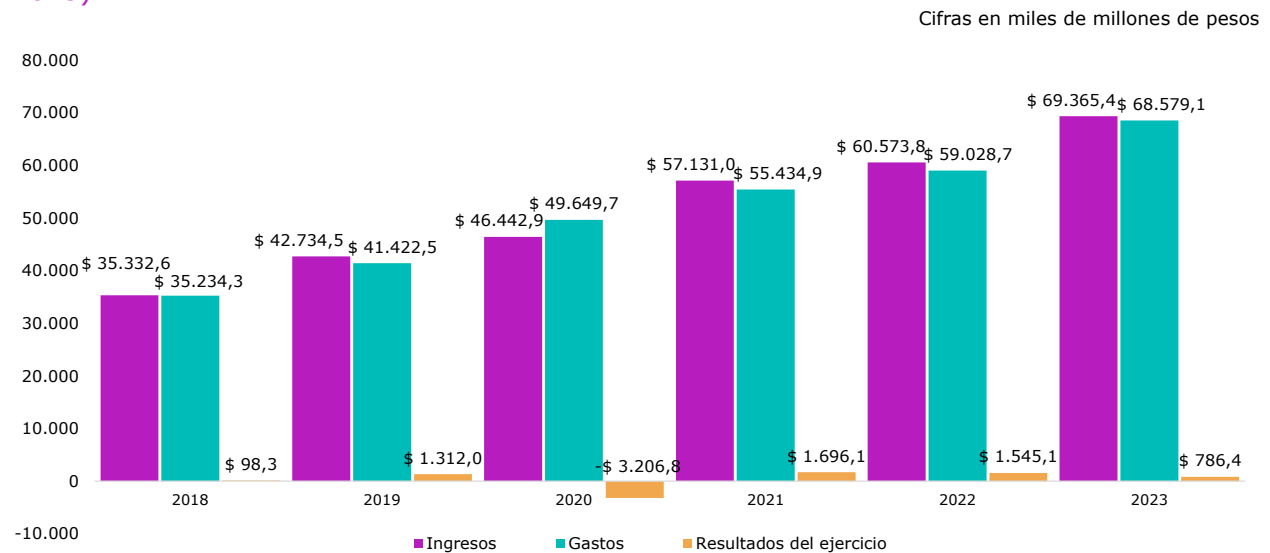
Conforme con lo presentado en la gráfica 8, se puede observar que durante el periodo de análisis los ingresos de la unidad superaron los \$170,0 en 2021, reduciéndose nuevamente a niveles cercanos a los \$123,0, en 2022 y 2023. Por su parte, los gastos de la UGG se mantuvieron cercanos a los ingresos, superándolos en los años 2020, 2022 y 2023 arrojando, como consecuencia, resultados negativos.

De acuerdo con la información reportada por la ADRES-UGG a la CGN, los principales ingresos de la unidad en el periodo de análisis provinieron de las transferencias realizadas por la ADRES-URA, mientras que los gastos se concentraron en el grupo De Administración y operación.

## ADRES – Unidad de Recursos Administrados

La ADRES – Unidad de Recursos Administrados (URA) es la encargada de administrar las fuentes y el uso de los recursos que financian el SGSSS.

### Gráfica 9. Evolución de las cifras de ingresos, gastos y resultados de la ADRES - URA (2018-2023)



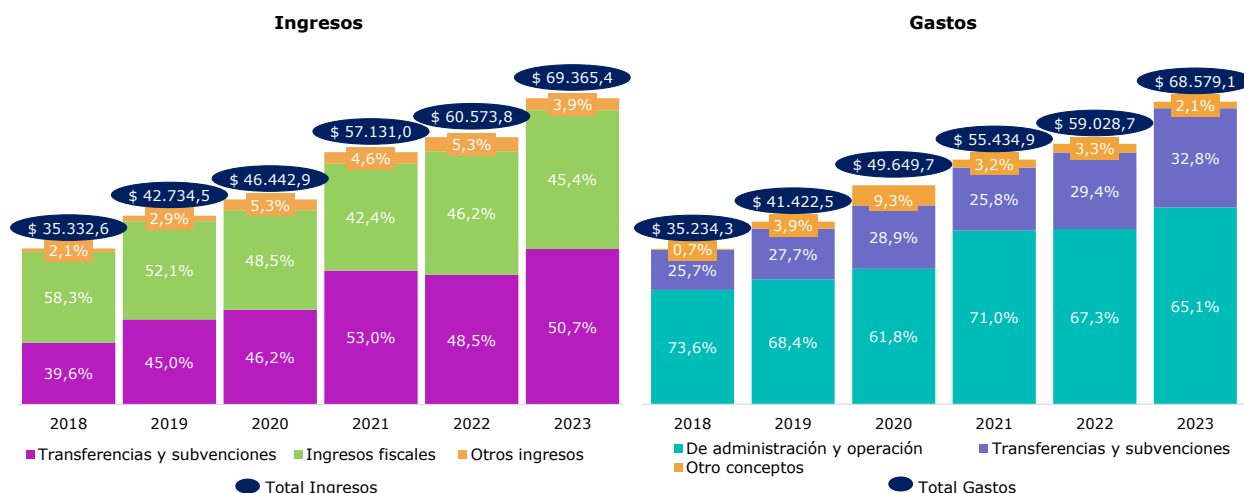
**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

De acuerdo con lo observado en la gráfica 9, los ingresos y los gastos de la ADRES-URA presentaron una tendencia creciente durante todo el período de análisis obteniendo resultados negativos solamente en el año 2020. Así, los ingresos de la ADRES-URA tuvieron un crecimiento de 96,3% durante el periodo de análisis, pasando de \$35.332,6 en 2018 a \$69.365,4 en 2023, mientras que los gastos crecieron un 94,6%, pasando de \$35.234,3 en 2018 a \$68.579,1 en 2023.

Según las notas a los EEFF reportadas por la entidad a la CGN, el resultado negativo obtenido en el año 2020 se originó principalmente por la aplicación de la Resolución 427 de 2019 expedida por la CGN, en relación con el cálculo y registro de las provisiones de recobros y reclamaciones en proceso de auditoría radicadas en vigencias anteriores al año 2019.

**Gráfica 10.** Evolución y composición de las cifras de ingresos y gastos de la ADRES-URA (2018-2023)

Cifras en miles de millones de pesos



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

Conforme con lo presentado en la gráfica 10, los ingresos de la ADRES-URA, correspondieron, en promedio, a *Ingresos fiscales* en un 48,8% y a *Transferencias y subvenciones* en un 47,2% durante el período de análisis. En relación con los *Ingresos fiscales*, estos correspondieron en promedio en un 91,7% a la subcuenta *Cotizaciones Régimen Contributivo*. Por su parte las *Transferencias y subvenciones* provinieron principalmente del MSPS según lo reportado por la ADRES-URA en las operaciones recíprocas presentadas a la CGN.

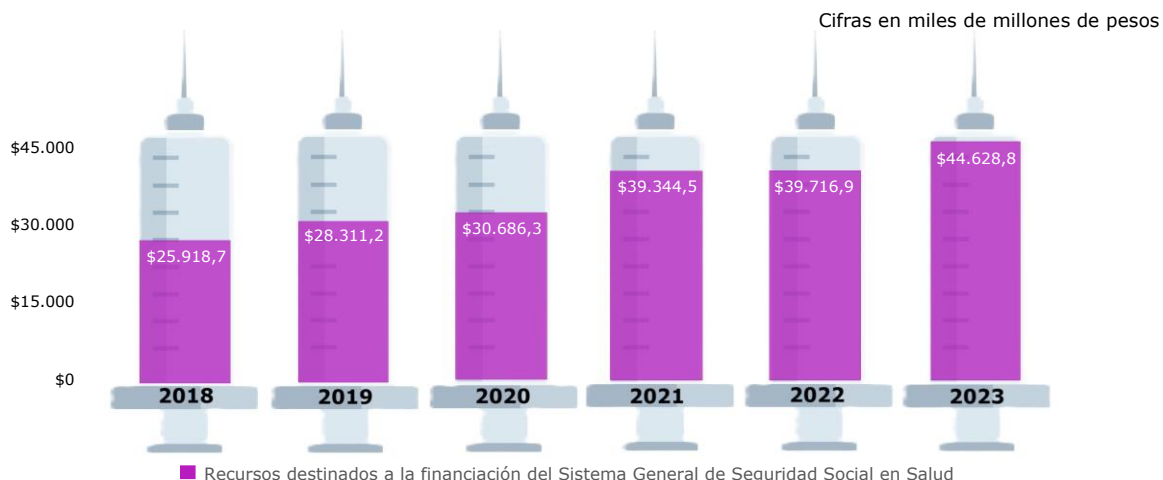
En lo concerniente a las cifras de gastos registrados por la ADRES-URA, de acuerdo con lo observado en la gráfica 10, estos estuvieron compuestos en un 67,8%, en promedio, por los gastos *De administración y operación* seguidos de las *Transferencias y subvenciones* con una participación del 28,4%.

Al profundizar en las cifras de los gastos *De administración y operación* se encontró que en este grupo contable la ADRES-URA solo registra la cuenta *Recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud*, en la cual, la subcuenta denominada *Unidad de pago por capitación (UPC)*, *incapacidades por enfermedad general y actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad del Régimen Contributivo* representó en promedio el 81,7% del total en el periodo de análisis, seguido de las subcuentas *Servicios de Salud no PBS* en 2018 y 2019, *Otros recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud* en 2020 y *Presupuesto máximo para servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC<sup>10</sup>* del 2021 al 2023. La gráfica 11 presenta la evolución de

<sup>10</sup> De acuerdo con la Resolución 1139 de 2022 del Ministerio de Salud y Protección Social "Por la cual se establecen disposiciones en relación con el presupuesto máximo para la gestión y financiación de los servicios y tecnologías en salud no financiados con recursos de la Unidad de Pago por Capitación -UPC y no excluidos de la financiación con recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -SGSSS"

las cifras de la cuenta *Recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud* en el período 2018-2023.

**Gráfica 11.** Recursos destinados a la financiación del SGSSS (2018-2023)



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

Según los datos presentados en la gráfica 11, la cuenta *Recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud*, presentó un incremento del 72,2% del año 2018 al 2023 registrando la mayor variación (28,2%) en el año 2021 en el cual ascendió a \$39.344,5 luego de presentar un valor de \$30.686,3 en 2020. De acuerdo con las notas a los estados financieros de la entidad, el aumento en esta cuenta para el año 2021 se debió principalmente a:

- Variación de \$2.103,9 en la subcuenta *Otros recursos destinados a la financiación del SGSSS* por concepto de las canastas de servicios y tecnologías para la atención del Coronavirus COVID-19 establecidas mediante la Resolución 1585 de 2021 del MSPS.
- Variación de \$1.924,1 en la subcuenta *Unidad de pago por capitación (UPC), incapacidades por enfermedad general y actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad del Régimen Contributivo* en la que se reconoce el Proceso de Compensación del Régimen Contributivo y en la cual el incremento se debió principalmente al aumento de la UPC para el año 2021.
- Variación de \$1.858,4 en la subcuenta *Presupuesto máximo para servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC* por los valores fijados para la vigencia del 2021 por parte del MSPS y los ajustes a los presupuestos máximos de la vigencia 2020 reconocidos a las EPS-EOC en vigencia 2021.

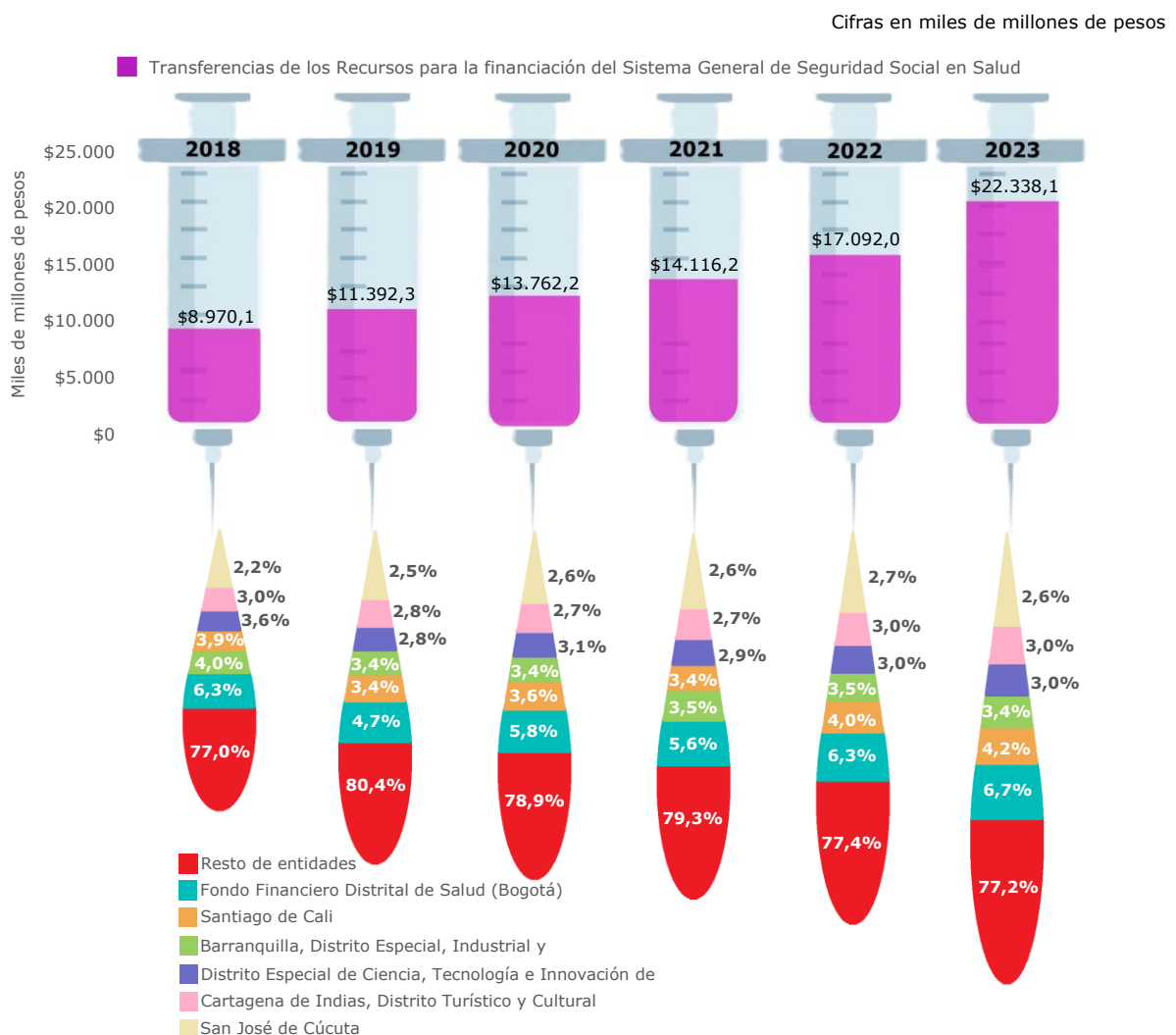
---

los valores por concepto de presupuestos máximos se transfieren a las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y a las demás Entidades Obligadas a Compensar (EOC).

- Variación de \$1.420,8 en la subcuenta *Prestaciones excepcionales* explicada principalmente por el reconocimiento contable de los gastos por UPC del RC en virtud del artículo 15 del Decreto 538 de 2020<sup>11</sup>.

Respecto a las cifras de gastos por *Transferencias y Subvenciones* de la ADRES-URA, el 98,5% del grupo correspondió, en el periodo de análisis, a la cuenta *Sistema General de Seguridad Social en Salud* y estuvieron dirigidas a las entidades territoriales. La gráfica 12 presenta la evolución de estos valores y las principales entidades a las cuales fueron dirigidas estas transferencias de acuerdo con las operaciones recíprocas presentadas por la ADRES-URA a la CGN.

**Gráfica 12.** Cifras de Transferencias de los recursos para la financiación del SGSSS por parte de la ADRES (2018-2023)



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

<sup>11</sup> Ver notas a los estados financieros de la ADRES del año 2021, pág. 126.

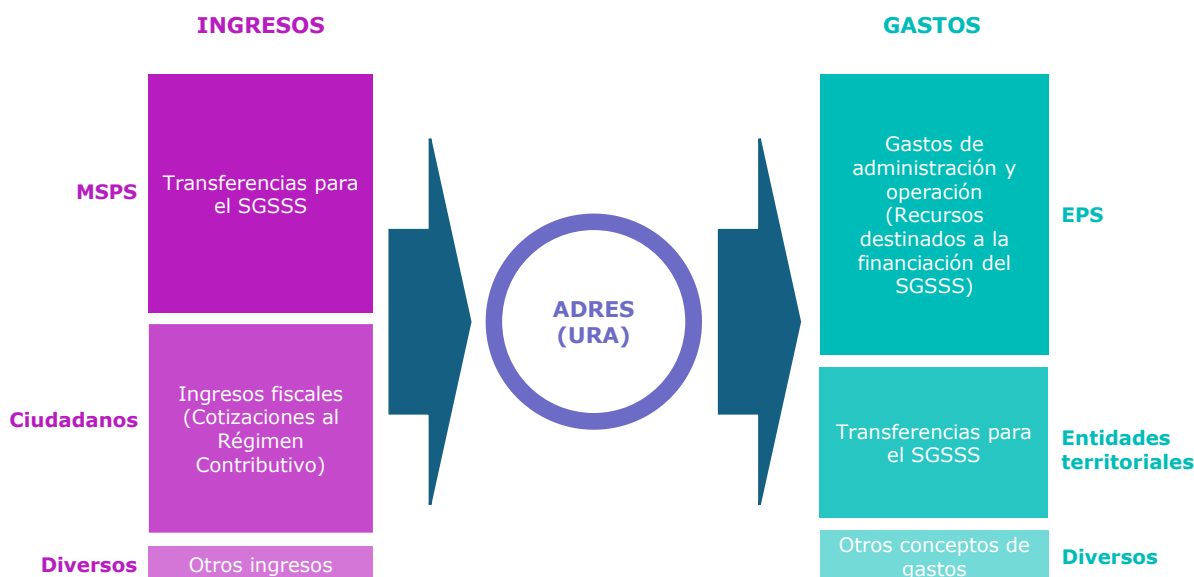
Como se puede observar en la gráfica 12, los gastos por transferencias para el SGSSS realizadas por la ADRES ascendieron a \$22.338,1 en 2023, lo que significó una variación de 149,0% con respecto a los \$8.970,1 en 2018. Así mismo, dichos gastos presentaron su mayor incremento en el año 2023 en el cual aumentaron 30,7% con respecto al valor del 2022.

Teniendo en cuenta los reportes de Operaciones recíprocas realizados por la ADRES-URA a la CGN de 2018 a 2023, se encontró que las *Transferencias para el SGSSS* estuvieron dirigidas, en promedio, a 1.106 entidades de las cuales 1.101 eran alcaldías, 4 eran gobernaciones (6 en 2018) y el Fondo Financiero Distrital de Salud clasificado en la categoría de *Territorial - Otras entidades gobierno general*. Asimismo, de acuerdo con el análisis realizado se encontró que, en promedio, el 93,9% de las Transferencias por SGSSS estuvo dirigido a las alcaldías, el 5,9% al Fondo Financiero Distrital de Salud y el 0,2% a las gobernaciones.

Con respecto a la participación del Fondo Financiero Distrital de Salud, es importante precisar que este fondo es el responsable de recaudar y administrar los recursos que son captados por Bogotá D.C., y que provienen de diferentes fuentes públicas y privadas, destinadas al Sector Salud.

Por otra parte, otras entidades que recibieron las mayores transferencias realizadas por la ADRES-URA para el SGSSS en 2023 fueron: Santiago de Cali, con \$942,8 y una variación de 37,4% respecto al año anterior; Barranquilla, Distrito Especial, Industrial y Portuario, con \$750,9 y una variación del 26,1%; y Medellín, Distrito Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación, con \$671,7 y una variación de 30,7%.

**Gráfica 13.** Flujo de recursos del SGSSS en la ADRES (URA)



**Fuente:** Elaboración propia.

### 3.3. Los recursos de la salud en las Entidades Territoriales

Como se observa en la gráfica 7 sobre el flujo de recursos en el MSPS y en la gráfica 13 sobre el flujo de recursos en la ADRES, las Entidades Territoriales (ET) juegan un papel fundamental en la ejecución de los recursos del SGSSS dado que son las principales receptoras de los recursos de la participación para salud del SGP transferidos por el MSPS y de los recursos para el SGSSS transferidos por la ADRES-URA. De acuerdo con esto, a continuación, se presenta la información agregada relacionada con los ingresos percibidos por las ET y el gasto público social (GPS) ejecutado por estas entidades.

#### *Los ingresos para salud de las ET*

Las ET, además de recibir los recursos de la participación para salud del SGP transferidos por el MSPS y los recursos para el SGSSS transferidos por la ADRES-URA, también reciben los recursos de las denominadas “Rentas cedidas”, las cuales, de acuerdo con el *Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el manejo de los recursos del SGSSS*<sup>12</sup>, aunque son recaudadas y administradas por la ADRES, son reconocidas contablemente como ingresos de las ET. De acuerdo con información de la página web de las ADRES, las Rentas cedidas se componen de los recursos recibidos por:

- 1) Explotación del Monopolio de Juegos de Suerte y Azar;
- 2) El impuesto a Licores, Vinos, Aperitivos y Similares;
- 3) El Impuesto al consumo de Cervezas, Sifones y Refajos;
- 4) El componente Ad Valorem al Impuesto de Cigarrillos, Tabacos Elaborados;
- 5) El componente específico al Impuesto de Cigarrillos, Tabacos Elaborados.

En cuanto a la normatividad de las rentas cedidas, se encuentran reglamentadas en la Ley 1393 de 2010 *“Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones”* y sus modificaciones. Sin embargo, es importante aclarar que en casos como el del monopolio rentístico de licores destilados, las entidades territoriales tienen la potestad de asignar los recursos obtenidos por este concepto a servicios de educación o salud teniendo en cuenta lo dispuesto en la Ley 1816 de 2016:

“El objeto del monopolio como arbitrio rentístico sobre los licores destilados es el de obtener recursos para los departamentos, con una finalidad social asociada a la financiación preferente de los servicios de educación y salud y al de garantizar la protección de la salud pública” (Ley 1816 de 2016, artículo 1).

En línea con lo anterior, en la información contable pública centralizada por la CGN es posible identificar los ingresos reconocidos por las entidades territoriales por los diferentes conceptos de rentas cedidas; sin embargo, tal como se mencionó, estos

---

<sup>12</sup> <https://www.adres.gov.co/entidades-territoriales-new/financiera>

recursos pueden ser destinados a fines de educación u otros servicios sociales, diferentes de los servicios de salud. La tabla 5 y la gráfica 14 presentan los ingresos reconocidos por las ET correspondientes a transferencias de la participación para salud, transferencias para el SGSSS y algunos conceptos de rentas cedidas:

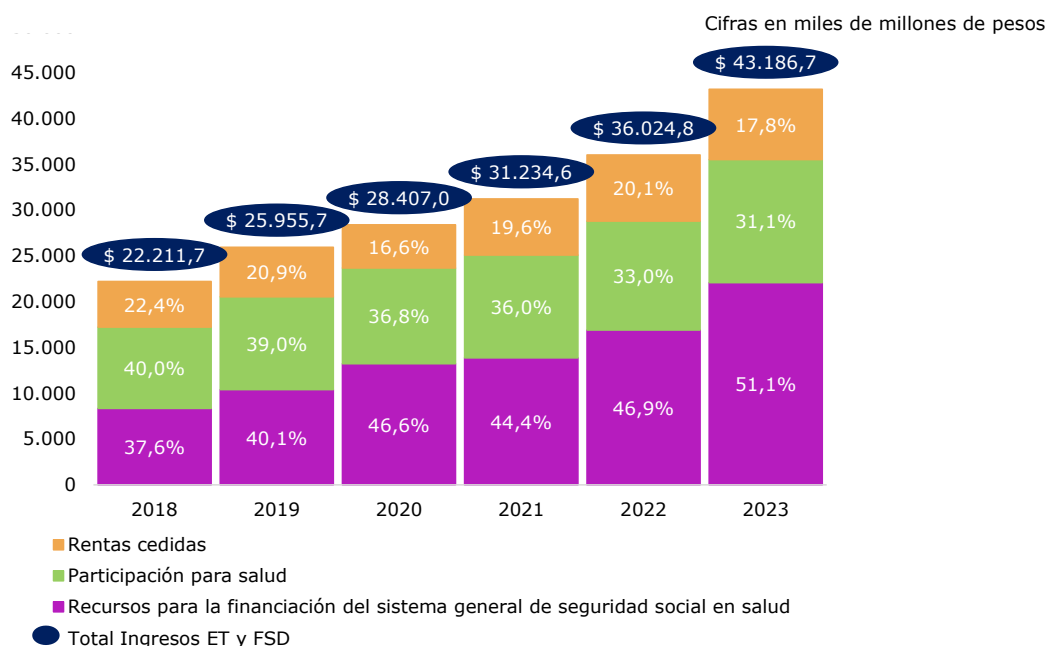
**Tabla 5. Ingresos de las ET para el SGSSS (2018-2023)**

Cifras en miles de millones de pesos

| Concepto                                                                               | 2018            | 2019            | 2020            | 2021            | 2022            | 2023            |
|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Recursos para la financiación del sistema general de seguridad social en salud         | 8.345,6         | 10.409,4        | 13.232,6        | 13.861,9        | 16.914,4        | 22.071,1        |
| Participación para salud                                                               | 8.894,3         | 10.125,9        | 10.456,1        | 11.240,2        | 11.871,8        | 13.439,0        |
| Impuesto al consumo de cerveza                                                         | 2.344,0         | 2.351,3         | 2.038,9         | 2.423,6         | 2.770,2         | 2.976,0         |
| Impuesto al consumo de licores, vis, aperitivos y similares o participación porcentual | 1.261,0         | 1.442,0         | 1.210,5         | 1.550,8         | 1.882,5         | 1.860,9         |
| Impuesto al consumo de tabaco y cigarrillos                                            | 1.008,1         | 1.176,6         | 1.064,2         | 1.318,3         | 1.462,5         | 1.618,7         |
| Renta del mopolio de juegos de suerte y azar                                           | 275,8           | 339,4           | 302,5           | 394,5           | 502,7           | 583,1           |
| Renta del monopolio de licores                                                         | 21,8            | 32,3            | 20,8            | 356,2           | 519,7           | 534,1           |
| Sobretasa al consumo de cigarrillos y tabaco elaborado                                 | 61,1            | 78,8            | 81,4            | 89,1            | 101,0           | 103,8           |
| <b>Total general</b>                                                                   | <b>22.211,7</b> | <b>25.955,7</b> | <b>28.407,0</b> | <b>31.234,6</b> | <b>36.024,8</b> | <b>43.186,7</b> |

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

**Gráfica 14. Composición de los ingresos de las ET para el SGSSS**



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

Como se puede observar en la gráfica 14, los recursos recibidos por las ET para la financiación el SGSSS, presentaron un aumento del 94,4% en el periodo de análisis pasando de \$22.211,8 en 2018 a \$ 43.186,6 en 2023. Asimismo, se observa que tanto las transferencias del SGP para salud como los recursos de rentas cedidas han venido disminuyendo en la participación de la financiación del SGSSS frente al

aumento en la participación de las transferencias realizadas por la ADRES para la financiación del sistema.

Respecto a la información presentada es importante aclarar que las entidades territoriales también pueden destinar recursos de otros ingresos como sus transferencias y donaciones con el objetivo de financiar los servicios de salud.

### *El Gasto Público Social (GPS) en salud de las ET*

En línea con el análisis de los ingresos recibidos por las ET para la financiación del SGSSS, a continuación se presentan los datos sobre el GPS en salud ejecutado por dichas entidades.

**Tabla 6. Composición del GPS en salud de las ET (2018-2023)**

Cifras en miles de millones de pesos

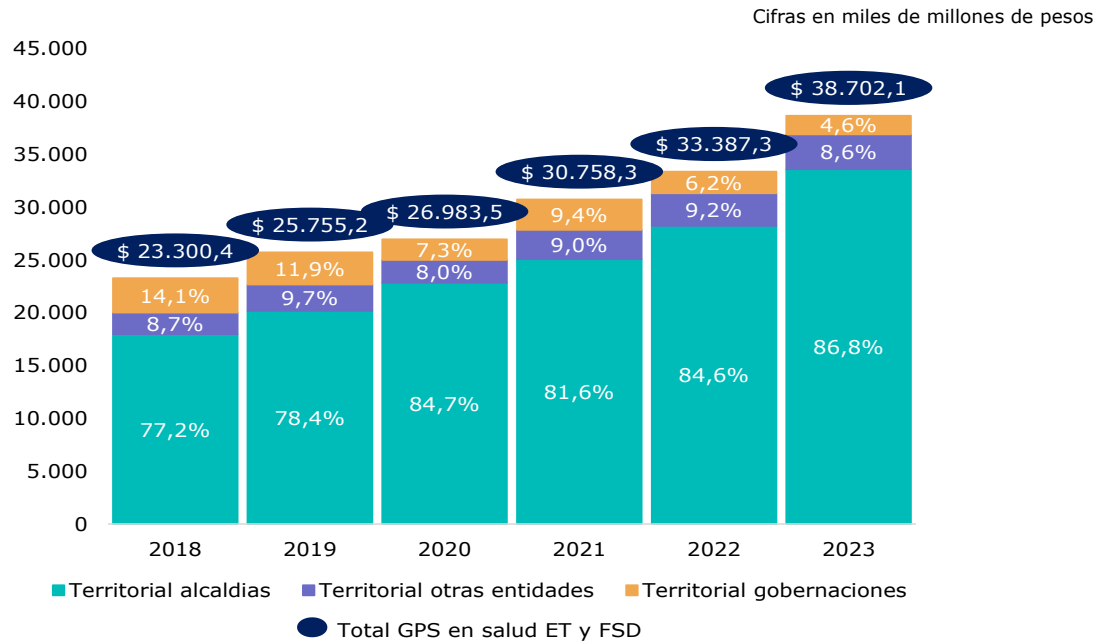
| Concepto                                                               | 2018            | 2019            | 2020            | 2021            | 2022            | 2023            |
|------------------------------------------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| Régimen subsidiado                                                     | 17.932,7        | 19.559,8        | 21.867,2        | 22.312,1        | 25.743,0        | 31.445,7        |
| Acciones de salud pública                                              | 1.480,7         | 1.698,8         | 1.679,4         | 3.476,8         | 3.176,6         | 3.087,7         |
| Asignación de bienes y servicios                                       | 603,9           | 694,6           | 816,8           | 1.810,5         | 1.540,2         | 1.427,1         |
| Subsidio a la oferta                                                   | 1.983,6         | 2.001,1         | 1.269,1         | 1.376,0         | 1.199,1         | 1.066,2         |
| Generales                                                              | 473,8           | 557,7           | 626,0           | 1.044,5         | 1.050,6         | 1.032,8         |
| Fortalecimiento institucional para la prestación de servicios de salud | 495,3           | 822,5           | 306,6           | 541,8           | 419,1           | 411,5           |
| Gastos de personal                                                     | 292,6           | 248,4           | 223,0           | 195,2           | 255,8           | 230,6           |
| Servicios de salud no PBS                                              | 35,7            | 170,7           | 193,6           | -               | -               | -               |
| Otros conceptos                                                        | 2,1             | 1,6             | 1,8             | 1,4             | 2,9             | 0,5             |
| <b>Total general</b>                                                   | <b>23.300,4</b> | <b>25.755,2</b> | <b>26.983,5</b> | <b>30.758,3</b> | <b>33.387,3</b> | <b>38.702,1</b> |

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

De acuerdo con la tabla 6, el GPS en salud ejecutado por las ET correspondió en un 77,5%, en promedio durante el periodo analizado, a la financiación del *Régimen subsidiado* de salud, seguido en un 8,0% del gasto en *Acciones de salud pública*.

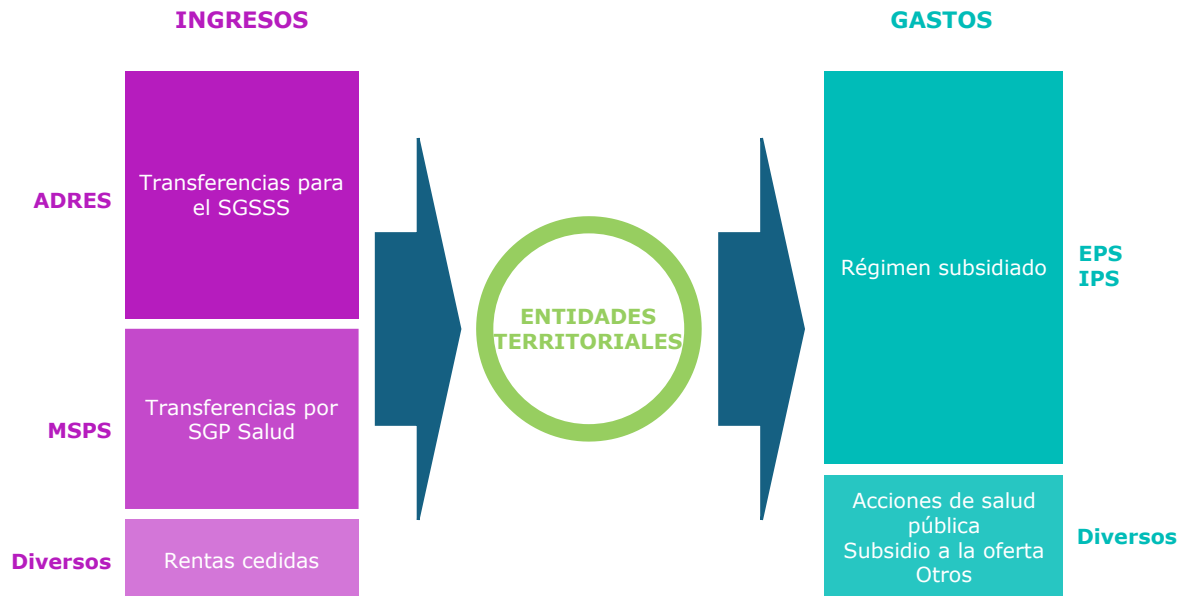
La gráfica 15 presenta la participación por tipo de entidad en el GPS en salud. Como se puede observar, los recursos del SGSSS en el nivel territorial son ejecutados principalmente por las alcaldías seguido de otras entidades territoriales, categoría en la cual, en promedio, el 87,4% del total fue reportado por el Fondo Financiero Distrital de Salud.

**Gráfica 15.** GPS en salud de las ET por tipo de entidad territorial (2018-2023)



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

**Gráfica 16.** Flujo de recursos del SGSSS en las Entidades Territoriales

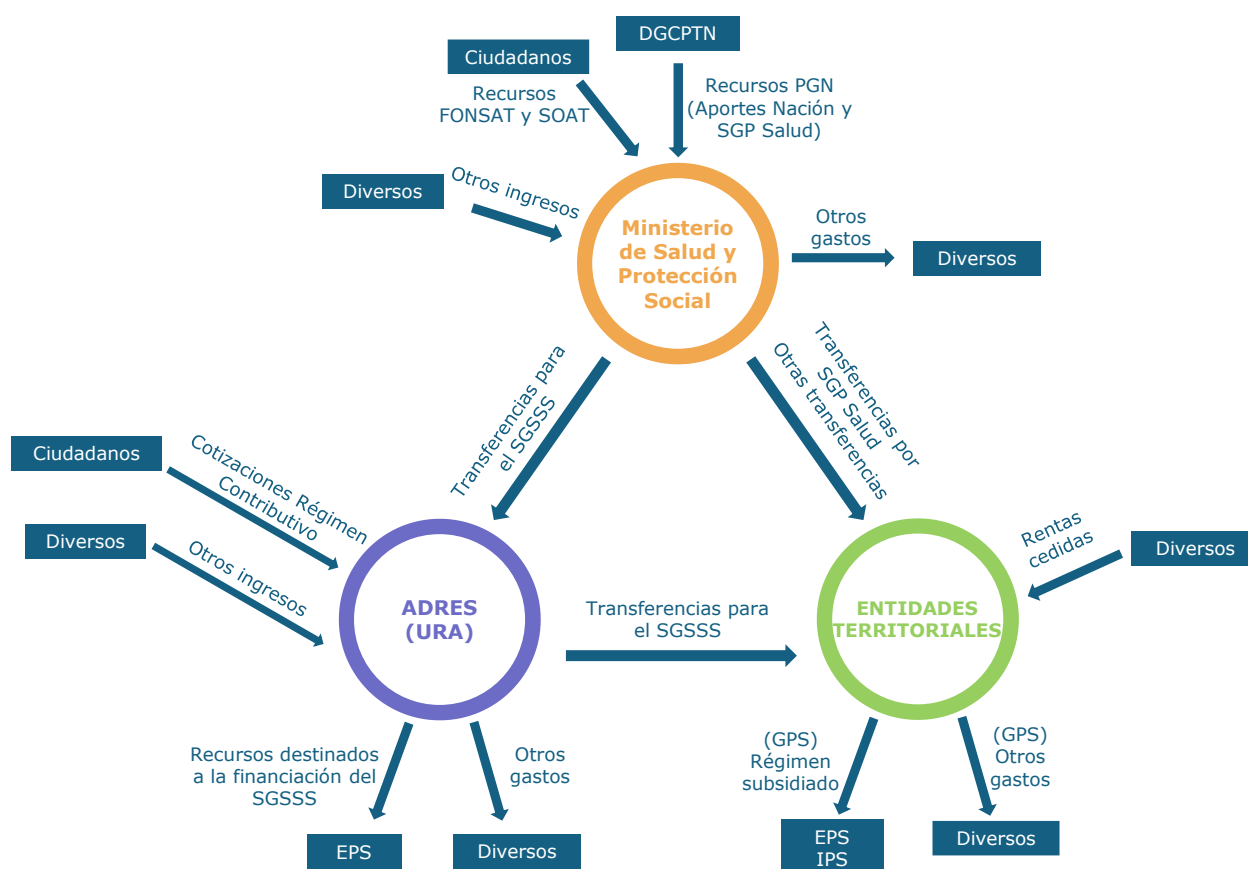


**Fuente:** Elaboración propia.

### 3.4. En síntesis: el flujo de recursos del SGSSS en la contabilidad del sector público en el período 2018-2023.

Teniendo en cuenta lo presentado en las anteriores secciones, en relación con los Ingresos y Gastos reconocidos contablemente por el MSPS y por la ADRES, la gráfica 17 sintetiza el flujo de recursos del SGSSS a través de la contabilidad pública.

**Gráfica 17.** Flujo de recursos en el SGSSS



**Fuente:** Elaboración propia.

De acuerdo con lo observado en la gráfica y lo señalado en las secciones anteriores, el MSPS como UEP es la entidad que recibe los recursos asignados al sector salud desde el PGN (Aportes Nación y SGP para salud) y los distribuye a la ADRES y a las Entidades Territoriales.

Por su parte, la ADRES recibe la Transferencia del MSPS, y además recibe y administra las cotizaciones de los ciudadanos al régimen contributivo y otras fuentes del sistema. A su vez, la ADRES es la entidad encargada de ejecutar los recursos del Régimen contributivo a través del proceso de compensación con las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y con las demás Entidades Obligadas a Compensar (EOC) y de realizar diversos gastos relacionados con licencias de maternidad y paternidad, otros gastos no cubiertos en el Plan Básico de Salud (PBS), entre otros. Asimismo, transfiere a las entidades territoriales recursos destinados al SGSSS.

Por último, las Entidades Territoriales reciben las transferencias del SGP para Salud del MSPS, del SGSSS provenientes de la ADRES y las rentas cedidas, y son las encargadas de ejecutar los gastos relacionados con el Régimen subsidiado, las Acciones de Salud Pública y los Subsidios a la Oferta, entre otros.

### Principales ingresos y gastos del sistema a precios constantes

Conforme a lo previamente señalado sobre los Ingresos y Gastos que reconocen contablemente las principales entidades que hacen parte del SGSSS y el flujo de recursos de este, a continuación se presentan los principales ingresos y gastos del sistema a precios constantes, con el objetivo de eliminar el efecto del aumento de precios durante el periodo observado. Para este análisis se utiliza la serie de empalme del Índice de precios al consumidor (IPC) publicada por el DANE.

**Tabla 7:** Crecimiento de los principales ingresos y gastos del SGSSS a precios constantes

| Concepto                                                             |  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  | 2023  |
|----------------------------------------------------------------------|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Índice de Precios al Consumidor (IPC) - Base diciembre de 2018 = 100 |  | 100,0 | 103,8 | 105,5 | 111,4 | 126,0 | 137,7 |

| Principales ingresos del SGSSS                                                      |             |          |          |          |          |          |          |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Concepto                                                                            | A precios   | 2018     | 2019     | 2020     | 2021     | 2022     | 2023     |
| <b>Recursos del PGN:</b> reconocido contablemente por el MSPS                       | Corrientes  | 21.903,0 | 26.430,7 | 31.086,8 | 39.874,4 | 38.525,9 | 45.795,2 |
|                                                                                     | Constantes  | 21.903,0 | 25.463,1 | 29.471,7 | 35.790,6 | 30.568,9 | 33.252,4 |
|                                                                                     | Variación % |          | 16,3%    | 15,7%    | 21,4%    | -14,6%   | 8,8%     |
| <b>Cotizaciones Régimen Contributivo:</b> reconocido contablemente por la ADRES-URA | Corrientes  | 18.835,6 | 20.333,1 | 20.499,5 | 22.325,0 | 25.783,1 | 28.938,2 |
|                                                                                     | Constantes  | 18.835,6 | 19.588,7 | 19.434,5 | 20.038,6 | 20.457,9 | 21.012,4 |
|                                                                                     | Variación % |          | 4,0%     | -0,8%    | 3,1%     | 2,1%     | 2,7%     |

| Principales gastos del SGSSS                                                                      |             |          |          |          |          |          |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| Concepto                                                                                          | A precios   | 2018     | 2019     | 2020     | 2021     | 2022     | 2023     |
| <b>Recursos destinados a la financiación del SGSSS:</b> reconocido contablemente por la ADRES-URA | Corrientes  | 25.918,7 | 28.311,2 | 30.686,3 | 39.344,5 | 39.716,9 | 44.628,8 |
|                                                                                                   | Constantes  | 25.918,7 | 27.274,7 | 29.092,1 | 35.315,1 | 31.513,8 | 32.405,5 |
|                                                                                                   | Variación % |          | 5,2%     | 6,7%     | 21,4%    | -10,8%   | 2,8%     |
| <b>Gasto Público Social en salud:</b> reconocido contablemente por las Entidades territoriales.   | Corrientes  | 23.300,4 | 25.755,2 | 26.983,5 | 30.758,3 | 33.387,3 | 38.702,1 |
|                                                                                                   | Constantes  | 23.300,4 | 24.812,3 | 25.581,6 | 27.608,2 | 26.491,5 | 28.102,0 |
|                                                                                                   | Variación % |          | 6,5%     | 3,1%     | 7,9%     | -4,0%    | 6,1%     |

**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN y del DANE (2025).

Como se puede observar en la tabla anterior, los principales Ingresos y Gastos del SGSSS a precios constantes, presentaron variaciones positivas en la mayor parte de los años analizados, exceptuando el 2022, período en el cual tanto los recursos provenientes del PGN, ingreso registrado por el MSPS, como los gastos en Recursos destinados a la financiación del SGSSS registrados por la ADRES y el Gasto Público Social en salud registrado por las entidades territoriales presentaron una variación negativa. Con respecto a los ingresos por cotizaciones del régimen contributivo registradas por la ADRES, la tabla muestra que estas solo presentaron variación negativa en el año 2020.

La observación de los principales ingresos y gastos del SGSSS arroja conclusiones interesantes sobre el crecimiento de estos conceptos: por una parte muestra que los

recursos del PGN destinados al sistema, en precios constantes, crecieron 51,8% entre el 2018 y el 2023; a su vez las cotizaciones del régimen contributivo muestran un crecimiento del 11,6% en el mismo período.

Por su parte, los gastos reconocidos contablemente por la ADRES en la cuenta de *Recursos destinados a la financiación del SGSSS* mostraron un crecimiento de 25,0%, en precios constantes, entre el 2018 y el 2023, mientras que las cifras de Gasto Público Social en salud registradas por las entidades territoriales muestran un aumento de 20,6%.

Si bien el análisis realizado se enfoca en los principales conceptos de ingresos y gastos del SGSSS es importante tener en cuenta que la ADRES y el MSPS perciben ingresos por otros conceptos que contribuyen al financiamiento del sistema.

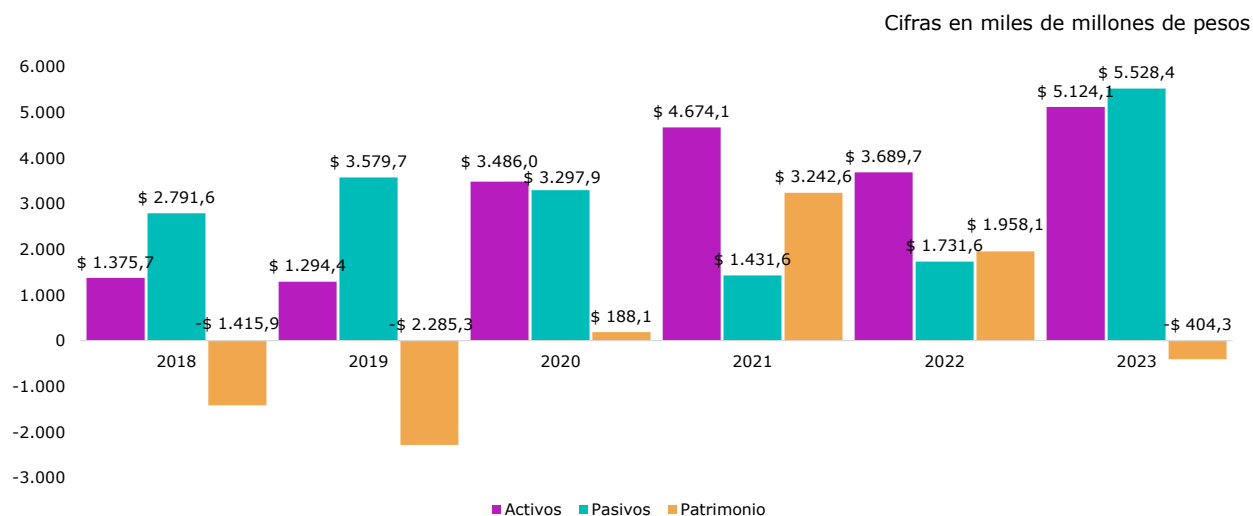
## 4. La situación financiera del MSPS y de la ADRES

A continuación se presenta el análisis de la situación financiera de las dos principales entidades que gestionan el SGSSS en Colombia, centrada en los datos de Activos, Pasivos y Patrimonio del MSPS y de la ADRES.

### 4.1. La situación financiera del MSPS

La gráfica 18 presenta la evolución en la situación financiera del MSPS en el período 2018-2023. De acuerdo con lo observado en la gráfica, los Activos de la entidad crecieron 272,5% en el período de análisis, mientras que los Pasivos aumentaron 98%; sin embargo, estos últimos superaron a los primeros en los años 2018, 2019 y 2023, arrojando un consecuente Patrimonio negativo.

**Gráfica 18.** Evolución de las cifras de la situación financiera del MSPS (2018-2023)



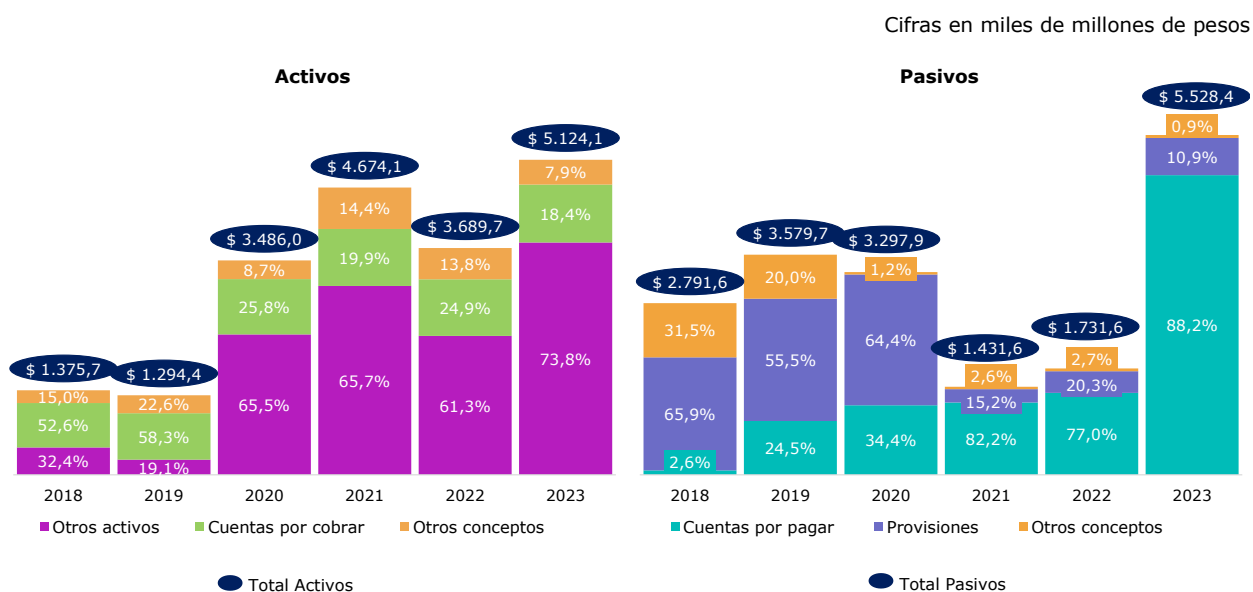
**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

Al observar el comportamiento de las variables presentadas en la gráfica, se puede concluir un aumento de los Activos en los años 2020 y 2021 (años en los que se

enfrentó la pandemia por COVID) superando a los Pasivos y revirtiendo el efecto negativo sobre el Patrimonio del año 2019. Asimismo, se observa una caída de los Pasivos de la entidad en 56,6% en el año 2021 y un repunté de estos en el año 2023 con una variación positiva de 219,3% frente al 2022.

El análisis detallado de las cifras de Activos muestra que el aumento observado en el año 2020 tuvo su origen en el grupo de *Otros activos* en las cuentas de *Activos diferidos* y *Recursos entregados en administración* principalmente. En línea con esto, al observar la participación por grupos contables de los Activos, presentada en la gráfica 19, se observa como en los años 2018 y 2019 la mayor participación correspondía al grupo de *Cuentas por cobrar*, pero a partir del año 2020 la mayor participación corresponde al grupo de *Otros activos* en la cuenta *Activos diferidos* principalmente.

**Gráfica 19.** Evolución y composición de las cifras de activos y pasivos del Minsalud (2018-2023)



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

De acuerdo con las notas a los estados financieros presentados por el MSPS a la CGN, en 2023 los altos valores registrados en la cuenta de *Activos diferidos* corresponden a las transferencias y subvenciones condicionadas giradas a entidades territoriales y/o beneficiarias y pendientes de legalización a la fecha de consolidación de los Estados Financieros.

Por otra parte, respecto a la evolución y composición de los *Pasivos* presentados en la gráfica 19, se observa una importante disminución en el grupo de *Provisiones* en el año 2021, lo que además representa la principal causa de reducción de los *Pasivos* totales en ese año. Un segundo aspecto por mencionar es el aumento en la participación del grupo de *Cuentas por pagar* observado a partir del año 2019, pasando del 2,6% en 2018, 24,5% en 2019 y finalizando en 88,2% para el 2023. Si bien la reducción en la participación del grupo de *Provisiones* explica en gran medida

el aumento en la participación del grupo *Cuentas por pagar* en los años 2021 y 2022, en el año 2023, el valor de este último grupo presentó un aumento de 72,7%, respecto al 2022.

Al analizar las cifras del grupo *Cuentas por pagar* en el año 2023, se encontró que el incremento se dio principalmente en las cuentas de *Transferencias por pagar* y *Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales*. De acuerdo con las notas a los estados financieros de la entidad, en el caso de las *Transferencias por pagar* el alto valor presentado al cierre del año se explica por la causación de la última doceava de la transferencia por concepto del SGP hacia las entidades territoriales y por el registro de una reserva a favor de la ADRES por valor de \$1.500,0 para “la adquisición de vehículos de transporte asistencial tipo ambulancia básica terrestre – TAB, para apoyar a Entidades Territoriales y Empresas Sociales del Estado en la prestación de servicios de salud en el territorio nacional” (MSPS, 2024, pág. 59).

Por su parte, el alto valor registrado en la cuenta de *Adquisición de Bienes y Servicios Nacionales* que pasó de \$32,2 en el 2022 a \$1.435,8 en el 2023, se explica principalmente por el registro de una reserva para reflejar el valor de los bienes y servicios recibidos en el año 2023, que no registraron PAC a la fecha de cierre para su respectivo pago<sup>13</sup>.

Respecto a la reducción en el valor del grupo de *Provisiones* en el año 2021, la entidad explica en sus notas a los estados financieros que esta se dio principalmente en la cuenta de *Litigios y demandas* por la disminución en el número de procesos en los cuales el MSPS es demandado y tiene una probabilidad alta de pérdida del proceso.

#### **4.2. La situación financiera de la ADRES**

Al igual que en la presentación de los ingresos y gastos de la ADRES, a continuación, se muestra la evolución de la situación financiera de la entidad separando cada una de sus unidades y enfatizando en la ADRES-URA.

##### *ADRES – Unidad de Gestión General (UGG)*

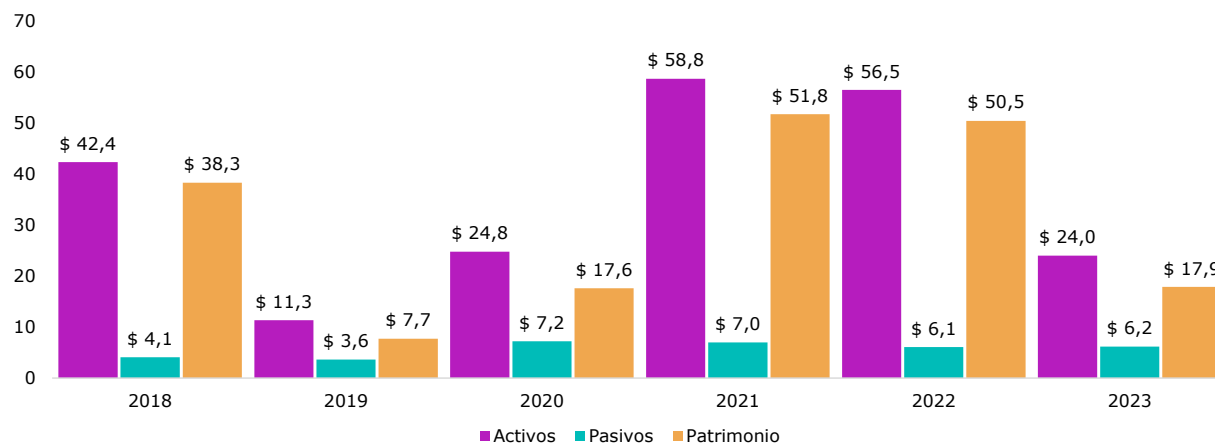
La gráfica 20 presenta la evolución en las cifras de situación financiera de la ADRES-UGG. Como se puede observar, los *Activos* de la unidad pasaron de \$42,4 en 2018 a \$24,0 en 2023, llegando a los \$58,8 y 56,5 en los años 2021 y 2022. Por su parte, los *Pasivos* de la unidad permanecieron por debajo de los \$8,0 durante todo el periodo de análisis mostrando así un *Patrimonio* positivo en todos los años analizados.

---

<sup>13</sup> Ver notas a los estados financieros del MSPS, página 59.

## Gráfica 20. Evolución de las cifras de situación financiera de la ADRES-UGG (2018-2023)

Cifras en miles de millones de pesos



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

Al profundizar en las cifras de la ADRES-UGG, se encontró que los *Activos* de la unidad se concentraron en los años 2018 y 2019 en las *Cuentas por cobrar*, en el 2020 y 2023 en los *Otros activos* y en el 2021 y 2022 en el *Efectivo y equivalentes al efectivo*.

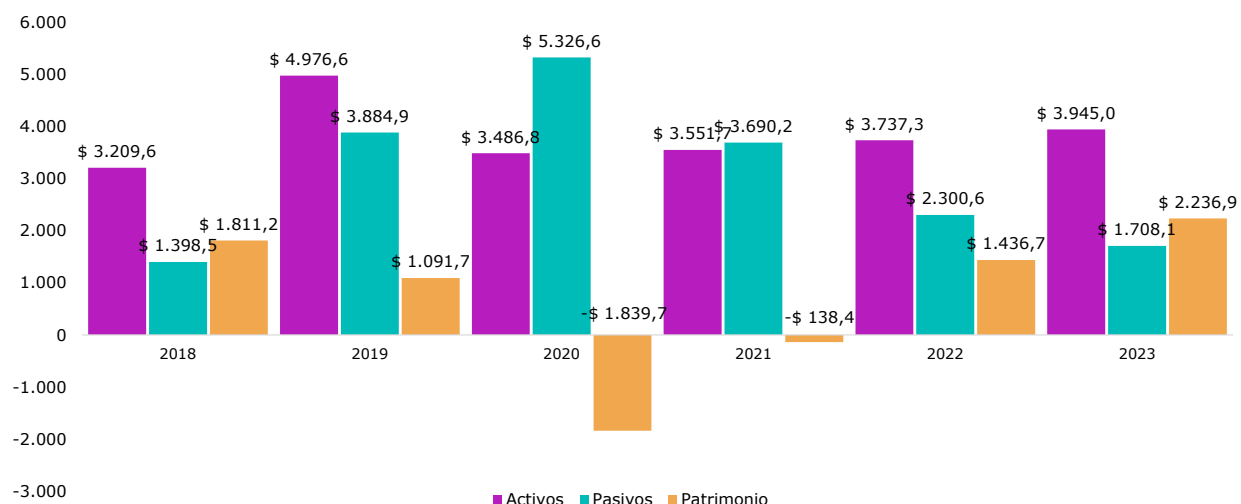
Por su parte, durante el período de análisis, los *Pasivos* de la unidad estuvieron conformados, en promedio en un 57,7%, por el grupo de *Beneficios a los empleados* y en un 42,3%, por el grupo de *Cuentas por pagar*.

### ADRES – Unidad de Recursos Administrados (URA)

Con respecto a la ADRES-URA, la gráfica 21 presenta la evolución en la situación financiera de la unidad en el periodo 2018-2023.

**Gráfica 21.** Evolución de las cifras de situación financiera de la ADRES - URA (2018-2023)

Cifras en miles de millones de pesos

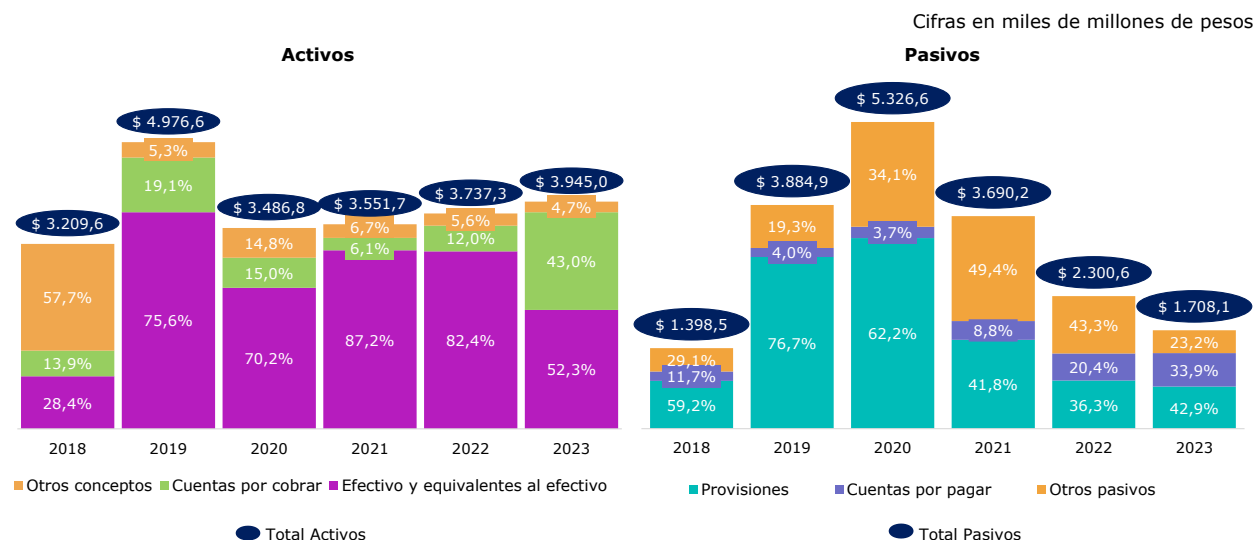


**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

Como se puede observar en la gráfica 21, los *Activos* de la unidad permanecieron por debajo de los \$4.000,0 durante la mayor parte del período de análisis, excepto en el año 2019, en el que alcanzaron un valor de \$4.976,6. Por su parte, los *Pasivos* presentan una tendencia creciente entre los años 2018 y 2020 pasando de \$1.398,5 a \$5.326,6 y una subsecuente y permanente reducción entre el 2021 y el 2023, situándose en \$1.798,1 en este último año. De acuerdo con lo anterior, el *Patrimonio* es negativo en los años 2020 y 2021 por valor de \$1.839,7 y de \$138,4, respectivamente. El valor negativo del Patrimonio en el 2020 es explicado por el incremento de 37,1% de los *Pasivos* frente a una disminución del 29,9% en los *Activos*.

Según lo observado en la gráfica, el valor de los *Activos* presentó un aumento gradual desde el año 2020, llegando a superar a los pasivos en el año 2022 y manteniendo este comportamiento hasta 2023. En virtud del aumento de los *Activos*, la situación financiera de la ADRES-URA presentó, en los últimos dos años del análisis, *Patrimonio* positivo.

**Gráfica 22.** Evolución y composición de las cifras de activos y pasivos de la ADRES - URA (2018-2023)



**Fuente:** Elaboración propia con base en información del CHIP de la CGN (2024).

Con respecto a la evolución en la composición de los *Activos* de la ADRES URA, los datos presentados en la gráfica 22 muestran que, en promedio, estos estuvieron compuestos en un 66,0% por el grupo de *Efectivo y equivalentes al efectivo*, en un 18,2% por las *Cuentas por cobrar* y en 15,8% por otros conceptos.

De acuerdo con las notas a los EEEF de la ADRES - URA, para el año 2023, la disminución del 30,1%, en la categoría de *Efectivo y equivalentes al efectivo* frente al total de los *Activos* se debió principalmente a la finalización de la emergencia sanitaria, razón por la cual se dejaron de percibir recursos del FOME.

De igual forma, el incremento en la participación del grupo *Cuentas por cobrar* en el 2023, es explicado principalmente por una adición en los recursos apropiados en el PGN para el Sector Salud, la cual es registrada en la cuenta de *Transferencias por cobrar*.

En cuanto a la evolución de los pasivos de la ADRES - URA, el incremento observado en el año 2020 es explicado en las notas a los estados financieros de la entidad por el reconocimiento de los Recursos Provenientes del FOME, los cuales fueron utilizados para la financiación del componente de aseguramiento para la atención del COVID-19 y registrados en la cuenta de *Recursos recibidos en administración* en el grupo de *Otros pasivos*.<sup>14</sup>

## 5. El gasto en salud a nivel internacional

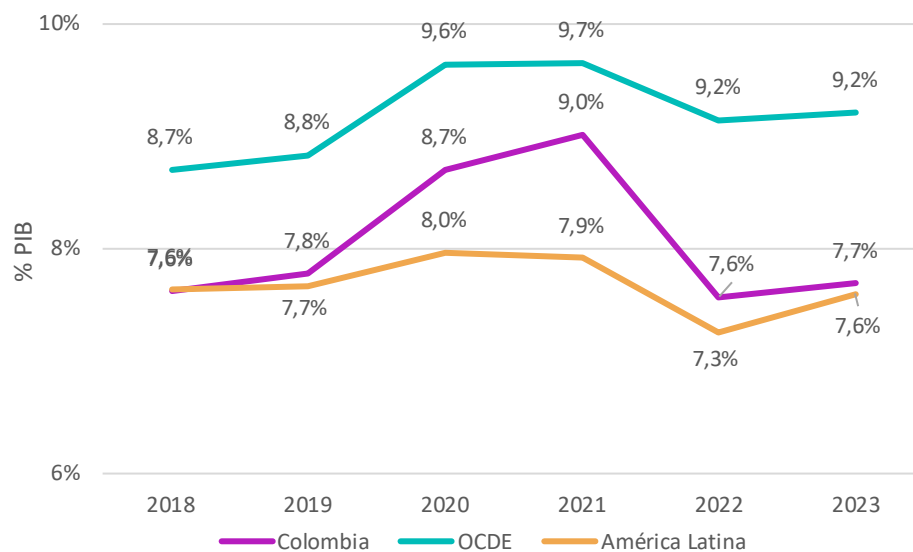
En esta sección se presenta la comparación del gasto total en salud de Colombia frente a otros países a partir del indicador *Gasto en salud* calculado por la

<sup>14</sup> Ver notas a los estados financieros de la ADRES, página 67.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Este indicador comprende “el consumo final de bienes y servicios de atención de salud (es decir, el gasto corriente en salud), incluida la atención de salud personal (como la atención curativa, la atención de rehabilitación, la atención a largo plazo, los servicios auxiliares y los bienes médicos) y los servicios colectivos (como los servicios de prevención y de salud pública, así como la administración de la salud), pero excluido el gasto en inversiones” (OCDE; 2025).

La gráfica 23 presenta el gasto total en salud como porcentaje del PIB de Colombia, frente a otros países de la OCDE y algunos de América Latina<sup>15</sup> durante el periodo 2018-2023.

**Gráfica 23. Gasto total en salud como % del PIB**



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la OCDE (2024).

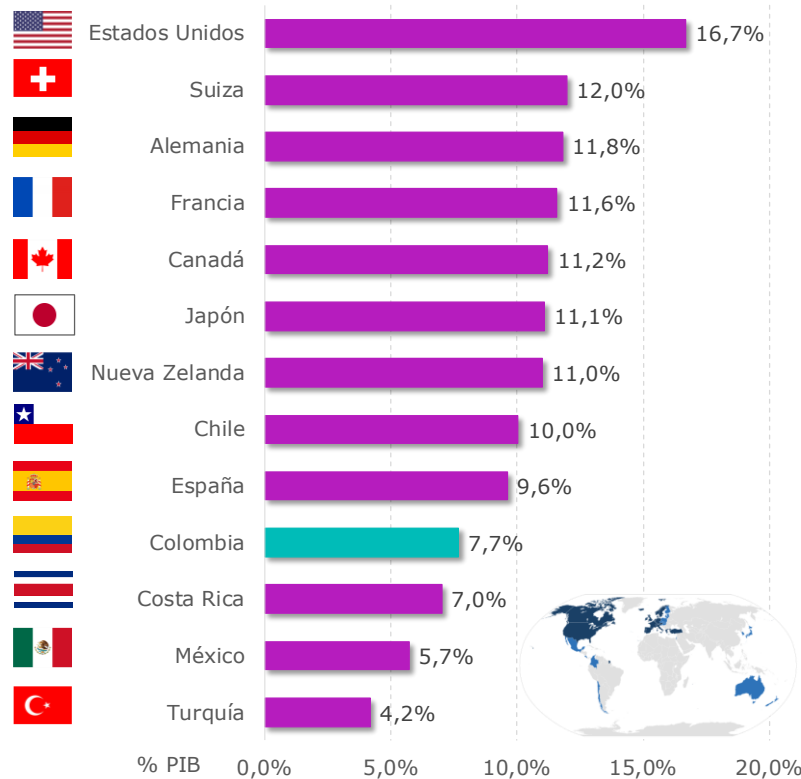
En la gráfica 23, se observa cómo Colombia ha mantenido un gasto total en salud superior al promedio de los países de América Latina, con excepción del año 2018 en el cual presentó el mismo porcentaje. No obstante, en comparación con el promedio de los países de la OCDE, se encuentra por debajo para todos los años del periodo analizado. Es importante señalar que el aumento del gasto en 2020 y 2021 en todos los países se explica por los mayores recursos destinados para atender la pandemia COVID-19 y a la reducción del PIB; por lo cual, el 2021 fue el año que mayor indicador presentó Colombia con un 9,0%.

Para el año 2023, de los 38 países miembros de la OCDE, Colombia ocupó el puesto 28 en este indicador, por encima de Costa Rica, México y otros países. Sin embargo, con respecto a Estados Unidos, que ocupa el primer lugar de los países que mayor porcentaje del PIB destinan a salud, mantiene una diferencia de 9,0%.

<sup>15</sup> Información correspondiente a Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú.

La gráfica 24 presenta una muestra de 13 países de la OCDE para el año 2023, de los cuales 8 dispusieron de un porcentaje superior al 10% del PIB para el gasto total del Sector Salud.

**Gráfica 24.** Gasto total en salud como porcentaje del PIB de los países de la OCDE para el año 2023



**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la OCDE (2024).

Como se observa en la gráfica 24, México con el 5,7% y Turquía con el 4,2% son los países que menor indicador reportaron para el año 2023; por su parte, Colombia los superó con más de 2,0%, al igual que a Costa Rica con 0,7%.

## 6. Consideraciones finales

Teniendo en cuenta las ventajas ofrecidas por la información contable pública centralizada por la CGN para el análisis económico-financiero, el presente informe se enfocó en explicar el flujo de recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) analizando la evolución de las cifras del sistema en el periodo 2018-2023.

Para cumplir con su objetivo, el documento empezó por presentar el contexto del SGSSS precisando algunos aspectos en relación con la normatividad del sistema, los regímenes que hacen y no hacen parte de él, y las cifras de afiliados a cada régimen.

Como se pudo observar, en promedio en el período 2018-2023, el 48,8% de los afiliados perteneció al Régimen Subsidiado, el 46,7% al Régimen Contributivo y el 4,4% a Regímenes especiales y exceptuados. Asimismo, se evidenció que la cobertura de los tres regímenes frente al total de la población colombiana fue en promedio de 97,5% en el periodo.

Posteriormente, se presentaron las fuentes de financiamiento y los conceptos de gasto del sistema y se detalló la estructura del Sector Salud y Protección Social (SSPS) en el nivel nacional. La definición del SSPS y la presentación de los recursos del PGN como una de las principales fuentes del SGSSS, dieron paso al análisis de las cifras financieras del SGSSS. En esta parte, se observó que en el año 2023 el SSPS se ubicó en la tercera posición en las apropiaciones del PGN por sector y durante el período 2018-2023 mantuvo una participación promedio de 11,9% en las asignaciones del PGN.

El análisis de las cifras financieras del sistema continuó con el foco principal del informe: mostrar el flujo de recursos del SGSSS en la contabilidad del sector público. Así, a partir de la información de Ingresos y Gastos registrados contablemente por el MSPS y la ADRES se estableció el monto de los recursos provenientes del PGN destinados al SGSSS y se identificaron las otras fuentes de recursos del sistema en la contabilidad. Respecto al MSPS se observó que, en promedio en el periodo de análisis, el 90,6% de los ingresos totales de la entidad correspondió al grupo de *Operaciones interinstitucionales* en el cual se registran los recursos que son girados por la DGCPTN del MHCP por la asignación de los recursos del PGN. A su vez, en promedio el 97,6% de los gastos totales de la entidad correspondieron al grupo de *Transferencias y subvenciones* las cuales estuvieron principalmente dirigidas a la ADRES a través de la subcuenta *Sistema General de Seguridad Social en Salud* (5.4.21.04) y a las entidades territoriales mediante la subcuenta *Participación para salud* (5.4.08.17).

Con respecto a la ADRES, los registros contables permitieron observar que los principales ingresos de la entidad, en el periodo de análisis, provinieron de las cotizaciones del régimen contributivo y de las transferencias realizadas por el MSPS. En el caso de los gastos, estos se concentraron en la cuenta *Recursos destinados a la financiación del Sistema General de Seguridad Social en Salud* en la cual se reconocen los gastos por el proceso de compensación con las EPS y las demás EOC (*Unidad de pago por capitación (UPC), incapacidades por enfermedad general y actividades de promoción de la salud y prevención de la enfermedad del Régimen Contributivo*) y los presupuestos máximos para servicios y tecnologías en salud no financiados con la UPC, entre otros. Asimismo, en promedio el 28,4% de los gastos de la ADRES fueron transferencias a las entidades territoriales.

De igual forma, en esta sección se evidenció la relevancia de las entidades territoriales en la ejecución de los recursos del sistema y se esbozó la información de Ingresos y Gastos relacionados con este en dichas entidades.

También se sintetizó el flujo de recursos del sistema según lo observado en la contabilidad pública y se presentó un análisis de los principales Ingresos y Gastos de este a precios constantes con el objetivo de determinar el crecimiento de estos

conceptos una vez eliminado el efecto por el aumento de los precios. Este análisis permitió observar que si bien los recursos del PGN destinados al sistema y registrados contablemente por el MSPS, pasaron de \$21.903,0 en 2018 a \$45.795,2 en 2023, a precios corrientes, el crecimiento a precios constantes fue de 51,8%. Por su parte, las cotizaciones del régimen contributivo pasaron de \$18.835,6 en 2018 a \$28.938,2 en 2023 en precios corrientes, lo que reflejó un aumento de 11,6% en precios constantes.

En relación con los gastos, el análisis permitió observar que la cuenta de *Recursos destinados a la financiación del SGSSS* registrada por la ADRES, en precios corrientes pasó de \$25.918,7 en 2018 a \$ 44.628,8 en 2023 mostrando un crecimiento de 25,0% a precios constantes; por su parte las cifras de Gasto Público Social en salud registradas por las entidades territoriales pasaron de \$23.300,4 en 2018 a \$38.702,1 en 2023 a precios corrientes, exhibiendo un aumento de 20,6% a precios constantes.

Si bien el análisis a precios constantes se enfocó en los principales conceptos de ingresos y gastos del SGSSS se destacó la importancia de los otros conceptos de ingresos percibidos por la ADRES y el MSPS que contribuyen al financiamiento del sistema.

Aprovechando que la información contable pública también contiene la información de *Activos, Pasivos y Patrimonio* de las entidades, el informe presentó un breve análisis sobre la evolución en la situación financiera del MSPS y la ADRES, en donde se logró identificar el importante impacto de la pandemia del COVID-19 sobre las finanzas del sistema.

Por último, el informe presenta la comparación del gasto total en salud de Colombia frente a otros países a partir del indicador Gasto en salud calculado por la OCDE.

## Referencias bibliográficas

Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud. (2024). *Notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre del 2023*. Obtenido de [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf#](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf#)

Banco de la República. (2023). *Financiamiento del Sistema de Salud en Colombia: Fuentes y usos*. Obtenido de <https://investiga.banrep.gov.co/es/be-1233>

Contaduría General de la Nación. (2024). *Procedimiento contable para el registro de los hechos económicos relacionados con el manejo de los recursos del SGSSS*. <https://www.contaduria.gov.co/documents/20127/6540791/Versi%C3%B3n+6+%2806-12-2023%29/b246280f-c716-a426-c19b-ae4e382248cf>

Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Colombia. [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)

Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 [Presidente de la República]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2023). *Sector de Salud y Protección Social*. <https://bit.ly/3ZmhytV>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2024). *Boletín Técnico Producto Interno Bruto (PIB) IV trimestre 2023 preliminar*. <https://www.dane.gov.co/files/operaciones/PIB/bol-PIB-IVtrim2023.pdf>
- Fondo Financiero Distrital de Salud. (2024). *Notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre del 2023*. [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf#](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf#)
- Gestión Presupuestal Unidad de Recursos Administrados de la ADRES. (2023). *Informe acumulado trimestral, diciembre de 2023*. <https://bit.ly/3Znaihl>
- Ley 30 de 1992 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior.
- Ley 100 de 1993 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones.
- Ley 489 de 1998 [Congreso de la República de Colombia]. 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.
- Ley 1393 de 2010 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1816 de 2016 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de licores destilados, se modifica el impuesto al consumo de licores, vinos, aperitivos y similares, y se dictan otras disposiciones.
- Ley 1955 de 2019 [Congreso de la República de Colombia]. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad".
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). *Notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre del 2021*. [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf#](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf#)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2023). *Notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre del 2022*. [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf#](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf#)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). *Notas a los Estados Financieros a 31 de diciembre del 2023*. [https://www.chip.gov.co/schip\\_rt/index.jsf#](https://www.chip.gov.co/schip_rt/index.jsf#)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2024). *Cifras de aseguramiento en salud*. <https://www.minsalud.gov.co/proteccionsocial/Paginas/cifras-aseguramiento-salud.aspx>

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2019). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal - Acumulada a diciembre de 2018. <https://bit.ly/3BcUGoK>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2020). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal - Acumulada a diciembre de 2019. <https://bit.ly/4iil9lj>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2021). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal - Acumulada a diciembre de 2020. <https://bit.ly/4ikrRr8>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2022). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal - Acumulada a diciembre de 2021. <https://bit.ly/49mtxwc>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2023). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal - Acumulada a diciembre de 2022. <https://bit.ly/3ZnPw17>
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2024). Cuadro No. 7 – Ejecución del Presupuesto General de la Nación detallado por sector, entidad y rubro presupuestal - Acumulada a diciembre de 2023. <https://bit.ly/4f2tuqn>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Health spending*. <https://bit.ly/4fZr5OG>



## CONTADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN

*Cuentas Claras, Estado Transparente*



SC-  
7328-1



SA-CER  
366516



OS-CER  
366518



OS-CER  
660642



**f** @ContaduriaGeneraldeLaNacionCGN | **X** @Contaduria\_CGN | **▶** CGNOFicial



[www.contaduria.gov.co](http://www.contaduria.gov.co)