Análisis de brecha de ejecución presupuestal en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP a partir de su comportamiento histórico 2014 a 2019



Andrés Camilo Luengas Olaya

Código: 4402048

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Ciencias Económicas

Dirección de Posgrados

Especialización en Finanzas y Administración Pública

Bogotá D.C.

2020

Tabla de contenido

Resumen iv

Abstract v

Introducción 1

Pregunta problema 3

Objetivo general 3

Objetivos específicos 3

Marco teórico 4

Conclusiones 30

Bibliografía 34

Lista de tablas

Tabla 1. Ejecución Presupuestal MHCP 2014-2019, por rubros agregados.....19

Tabla 2. Ejecución Presupuestal Inversión MHCP 2014-2019, por vigencia.....28

Lista de ilustraciones

Ilustración 1. Distribución del Presupuesto de Gastos 2020. Fuente: Informe de Presupuesto Ciudadano, 2020, MHCP. 10

Ilustración 2. Distribución del Presupuesto de Gastos 2020 por sectores. Fuente: Informe de Presupuesto Ciudadano, 2020, MHCP.....11

Ilustración 3. Cadena Presupuestal. Fuente: Informe de Presupuesto Ciudadano, 2020, MHCP. 13

Ilustración 4. Comportamiento de ejecución por gasto 2014-2019. Fuente: Fuente: Elaboración propia OAP MCHP 23

Resumen

El presente documento obedece a la necesidad de evaluar el comportamiento histórico de ejecución presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia en el periodo de vigencias 2014-2019, con miras a explicar las razones de la existencia de brechas en la ejecución presupuestal y financiera de la entidad, toda vez que por ser el órgano rector en la materia, debería tener una óptima gestión en la misma. De esta manera, se busca establecer las dimensiones sobre las cuales se puede mejorar su desempeño presupuestal y financiero. Para ello, se esboza un recorrido normativo y conceptual de las bases sobre las cuales se desarrollará el mencionado estudio de caso, y se finaliza realizando las observaciones y recomendaciones conclusivas, que pueden servir de insumo para el cierre de brechas en la gestión de los presupuestos posteriores de la entidad, o de otras del nivel nacional; o en su defecto, establecer las salvedades a las que haya lugar para que el ejercicio de evaluación de la gestión administraiva y financiera de la entidad, esté acorde con la realidad institucional.

Palabras clave: Ejecución presupuestal, cadena presupuestal, comportamiento histórico, gestión financiera y presupuestal, entidades públicas, Estado.

Abstract

The present document responds to the need to evaluate the historical behavior of the budgetary execution of the Ministry of Finance and Public Credit of Colombia in the period of 2014-2019, with a view to explaining the reasons for the existence of gaps in the budgetary and financial execution of the entity, since as the governing body in this matter, it should have an optimal management in the same. In this way, it seeks to establish the dimensions on which its budgetary and financial performance can be improved. To this end, a normative and conceptual overview of the bases on which the case study will be developed is outlined, and the concluding observations and recommendations are made, which may serve as input for closing gaps in the management of the entity's subsequent budgets, or of others at the national level; or, failing that, to establish the necessary caveats so that the evaluation of the entity's administrative and financial management is in line with the institutional reality.

Keywords: Budget execution, budget chain, historical behavior, financial and budget management, public entities, State.

Introducción

La efectiva ejecución presupuestal y financiera, que a su vez se coadyuva del correcto funcionamiento administrativo y el adecuado control de las instancias que evalúan y retroalimentan la gestión pública de las entidades del Estado en la materia, incide directamente en el cumplimiento y desarrollo de las políticas del gobierno, encaminadas a materializar y fortalecer los contenidos programáticos de los respectivos planes de desarrollo, que a su vez se encaminan al cumplimiento de los fines gubernamentales en temas relevantes para la sociedad, la economía y la política. Estos son temas en educación, empleo, salud, desarrollo del campo, economía nacional y local, mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, impulso a grandes proyectos de inversión, avance en materia de infraestructura, seguridad, justicia social, cultural, ambiental, etc. En general, asuntos orientados al alcance de un óptimo y sostenible desarrollo económico y social del Estado.

Por ello, la (Auditoría General de la República, 2012, p.2) define la importancia del Presupuesto así:

> (…) el presupuesto constituye el elemento rector de las finanzas públicas y entorno a él se ejecutan las políticas, planes de desarrollo, marco fiscal y de gastos de mediano plazo, plan financiero, de inversiones, indicativos y demás actividades de planificación de la organización estatal. Por tal motivo, la presupuestación debidamente planificada surge como el instrumento fundamental para hacer coincidir la asignación de recursos con las necesidades.

De este modo, es importante que los grupos de valor interesados o involucrados en el proceso presupuestal y financiero de las entidades públicas, evalúen la gestión de las mismas, realizando estudios de caso de comportamiento histórico de manera periódica, y de esta manera

vislumbrar las fortalezas o debilidades en los procesos de programación, ejecución y evaluación del presupuesto.

El citado proceso de programación y ejecución presupuestal es permanente, ya que se condicionan y relacionan entre sí en cada vigencia; así cuando se está ejecutando el presupuesto de la vigencia t, se está programando y planeando el presupuesto de la vigencia t+1. Por esto, es importante lograr optimizar todos aquellos procesos que de manera transversal impactan positiva o negativamente en la gestión del presupuesto. Sin embargo, aunque hacer planeación y ejecución presupuestal ayuda a manejar los recursos asignados, eso no lo es todo; se requiere una adecuada gestión administrativa y financiera durante la vigencia, sin la cual, no se obtiene el resultado esperado.

De esta manera, el presente trabajo surge de la pregunta problema de ¿Cómo cerrar la brecha de ejecución presupuestal en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP teniendo en cuenta su comportamiento histórico de la vigencia 2014 a 2019? Para ello, se busca desarrollar la respuesta mediante el estudio de caso para el análisis de la ejecución presupuestal del MHCP en su participación del Presupuesto General de la Nación – PGN durante el periodo de vigencias 2014 - 2019, con el fin de establecer las dimensiones sobre las cuales se puede mejorar su desempeño presupuestal y financiero.

Lo anterior, desde tres apartados intrínsecos en el desarrollo del documento. Los dos primeros apartados, se desarrollan en el marco teórico, que busca de un lado, revisar la normatividad vigente que dicta las directrices sobre las cuales se desarrolla la gestión del presupuesto público en Colombia; de otro, explicar el estudio de caso del MHCP que permite entender el comportamiento histórico de ejecución presupuestal de la entidad. Por último, el

tercer apartado se desarrolla en la sección de conclusiones y recomendaciones, que busca evaluar los resultados del estudio de caso en mención.

Pregunta problema

¿Cómo cerrar la brecha de ejecución presupuestal en el Ministerio de Hacienda y Crédito Público - MHCP teniendo en cuenta su comportamiento histórico de la vigencia 2014 a 2019?

Objetivo general

Analizar la ejecución presupuestal del MHCP, en su participación del Presupuesto General de la Nación – PGN, con el fin de establecer las dimensiones sobre las cuales se puede mejorar su desempeño presupuestal y financiero, vigencia 2014 - 2019.

Objetivos específicos

- Revisar la normatividad del Presupuesto Público en Colombia.
- Explicar el estudio de caso del MHCP, que permite entender el comportamiento histórico de ejecución presupuestal de la entidad.
- Evaluar los resultados del comportamiento histórico de ejecución presupuestal del MHCP.

Marco teórico

De acuerdo a la Constitución Política de Colombia de 1991, en su Título XII, que trata del Régimen económico y de Hacienda Pública, se desarrolla todo un apartado orientado a dictar las líneas conceptuales y normativas, de lo que espera el constuyente del Estado, en materia económica a la luz de su nueva Constitución. En dicho título, se desarrollan temas relevantes como i) El Estado como propietario del subsuelo y de los recursos naturales; ii) La libertad de la actividad económica y la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común; iii) La libre competencia económica como derecho que supone responsabilidades; iv) La empresa como base del desarrollo; tiene función social que implica obligaciones; v) El Estado como máximo actor en la dirección general de la economía; vi) Desarrollo económico y social en fronteras terrestres y marítimas; vii) Gestión y finalidad de los monopolios rentísticos legítimos; y viii) Competencias para el establecimiento de imposición de contribuciones fiscales o parafiscales en los territorios (Const., 1991).

Sin embargo, en este apartado la Carta le da una función estratégica y fundamental al Estado, como derrotero en matería económica, indicando que su propósito en dicho tema es el de:

> Racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (Const., 1991, art. 334).

De esta manera se entiende que la tarea del Estado frente a los asuntos económicos, se debe al servicio de unos propósitos o fines muy importantes en materia de desarrollo social y ambiental.

Además, se establece que lo anterior debe darse en un marco de sostenibilidad fiscal, que "deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho – ESDD y en cualquier caso el gasto público social será prioritario" (Const., 1991, art. 334). Esto quiere decir que si bien los objetivos del Estado Social de Derecho son prioritarios en la busqueda del desarrollo económico, social y ambiental, estos se deben sustentar en un marco de sostenbilidad fiscal.

Por sostenibilidad fiscal, la (Corte Constitucional, Sala Plena, C-870/14, 2014), conceptúa, que es la herramienta para la consecución de los fines del ESDD, y por ello no es válido concluir que la sostenibilidad fiscal pueda redefinir los objetivos esenciales del Estado, en tanto un instrumento de ese carácter no impone un mandato particular.

Lo anterior ratifica la idea de que en esencia, el Estado debe buscar la consecución de los objetivos definidos en la carta, garantizando que exista dicha sostenibilidad. Pero sin que ello implique definir unos objetivos distintos a los ya dictados por el Constituyente. Es por ello, que la manera correcta de comprender dicha sostenibilidad, es como "una medida de racionalización de la actividad de las autoridades, pero en todo caso sometida a la consecución de los fines para el cual fue consagrada en la Constitución". De la misma manera, un marco o guía para la actuación estatal, carece de la jerarquía normativa suficiente para desvirtuar la vigencia de dichos principios, limitar su alcance o negar su protección por parte de las ramas y órganos del Estado (Corte Constitucional, Sala Plena, C-870/14, 2014).

En esta línea, el gasto público del Estado es un elemento muy importante mediante el cuál, de manera legítima y relevante, es posible alcanzar o conseguir los objetivos del ESSD. Así mismo, debido a que los recursos siempre son limitados, este gasto debe desarrollarse en el

marco de una responsabilidad fiscal y financiera en el tiempo, que a su vez garantice que el Estado puede continuar desarrollando su cometido en condiciones de equilibrio financiero.

A partir de este propósito, se materializa el instrumento de planeación por excelencia a nivel gubernamental. En las entidades territoriales: los Planes de Desarrollo Territorial – PDT; y a nivel de Gobierno Nacional: el Plan Nacional de Desarrollo – PND. La (Const., 1991, art. 339), establece que en estos documentos, se plasman o señalan los propósitos y objetivos, las metas y prioridades de la acción estatal y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que adopta el Gobierno de turno. Debido a que el gobierno es elegido de manera democrática, se puede decir que sobre el papel, los Planes de Desarrollo materializan el alcance de los objetivos del ESDD a partir del gasto púbico social, en tanto responden a un programa de gobierno que el candidato le presenta a sus electores. Así mismo, el PND contiene un plan de inversiones públicas que define los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal (Const., 1991, art. 339).

Así, la Constitución establece desde su artículo 345, el capítulo tercero orientado a las directrices dadas en materia presupuestal. Aquí se establecen algunos de los principios más relevantes en la materia como: i) Formulación anual de un Presupuesto de Rentas y un Presupuesto de Gastos: indicando que nose podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos; y ii) El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al PND, y contienen la

totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva (Const., 1991, cap. 3).

De esta manera, la Carta política establece que existirá una Ley Orgánica del Presupuesto, "que regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, los entes territoriales y descentralizados, así como su coordinación con el PND" (Const., 1991, art. 352). Es así como se materializa dicho mandato en el Estatuto orgánico del Presupuesto: Decreto 111 de 1996, que compila leyes en materia presupuestal.

Por ello, y en línea con los mandatos constitucionales, otro pilar fundamental al hablar de gestión presupuestal en el Estado, es el mencionado (Decreto 111, 1996) "Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto". Constituyéndose así, como norma fundamental para quienes desarrollen labores, actividades, ejercicios académicos o profesionales en la materia presupuestaria.

En este se desarrolla el artículo 352 de la Constitución Política Colombiana de 1991 y en consecuencia se define el Estatuto Presupuestal, sobre el cual todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este (Decreto 111, 1996, art. 1).

Esto quiere decir que el Estatuto es el derrotero normativo en la materia, y toda aquella norma que busca desarrollar mandatos sobre la gestión financiera o presupuestal de las entidades, debe estar acorde a lo dispuesto y definido en el Estatuto. De esta manera, se establece el alcance, los principios, la aplicabilidad y todas disposiciones que dan directriz en la materia.

El Estatuto define el Presupuesto General de la Nación – PGN como aquel:

> Compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional, que a su vez abarca las ramas legislativa y judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral, y la rama ejecutiva del nivel nacional, con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y Comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta (Decreto 111, 1996, art. 3).

Es importante mencionar que en la rama ejecutiva de nivel nacional, se contemplan todos los Ministerios, Departamentos Adminitrativos, Unidades Administrativa Especial – UAE, superintendencias sin personería jurídica, etc.

De igual manera, el Estatuto establece que el Sistema Presupuestal se compone de tres elementos básicos: El Plan Financiero como instrumento de planificación financiera que establece las metas de carácter macroecónomico y financiero y de esta manera las necesidades de financiamiento para mantener ritmo de gasto; el Plan Operativo Anual de Inversiones – POAI como instrumento de planificación que incorpora los proyectos de inversión que materializan el Plan Nacional de Desarrollo – PND y se clasifican por sectores, órganos y programas; y finalmente, el Presupuesto Anual de la Nación, como instrumento de planificación financiera y presupuestal, que permite y orienta el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social (Ley 38, 1989, art. 6).

Este último elemento se materializa con la Ley Anual De Presupuesto, que es aprobada cada vigencia por parte del Congreso de la República en las Comisiones Económicas Conjuntas y en plenaria. Este órgano legislativo estudia y aprueba:

> i) el Presupuesto de Rentas que contempla la estimación de los ingresos, contribuciones y demás recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden

> nacional; de otro lado, ii) el Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones, que incluye las autorizaciones máximas de gasto para las entidades que componen el PGN que se mencionaron anteriormente, y discrimina entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados de acuerdo a un Catálogo de Clasificación Presupuestal – CCP; y iii) las disposiciones generales, como las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan (Decreto 111, 1996).

De esta manera, las apropiaciones como autorizaciones máximas de gasto, se vuelven el punto de partida mediante el cuál las entidades desarrollan su ejecución presupuestal, para el desarrollo de su cometido estatal, mediante el pago de sus gastos de personal, la adquisición de bienes y servicios, pago de impuestos y demás gastos tendientes a desarrollar las actividades y consecución de productos y objetivos de sus proyectos de inversión, que debieran estar orientados a la generación de valor en lo público.

Así, para la vigencia fiscal 2020, el Congreso de la República expidió la Ley Anual de Presupuesto (Ley 2008, 2019), “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020”. En dicha Ley, el Órgano Colegiado establece las autorizaciones máximas de gasto a nivel agregado, es decir de manera resumida. Sin embargo el Gobierno Nacional, en el marco de dicha Ley, expide un Decreto de Liquidación del Presupuesto, en donde desagrega y hace un poco más específicos por rubro de gasto, los montos autorizados por el Congreso. Para la vigencia fiscal 2020, dicho ejercicio se realizó mediante Decreto de Liquidación del Presupuesto Anual (Decreto 2411, 2019), “Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigecia fiscal de 2020, se detallan lás apropiaciones y se clasifican y definen los gastos”. En estas

normas, se aprobaron gastos por $271,7 billones de pesos colombianos COP, de acuerdo a la siguiente ilustración:

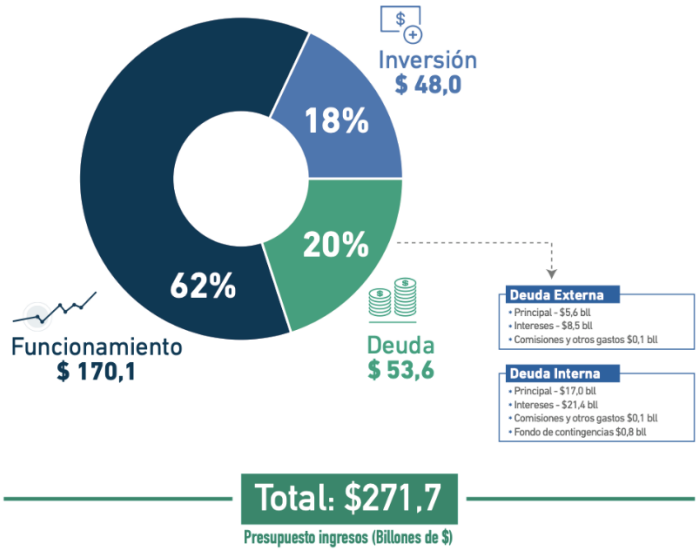


Ilustración 1. Distribución del Presupuesto de Gastos 2020.
Fuente: Informe de Presupuesto Ciudadano, MHCP, 2020.

Se puede decir que una manera de analizar y determinar qué tan importante es un tema o un sector para un gobierno, es revisando cuál es la asignación en recursos o el peso porcentual de asignación presupuestal para dicho sector, respecto al total de presupuesto aprobado para la vigencia. De esta manera, los sectores más importantes dentro del Presupuesto General de la Nación para 2020, son el de educación, defensa, salud, trabajo y hacienda, así:



Ilustración 2. Distribución del Presupuesto de Gastos 2020 por sectores.
Fuente: Informe de Presupuesto Ciudadano, MHCP, 2020.

Como se observa en la ilustración 2, los sectores de educación, defensa, salud, trabajo y hacienda, componen cerca del 75% del total del presupuesto del 2020.

De la misma manera, en la mayoría de casos, son los Ministerios cabeza de ramo o cabeza de sector, quienes mayor apropiación tienen dentro de cada uno de los sectores que preciden. En el caso específico de los $15,8 billones COP destinados al sector hacienda, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MHCP, contaba inicialmente con $14,5 billones, es decir más del 90%. Sin embargo, dicha apropiación fue posteriormente adicionada en el mes de abril en $28,4 billones, en respuesta a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante (Decreto 417, 2020), donde Declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y de conformidad con (Decreto 444, 2020), “por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME” y (Decreto 492, 2020), “por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías – FNG”. Todo ello con ocasión de la Pandemia 2020, generada por la COVID-19, como es bien sabido por todos.

De esta manera, y con ocasión del desarrollo propuesto para el presente documento en los siguientes apartados, se pretende revisar a profundidad dichas cifras y el comportamiento

histórico de las últimas 6 vigencias cerradas, es decir, desde la vigencia fiscal 2014 a la vigencia fiscal 2019, y de esta manera poder entender el comportamiento histórico de la ejecución presupuestal del MHCP y así acercarse a las dinámicas que definen su gestión presupuestal, dada su naturaleza misional justamente en materia presupuestal y financiera de la Nación.

Para dicho propósito, es preciso acercarse un poco más a lo que se entiende conceptualmente y normativamente por ejecución presupuestal. La norma establece que "los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago" (Decreto 1957, 2007, art. 1).

Lo anterior, permite entender que el presupuesto que se apropia a las entidades públicas se ejecuta en el momento en el que en la cadena presupuestal se registra la obligación, que a su vez se registra una vez recibidos a satisfacción los bienes y servicios adquiridos o contratados. Una vez la entidad recibe estos bienes y servicios, genera un pasivo que requiere cancelar o pagar, contra la obligación presupuestal que registra y que materializa la ejecución del presupuesto.

Para lo anterior, la norma establece que:

> El registro de la ejecución presupuestal de los gastos del PGN, se realizan en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación, de conformidad con el CCP que establezca la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del MHCP y en los tiempos que permitan conocer la situación de las finanzas con mayor cercanía al momento de generarse el hecho económico. (Decreto 1068, 2015, art. 2.8.1.7.5).

Para dichos propósitos desde el MHCP se han realizados esfuerzos importantes para desarrollar el SIIF Nación, que sirve de Sistema de información que le permite a las entidades

efectuar su gestión presupuestal y financiera a partir de, entre otras cosas, el registro de la cadena presupuestal. Con ello, el Sistema automáticamente, está generando informes contables o de ejecución, que entre otras cosas, posibilitaron el desarrollo del presente trabajo, como se desarrollará más adelante.

Sin embargo, antes de llegar a analizar en detalle la ejecución y el comportamiento histórico del Ministerio de Hacienda, es necesario poner las bases conceptuales y desarrollar lo que se entiende por cadena presupuestal, para de esta manera identificar en qué momento del flujo financiero se da el registro de la obligación y por tanto se efectúa lo que se entiende por ejecución presupuestal. Para ello, se presenta el siguiente flujo, obtenido de la versión de "Presupuesto ciudadano 2020" desarrollado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

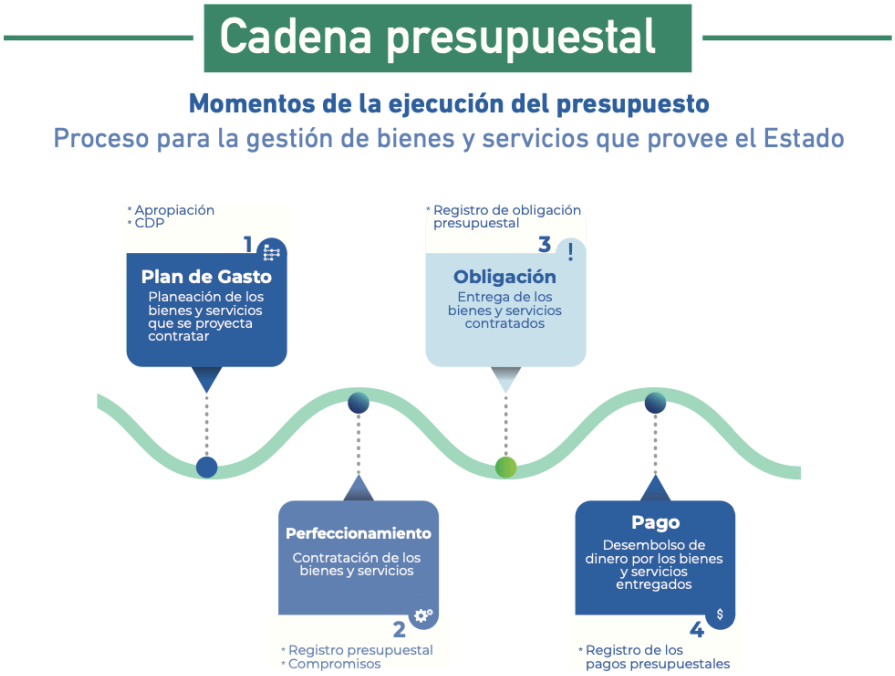


Ilustración 3. Cadena Presupuestal.
Fuente: Informe de Presupuesto Ciudadano, MHCP, 2020.

Como se observa en la ilustración 3, la cadena presupuestal comienza desde la apropiación vigente, que como se mencionó anteriormente, se desagrega en rubros a nivel de

objeto de gasto en el Decreto de liquidación correspondiente a la respectiva vigencia fiscal. Por lo general a inicio de la vigencia, dichos montos liquidados por el Gobierno Nacional, se desagregan más mediante una resolución interna de desagregación, que detalla aún más los gastos. Esto se da gracias a las buenas prácticas de gestión que ha adoptado el Gobierno Nacional en el marco de su ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico – OCDE y en el marco de la implementación del nuevo Catálogo de Clasificación Presupuestal desde 2018, que su vez permite llevar una mejor trazabilidad de la gestión presupuestal, finananciera y contable del Estado.

Posteriormente, se continúa con un registro de Certificado de Disponibilidad Presupuestal – CDP, y luego se registra un compromiso, una obligación y después el respectivo pago. Sin embargo la ilustración 3 permite entender dicha cadena a la luz del proceso administrativo de las entidades.

De esta manera, una vez planeados los bienes y servicios que la entidad espera contratar para el desarrollo de su cometido estatal, se parte de la apropiación como el techo máximo de gasto por rubro en determinada vigencia fiscal, que el Congreso de la República le aprueba al Gobierno Nacional y que luego este desagrega en su Decreto de liquidación de presupuesto para cada una de las entidades que componen el PGN.

Posteriomente, y de acuerdo con (Morales, 2020) una vez apropiados los recursos, los ordenadores de gasto de las entidades, comienzan su gestión presupuestal y administrativa mediante la solicitud de registros de los CDP. Estos certificados garantizan que se tienen recursos disponibles y libres de afectación presupuestal, que por tanto se reservan para atender un gasto específico. Este CDP se registra con cargo a un rubro presupuestal y disminuye la apropiación vigente. Dicho registro se realiza amparado con la debida justificación que se basa

en estudios de conveniencia y oportunidad, previo a los procesos de selección para adjudicar un contrato por ejemplo, o con ocasión de algún título de gasto legal y reglamentario. Este registro de CDP se caracteriza por tener: i) Número consecutivo único; ii) Objeto, lo suficientemente específico para saber qué se va a adquirir, pero general para no afectar la selección objetiva de quien puedan participar en el proceso contractual; iii) valor; iv) rubro que afecta y v) fecha de expedición.

Después, se da el acto legal o título de gasto, que es un documento legalmente reconocido, a través del cual se compromete el presupuesto. Tratándose de adquisiciones de bienes o servicios, es un contrato u orden de compra frente a un contrato marco; para el caso de nóminas, viáticos, etc, es un acto administrativo. El contenido del acto legal es: el tercero beneficiario del pago, objeto, valor, plazo, rubros presupuestales o concepto de gasto afectado y forma de pago. Este acto legal da lugar al perfeccionamiento mediante el Registro Presupuestal o Compromiso, que permite reservar el presupuesto de manera definitiva con exclusividad del objeto del acto legal.

Este Compromiso, siempre se realiza a nombre de un tercero específico, garantizando al tercero, que el presupuesto está reservado para él una vez surtido la demás ejecución presupuestal. Este compromiso disminuye definitivamente la apropiación, garantizando que los recursos comprometidos no sean desviados a ningún otro fin. Por otra parte, si bien el perfeccionamiento de un contrato se da cuando se firman las partes, el compromiso, da sustento financiero a dicho pacto (Morales, 2020). Es decir que perfecciona el contrato.

Posteriormente, se realiza el registro de la Obligación presupuestal, y se realiza a partir de un compromiso previamente registrado. Es por ello que la ejecución presupuestal se entiende desde el concepto de “cadena”, todo el proceso se desarrolla de manera consecuente y coherente.

Como se dijo anteriormente, y de acuerdo con (Morales, 2020), la Obligación se causa una vez recibidos los bienes y servicios y su contabilización. La contabilidad que genera la recepción de los bienes o servicios, o el regitro de la obligación en el Sistema, es: un pasivo (cuenta por pagar a un proveedor) y un activo (recursos recibido por anticipado). Es por ello que el registro de la obligación es tan importante y diciente en la ejecución del presupuesto, toda vez que valida que se han cumplido unas condiciones i) contractuales o se tiene el visto bueno de Bienes y Servicios recibidos a satisfacción y ii) legales, ya que el proveedor expide una factura que liquida los respectivos impuestos.

Cabe decir que aquí se pueden causar deducciones i) tributarias como Retenciones, IVA, Renta, ICA; ii) judiciales, como embargos, demandas por alimentos, etc., y iii) autorizadas, como libranzas, descuentos, etc. El registro de obligación , solo es posible si se tiene disponibilidad de PAC o Programación Anualizada de Caja, que financieramente y por razones de flujo de caja y liquidez financiera, indica techos máximos de pagos de manera mensualizada.

Por último, se tiene en la cadena presupuestal el registro de las respectivas órdenes de pago, entendidas como la acción administrativa, mediante la cual la respectiva entidad, define el neto a girar al beneficiario, solicitando a la tesorería pagadora el pago, mediante el cual a su vez, se extingue el pasivo generado en la Obligación (Morales, 2020).

Dicho lo anterior, y teniendo en cuenta que según lo establece la normatividad vigente, se entiende por ejecución presupuestal el recibo de los bienes y servicios a satisfacción de la entidad, amparados en un título de gasto y evidenciados en el registro de la obligación presupuestal según el flujo o cadena presupuestal de la que se habló; se desarrolla a continuación el apartado correspondiente al estudio de caso del MHCP, en donde se busca explicar el comportamiento histórico de ejecución presupuestal de los últimos seís años, para posteriormente

analizar el comportamiento, obtener conclusiones y formular recomendaciones en materia financiera y administrativa para la entidad.

Para ello, el Grupo de Presupuesto de la Oficina Asesora de Planeación – OAP del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, llevó a cabo en el segundo y tercer trimestre de la vigencia fiscal 2020 el diagnóstico del comportamiento y análisis de tendencia de ejecución y rezago presupuestal 2014 a 2019, dadas las necesidades institucionales de orientar acciones de mejora para planear, administrar y ejecutar con transparencia y de manera óptima la ejecución presupuestal del Ministerio; esto toda vez que se requiere materializar el cierre de brecha frente a los resultados obtenidos en la aplicación de la "Política de Gestión Presupuestal y sintetizados en el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión – FURAG", herramienta del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP que reporta avances de la gestión administrativa de las entidades y sirve de insumo para el monitoreo, evaluación y control de los resultados institucionales y sectoriales, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Según dicho diagnóstico, se ha podido entrever en la práctica, que la gestión presupuestal integra la relación entre la planeación y ejecución, que al final se traduce en el uso eficiente o no de los recursos destinados a cumplir las funciones asignadas a la entidad, el sector Hacienda y el Estado según la normatividad vigente y el alcance de logros de cada dependencia que gestiona presupuesto.

Es por ello la importancia de establecer la obligatoriedad de que la gestión administrativa y financiera a través del recurso humano en todos los niveles de la organización participen en el cuidadoso desarrollo de las actividades durante el periodo presupuestario para la obtención de las metas y resultados esperados. Por ello el ejercicio realizado desde la OAP del Ministerio busca orientar una buena gestión presupuestal, en principio, mediante la aplicación de los principios

presupuestales establecidos en Estatuto Orgánico del Presupuesto: Planificación, Anualidad, Universalidad, Unidad de Caja, Programación Integral, Especialización, Inembargabilidad, Coherencia Macroeconómica, Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal (Decreto 111, 1996).

Es así, como mediante la aplicación de la herramienta de planificación definida en el Estatuto, en su artículo 10 y desarrollada en la parte normativa y conceptual del apartado anterior, la Ley Anual de Presupuesto, entendida como "Instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social" (Decreto 111, 1996, art. 10), se desarrolló el análisis histórico de la ejecución presupuestal anual para cada los recursos apropiados para cada vigencia, con el propósito de obtener el comportamiento de la ejecución en el tiempo y luego evaluar y explicar los resultados. De esta manera, desde un contexto conceptual del presupuesto público y de gestión administrativa y financiera de la Entidad como instrumento de eficiencia administrativa y presupuestal, lograr explicar los resultados y posteriormente acercarse a propuestas de cierre de brechas.

Para ello, es necesario decir que el método mediante el cual se realiza el análisis, se basa en reportes de ejecución presupuestal generados por el SIIF Nación con cierre a 31 de diciembre de cada una de las vigencias fiscales desde 2014 hasta 2019, información descargada en una matriz que contiene las filas para cada uno de los rubros de gasto; y en columnas la información correspondiente a la cadena presupuestal: Apropiación Vigente, CDPs, Compromisos, Obligaciones, y Pagos. Dicho reporte de ejecución, contempla la totalidad de los rubros de funcionamiento e inversión asignados en el presupuesto del MHCP.

En este punto es importante aclarar que algunos de los rubros asociados al Ministerio en el decreto de liquidación anual, no son propios del objeto institucional o misional de la entidad, pero dado el carácter de órgano rector en materia presupuestal, es la sección presupuestal en la

que el Gobierno Nacional decide incorporar presupuestos de temas y políticas con un alcance transversal que se interrelacionan con el quéhacer misional de otros sectores o niveles de la Administración Pública. Este es el caso de rubros como transferencias de propósito general del SGP a municipios, rubros de inversión para sistemas de transporte público masivo de proyectos en distintas ciudades, transferencias de Distribución previo concepto, como las de gastos de personal, otras transferencias o Distribución para apoyo a proyectos de inversión nacional, etc.

El análisis, igualmente en el aspecto cuantitativo y cualitativo, implica segmentar la información por grupos de agregados de gasto, dado su propósito y temporalidad. De esta manera se clasifica en el análisis la ejecución para los gastos de Funcionamiento y gastos de Inversión según la ejecución en el periodo seleccionado.

Para el comportamiento de ejecución presupuestal en el periodo 2014 a 2019, se toman los resultados alcanzados en materia de ejecución presupuestal, que como se sustentó anteriormente, se calcula según lo registrado en el total de obligaciones, sobre la apropiación vigente. Así mismo, el respectivo promedio para el periodo analizado:

Tabla 1.
Ejecución Presupuestal MHCP 2014-2019, por rubros agregados

AÑO	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PROMEDIO
FUNCIONAMIENTO	**75,4%**	**95,7%**	**91,0%**	**92,9%**	**85,9%**	**90,4%**	**88,6%**
Gasto de Personal	14,6%	16,0%	86,8%	94,5%	12,9%	98,4%	53,9%
Adquisición de bienes y servicios	86,9%	89,7%	78,8%	90,3%	76,1%	87,4%	84,9%
Transferencias corrientes	77,9%	98,1%	91,4%	92,7%	91,3%	90,4%	90,3%
Transferencias de capital	70,5%	97,1%	81,1%	98,6%	80,1%	72,6%	83,3%
INVERSIÓN	**21,1%**	**63,5%**	**22,6%**	**87,5%**	**37,2%**	**23,5%**	**42,6%**
TOTAL	**69%**	**93%**	**86%**	**93%**	**83%**	**81%**	**84%**

Fuente: Elaboración propia OAP MCHP, SIIF Nación, 2020.

Como se observa en la tabla 1, el promedio de ejecución presupuestal, es en general del 84%. Dicho periodo se vio afectado en mayor impacto por la baja ejecución de 2014, que

asciende a 69%, con ciclos posteriores y atípicos en su comportamiento, siendo el más alto 2015 (95%), el más bajo 2019 (81%) y en los años 2016, 2017 y 2018, con porcentajes que fluctuaron, entre el 86% y 93% y 83% con características asincrónicas en su comportamiento.

Así mismo, como referentes específicos, para el periodo 2014 -2019, en gastos de funcionamiento se obtuvo un promedio de ejecución presupuestal del 88,6%, que se vio afectado en su estimación por el año 2014 con la ejecución más baja del 75,4%, con ciclos posteriores y atípicos en su comportamiento, siendo el más alto 2015 (95,7%), el más bajo 2018 (85,9%) y en los años 2016, 2017 y 2109, con porcentajes que fluctuaron , entre el 90% y 93% y con características asincrónicas en su comportamiento.

Se observa que el rubro de funcionamiento está compuesto, según la clasificación de gasto que se maneja en los catálogos vigentes, en esencia por unos gastos de personal (A-01), los gastos relacionados con la adquisición de bienes y servicios (A-02) y por los gastos relacionados a las transferencias bien sea corrientes (A-03) o de capital (A-04).

De esta manera, los gastos de personal muestran un promedio de ejecución bajo de 53,9% . En teoría este tipo de gastos, al ser recurrentes y perfectamente cuantificables y por tanto objeto de rigurosa planeación, deberían caracterizarse en un deseable del 95% como mínimo, dado que dichos gastos obedecen al pago de la planta de personal de la entidad y los costos relacionados; sin embargo, aquí se debe decir que este rubro contempla dentro de sí un concepto más desagregado, llamado “Gastos de Personal – Distribución previo concepto DGPPN”, que consiste en tener una reserva para garantizar a las entidades que participan del PGN, los recursos faltantes en sus gastos de personal, por concepto del incremento salarial anual a los servidores públicos, mediante solicitud de recursos adicionales que el MHCP efectúa a las entidades solicitantes, mediante una distribución.

Estos gastos de personal adicionales, no se contemplan en el momento en el que se liquida el presupuesto, ya que es decretado por las directrices del Departamento Administrativo de la Función Pública – DAFP durante la vigencia en curso, y no en la vigencia en la que se planea el anteproyecto y proyecto de presupuesto de la siguiente vigencia.

Respecto a lo anterior, es importante mencionar que los rubros de "distribución", por su naturaleza no se "ejecutan". Esto quiere decir que no son recursos que surten un proceso de gestión presupuestal, mediante la cadena que se expuso en el primer apartado. Este tipo de gastos solo se reducen de la apropiación al ser distribuidos. Sin embargo los excedentes que por cualquier razón no se distribuyen y quedan como excedente en la apropiación vigente, afectan el análisis de ejecución de los recursos que sí se ejecutan, toda vez que se mantienen en la base del cálculo de ejecución, que como ya se explicó, se obtiene en porcentaje al dividir las obligaciones sobre la apropiación vigente.

Esto, permite entender que cuando se trate de rubros de Distribución, se debe observar con cuidado las cifras y explicar su comportamiento, a la luz de dichas particularidades. Este tipo de rubros y la manera como operan en el presupuesto, se encuentran también en los gastos de transferencias e inversión.

Adicionalmente y antes de continuar, es importante decir que este tipo de rubros Distribución, no se encuentran en presupuestos de otras entidades y por tanto es una particularidad del MHCP, por tratarse de la sección que por su naturaleza, guarda recursos "bolsa" para atender contingencias que no están directamente relacionadas con su gestión institucional o misional.

En cuanto a la adquisición de Bienes y Servicios con un promedio aceptable de 84,9% y que se debe caracterizar en un deseable del 95%, dado que dichos gastos obedecen a la atención

planeada de las necesidades para el normal funcionamiento de la entidad, recurrentes e inaplazables. Por ejemplo, el pago de servicios públicos, licencias, equipos, mantenimiento de la sede, etc.

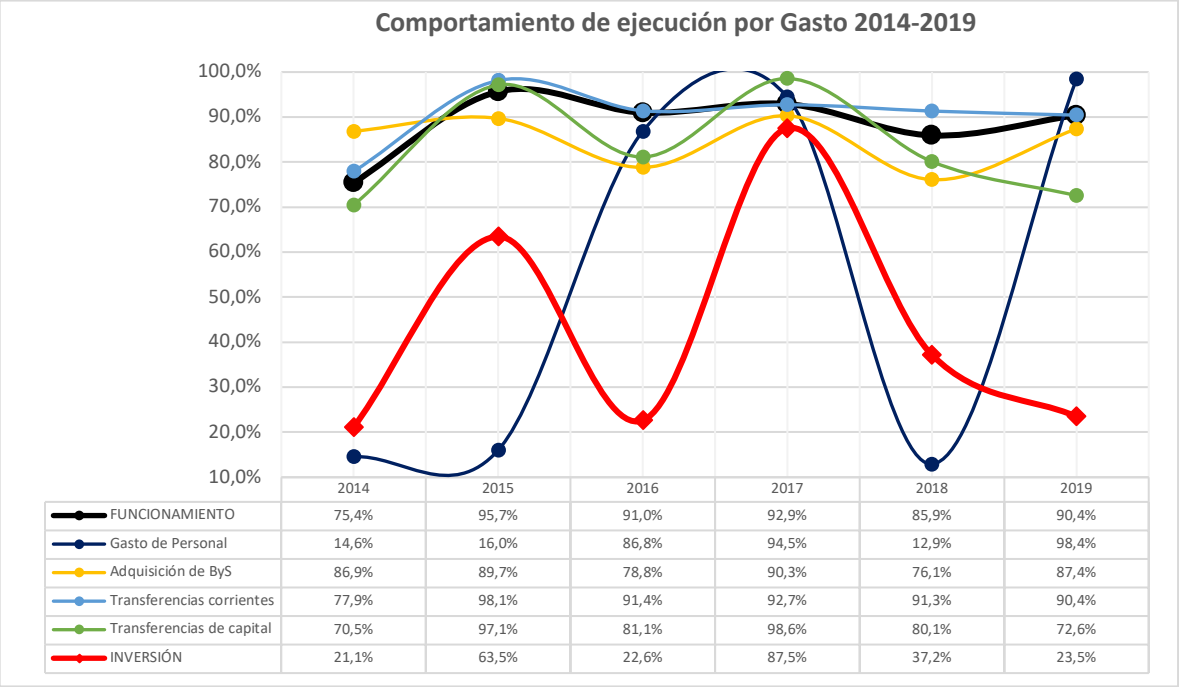
Para el caso de las Transferencias Corrientes y de Capital, con promedios del 90,3% y 83,3%, respectivamente, y que se debe caracterizar en un deseable del 95%, dado que dichos gastos obedecen al cumplimiento de títulos del gasto exigibles en su cumplimiento, estipulados en la normatividad vigente.

En cuanto a Gastos de Inversión, con un promedio de ejecución de 42,6%, por debajo del 60% considerado como regular y que se debe caracterizar en un deseable del 95%, dado que dichos gastos obedecen a proyectos con planificación, tiempo definido y debidamente priorizados, que por su naturaleza son los gastos que materializan el mandato legal y constitucional de las políticas públicas de los PND.

Como balance general, y como se mencionó anteriormente, especial atención merece, en los gastos de personal, transferencias e inversión, los rubros "Otros Gastos Personales - Distribución Previo Concepto DGPPN", "Otros Transferencias - Distribución Previo Concepto DGPPN" y "Apoyo a Proyectos de Inversión Nacional - Distribución Previo Concepto DGPPN y DNP", que por tratarse de recursos a distribuir a otras secciones del PGN, reducen la apropiación vigente de la entidad, sin generar compromisos y obligaciones. Esto quiere decir que si a cierre de vigencia, no se distribuye el 100% de los recursos, es factible sucedan los siguientes eventos que afectan los resultados finales de la ejecución en cada vigencia: i) La apropiación no distribuida, suma en la apropiación vigente y se presenta como un saldo sin ejecutar al cierre de la vigencia, afectando negativamente el porcentaje final de ejecución; ii) Al registrar los saldos presupuestales con operaciones de compromisos y obligaciones en cero, estos afectan

disminuyendo la suma de todas las obligaciones que al dividirlas sobre la apropiación vigente presentan, igualmente una baja ejecución en gastos de funcionamiento o inversión.

Esto sucede sobre todo cuando los sobrantes son significativos: Caso 2014: $366 mil millones; 2015: $329 mil millones; y 2018: $499 mil millones; cuando no hay sobrantes por dicho concepto, la ejecución de "Gastos de Personal" es óptima, como se observa en la siguiente ilustración:



	2014	2015	2016	2017	2018	2019
FUNCIONAMIENTO	75,4%	95,7%	91,0%	92,9%	85,9%	90,4%
Gasto de Personal	14,6%	16,0%	86,8%	94,5%	12,9%	98,4%
Adquisición de ByS	86,9%	89,7%	78,8%	90,3%	76,1%	87,4%
Transferencias corrientes	77,9%	98,1%	91,4%	92,7%	91,3%	90,4%
Transferencias de capital	70,5%	97,1%	81,1%	98,6%	80,1%	72,6%
INVERSIÓN	21,1%	63,5%	22,6%	87,5%	37,2%	23,5%

Ilustración 4. Comportamiento de ejecución por gasto 2014-2019.
Fuente: Elaboración propia OAP MCHP SIIF Nación, 2020.

Otros rubros importantes para tener en cuenta en su ejecución, son la transferencias corrientes y de capital, puesto que se constituyen en la porción más significativa dentro del presupuesto del MHCP para cada una de las vigencias analizadas. Son transferencias que ascienden a un promedio de $12 billones COP en los últimos seis años, y que por norma general corresponden a transferencias de Ley que se apropian en el presupuesto del MHCP, pero que en su mayoría no corresponden a gastos propios de dicha cartera, sino a recursos que se tienen para

diferentes propósitos. Ejemplo de esto, son las transferencias al FONPET, Propósito General del SGP, FOGAFIN, FINDETER, Fondo Nacional de Garantías – FNG, entre otros.

Para la vigencia 2020, como se indicó anteriormente, existen recursos en el rubro de transferencias que superan los $25 billones COP debido a la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y de conformidad con (Decreto 444, 2020), “por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME” y (Decreto 492, 2020), “por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías – FNG”. Todo ello con ocasión de la Pandemia 2020, generada por la COVID-19.

Volviendo al comportamiento histórico, el promedio de ejecución de las transferencias corrientes asciende a 90,3%, lo cual evidencia en el horizonte de tiempo analizado una tendencia constante frente al promedio de las transferencias de capital que asciende al 83,3%.

En cuanto a los gastos de inversión, la ejecución indica que se tiene un promedio de ejecución para los últimos seis años de 42,6%. Solamente en 2015 y 2017 superó la ejecución con un 60% y 80% respectivamente. Para los otros años su ejecución no superó el 25%, con excepción de 2018, cuya ejecución fue de 37%. Esto permite evidenciar ejecuciones significativamente bajas y preocupantes, haciendo la salvedad de los recursos de "Apoyo a Proyectos de Inversión Nacional - Distribución Previo Concepto DGPPN y DNP", que como ya se explicó, deben observarse con cuidado.

Así mismo, en la sección presupuestal de la entidad se contemplan los proyectos de los Sistemas de Transporte Masivo, que alteran la realidad institucional dada su naturaleza y que son ejecutados por el Ministerio de Transporte.

Ahora bien, con el fin de conocer el detalle de la información presentada frente a la ejecución presupuestal en un contexto de escenario global, se debe revisar la información en detalle, como se efectúa a continuación:

Gastos de personal: En la vigencia 2014 se apropiaron $438.728.526.276, de los cuales se comprometieron $64.171.199.762 (14,6%), y se obligaron $63.964.566.893 (14,6%); en la vigencia 2015 se apropiaron $400.526.496.806, de los cuales se comprometieron $64.223.469.459 (16%), y se obligaron $64.215.469.459 (16,0%); en la vigencia 2016 se apropiaron $76.394.670.886, de los cuales se comprometieron $67.324.690.623 (88,1%), y se obligaron $66.335.804.263 (86,8%); en la vigencia 2017 se apropiaron $74.039.339.132, de los cuales se comprometieron $69.950.720.414 (94,5%), y se obligaron $69.950.720.414 (94,5%); en la vigencia 2018 se apropiaron $577.004.318.508, de los cuales se comprometieron $75.607.272.248 (13,1%), y se obligaron $74.669.537.320 (12,9%); finalmente en la vigencia 2019 se apropiaron $72.379.783.253, de los cuales se comprometieron $71.310.381.705 (98,5%), y se obligaron $71.231.461.697 (98,4%).

El rubro más representativo en dicho periodo es "Otros Gastos Personales - Distribución Previo Concepto DGPPN"; el cual se entiende como un rubro en el cual se apropian aquellos recursos que serán distribuidos durante la vigencia a las entidades que participan del PGN y se destina compensar los incrementos salariales en las nóminas de las entidades, el cual generó que en las vigencias 2014, 2015 y 2018 el nivel de compromisos y obligados fuese desfavorable al contemplarse para calcular el nivel de ejecución, considerando la totalidad de recursos apropiados no fueron distribuidos, esto contrastado con las vigencias 2016, 2017 y 2019, en las cuales si bien se establece este mismo rubro, este fue distribuido en más de un 80%, lo cual permite un equilibro más acorde en el cálculo.

Gastos Generales o Adquisición de Bienes y Servicios: En la vigencia 2014 se apropiaron $41.043.000.000, de los cuales se comprometieron $38.148.003.690 (92,9%), y se obligaron $35.651.230.287 (86,9%); en la vigencia 2015 se apropiaron $34.670.139.494, de los cuales se comprometieron $31.105.245.168 (90%), y se obligaron $31.105.245.168 (89,7%); en la vigencia 2016 se apropiaron $36.715.030.000, de los cuales se comprometieron $32.945.802.450 (89,7%), y se obligaron $28.937.267.340 (78,8%); en la vigencia 2017 se apropiaron $40.292.278.500, de los cuales se comprometieron $36.387.919.350 (90,3%), y se obligaron $36.387.919.350 (90,3%); en la vigencia 2018 se apropiaron $39.345.028.500, de los cuales se comprometieron $35.483.535.891 (90,2%), y se obligaron $29.939.016.194 (76,1%); finalmente en la vigencia 2019 se apropiaron $90.595.257.122, de los cuales se comprometieron $86.413.858.225 (95,4%), y se obligaron $79.152.970.468 (87,4%).

A través del rubro gastos generales, la entidad adquiere bienes y servicios, que coadyuvan al cumplimiento de las funciones asignadas, el cual tuvo un comportamiento favorable en el periodo analizado logrando ejecución a nivel de compromisos y obligaciones que en promedio superan el 75%. Ahora bien, al analizar en detalle la ejecución de los componentes del rubro se determinó que los servicios de tipo tecnológicos fueron los de menor ejecución, esto en el entendido de su naturaleza y complejidad en contratación y ejecución.

En el caso de las transferencias corrientes, en la vigencia 2014 se apropiaron $11.864.891.555.153, de los cuales se comprometieron $9.245.906.380.265 (77,9%), y se obligaron $ 9.245.906.380.265 (77,9%); en la vigencia 2015 se apropiaron $12.762.141.490.390, de los cuales se comprometieron $12.523.305.023.987 (98%), y se obligaron $12.523.305.023.987 (98,1%); en la vigencia 2016 se apropiaron $14.537.544.954.626, de los cuales se comprometieron $14.386.200.049.640 (99,0%), y se obligaron $13.288.491.106.493

(91,4%); en la vigencia 2017 se apropiaron $17.438.051.733.713, de los cuales se comprometieron $16.995.374.302.657 (97,5%), y se obligaron $16.171.112.946.027 (92,7%); en la vigencia 2018 se apropiaron $8.445.610.718.290, de los cuales se comprometieron $7.891.441.629.893 (93,4%), y se obligaron $7.713.793.499.937 (91,3%); finalmente en la vigencia 2019 se apropiaron $6.067.349.574.843, de los cuales se comprometieron $5.824.648.411.834 (96,0%), y se obligaron $5.487.263.655.308 (90,4%).

Al respecto, es importante señalar que las principales transferencias corrientes a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público corresponde a i) recursos para el sistema de seguridad social en salud establecidos en (Ley 1607, 2012, art. 24), los cuales son transferidos mensualmente al Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA; y ii) las transferencias que por concepto del Sistema General de Participaciones se realizan a las entidades territoriales, las cuales hasta 2017 corresponden al rubro A-3-6-3-162 (Ley 1607, 2012, art. 24), los cuales son transferidos mensualmente al Fondo de Solidaridad y Garantía – FOSYGA, puesto que su apropiación en el periodo oscilo entre $5.545.063.045.425 y $8.603.890.825.663. Sin embargo, desde 2018, el rubro más importante fue A-3-7-3-1 Sistema General de Participación - Propósito General (Ley 715, 2001, art. 4), que osciló en los últimos años entre $4.082.684.761.421 y $4.574.303.490.350.

En el caso e las transferencias de capital, en la vigencia 2014 se apropiaron $678.084.020.168, de los cuales se comprometieron $657.873.368.195 (97,0%), y se obligaron $477.873.368.195 (70,5%); en la vigencia 2015 se apropiaron $484.997.874.963, de los cuales se comprometieron $471.161.943.699 (97%), y se obligaron $471.161.943.699 (97,1%); en la vigencia 2016 se apropiaron $561.650.623.978, de los cuales se comprometieron $558.695.718.178 (99,5%), y se obligaron $455.721.974.281 (81,1%); en la vigencia 2017 se

apropiaron $522.671.055.647, de los cuales se comprometieron $515.219.790.083 (98,6%), y se obligaron $515.219.790.083 (98,6%); en la vigencia 2018 se apropiaron $545.485.545.815, de los cuales se comprometieron $540.113.272.628 (99,0%), y se obligaron $437.069.320.043 (80,1%); finalmente en la vigencia 2019 se apropiaron $170.941.060.033, de los cuales se comprometieron $169.541.333.791 (99,2%), y se obligaron $124.020.810.070 (72,6%).

Los rubros más representativos en este periodo corresponden a las transferencias de capitalización de los rubros A-4-2-1-3 “Fondo De Organismos Financieros Internacionales – FOFI - Ley 318 De 1996”, cuya apropiación vigente osciló entre $270.048.000.000 y $330.048.000.000, a través del cual se da cumplimiento a los compromisos de pago por la pertenencia a los organismos financieros internacionales de los cuales Colombia sea parte de conformidad con la ley.

En los asuntos de inversión, para el periodo 2014 a 2019, se tiene el siguiente comportamiento:

Tabla 2.
Ejecución Presupuestal Inversión MHCP 2014-2019, por vigencia

EJECUCIÓN PRESUPUESTAL INVERSIÓN					
AÑO	**APR. VIGENTE**	**COMPROMISO**	**%**	**OBLIGACIÓN**	**%**
2014	$ 1.663.707	$ 351.819	21,1%	$ 351.819	**21,1%**
2015	$ 1.329.555	$ 851.632	64,1%	$ 843.794	**63,5%**
2016	$ 1.247.028	$ 628.894	50,4%	$ 282.373	**22,6%**
2017	$ 583.072	$ 510.330	87,5%	$ 510.330	**87,5%**
2018	$ 618.584	$ 461.648	74,6%	$ 230.154	**37,2%**
2019	$ 1.114.238	$ 502.368	45,1%	$ 261.461	**23,5%**

Fuente: Elaboración propia OAP MCHP, SIIF Nación, 2020.

En la vigencia 2014 se apropiaron $1.663.706.720.442, de los cuales se comprometieron $351.818.615.456 (21,1%), y se obligaron $351.818.615.456 (21,1%); en la vigencia 2015 se apropiaron $1.329.555.320.606, de los cuales se comprometieron $851.632.283.011 (64%), y se obligaron $843.794.302.419 (63,5%); en la vigencia 2016 se apropiaron $1.247.028.345.307, de

los cuales se comprometieron $628.893.646.214 (50,4%), y se obligaron $282.373.062.062 (22,6%); en la vigencia 2017 se apropiaron $583.072.232.017, de los cuales se comprometieron $510.329.967.810 (87,5%), y se obligaron $510.329.967.810 (87,5%); en la vigencia 2018 se apropiaron $618.583.734.925, de los cuales se comprometieron $ 461.647.663.906 (74,6%), y se obligaron $230.154.286.339 (37,2%); finalmente en la vigencia 2019 se apropiaron $1.114.238.403.136, de los cuales se comprometieron $ 502.368.126.865 (45,1%), y se obligaron $261.461.014.499 (23,5%).

Los recursos de inversión presentan una tendencia negativa en los 6 años de análisis, toda vez que solo en la vigencia 2015 y 2017 la ejecución a nivel de compromisos y obligados fue favorable, siendo una ejecución promedio del 30% en las vigencias 2014, 2016, 2018 y 2019. Esto se explica por que en la sección MHCP, como se explicó, existen recursos asignados al presupuesto de gastos de inversión que corresponden a proyectos de transporte masivo de diferentes ciudades del país, cuya entidad ejecutora es el Ministerio de Transporte, y la financiadora es el MHCP. Esta particularidad, equivale aproximadamente al 30% al monto total de inversión para el Ministerio.

De otro lado, el proyecto *Apoyo a proyectos de inversión nacional* cuya distribución según corresponda, está sujeta a las necesidades para atender contingencias que se presenten durante la vigencia y que no genera compromisos y obligaciones a nivel de la Entidad sino de la beneficiaria, representa aproximadamente el 40% del total de la inversión de la Entidad; así mismo, el proyecto de “Coberturas de tasa de interés para financiación de Vivienda Nueva” cuya ejecución depende de las solicitudes de crédito de vivienda nueva que cumplan las condiciones para aplicar al programa y los proyectos misionales y que por tanto tampoco obedece a una gestión presupuestal directamente articulada con el desarrollo misional de la misma.

Conclusiones

Con el propósito de evaluar los resultados del comportamiento histórico de ejecución presupuestal del MHCP que se presentaron en apartados anteriores, se busca en este apartado desarrollar los comentarios conclusivos que permitan realizar también recomendaciones a la entidad, las dependencias ejecutoras, pero también grupos de valor interesados en evaluar el desempeño institucional en materia presupuestal, bien sean oficinas de control interno, organismos de control o instituciones evaluadoras del desempeño administrativo de las entidades públicas.

Así lo expuesto, se identifica desde la Oficina Asesora de Planeación, que los principales inconvenientes que subyacen y por lo tanto se presentan en el comportamiento analizado, que impidieron lograr una adecuada ejecución presupuestal, pero que pueden ser evitables en las vigencias subsiguientes son:

Primero, deficiente programación de los recursos, toda vez que se solicitan recursos superiores a los que se puedan ejecutar, sin considerar las ejecuciones históricas, y el proceso en relación con el cumplimiento de las metas y los objetivos propuestos, en una vigencia fiscal.

Segundo, tardía constitución de Certificados de Disponibilidad Presupuestal – CDP al no requerirlos en la oportunidad establecida en el proceso de programación y el Plan Anual de Adquisiciones.

Tercero, demora en la contratación estatal frente a los tiempos mínimos requeridos y establecidos para iniciar las etapas precontractuales, contractuales y de adjudicación de los recursos, que expresan procesos y procedimientos administrativos que debieran optimizarse.

Cuarto, demora en el recibo de bienes y servicios a satisfacción, que impiden materializar la ejecución del presupuesto, debido a incumplimiento en los plazos por parte de proveedores y contratistas para la entrega de los bienes y servicios, generando retrasos en la ejecución presupuestal y conllevando a la constitución de reservas presupuestales al finalizar la vigencia.

Quinto, demora en la liquidación y pago ante el incumplimiento de los requisitos para la constitución del pago al beneficiario final o demoras en el trámite administrativo, generando cuentas por pagar al finalizar la vigencia.

Para ello, desde la OAP se establece que los principales elementos que se deben aplicar para lograr una adecuada ejecución presupuestal, administrativa y financiera, dados los comportamientos analizados son:

Primero, la necesidad de ubicar la gestión del presupuesto en el tiempo, considerando la existencia de información histórica, que es imprescindible al efectuar su proyección; al respecto algunos servicios y necesidades se repiten, presentan ciclos diferentes o desaparecen y su parametrización representa la base de toma de decisiones en su materialización con el propósito de evitar estimaciones que reflejen cálculos excesivamente pesimistas u optimistas, dado que el proceso no es estático. Es activo, dinámico, siempre cambiante y de acuerdo con las circunstancias de la entidad.

Segundo, la necesidad de reconocer que cada dependencia, líder o responsable, supervisor y ejecutor de las actividades deben pensar en la consecución de las metas – resultados, mediante la acción responsable en cada una de ellas, atendiendo a su impacto en materia presupuestal y financiera, no solo de la dependencia ejecutora, sino de las finanzas públicas del Estado, toda vez que los recursos se administran y se gestionan para la atención de necesidades, desde una Cuenta Única Nacional – CUN que opera como única bolsa que a su vez gestiona el flujo de caja para

atender necesidades de todas las entidades públicas. Esto quiere decir que cuando una dependencia planifica de manera incorrecta y apropia recursos y PAC para la atención de necesidades, pero no efectúa los respectivos pagos, afecta la atención de necesidades de otras aristas del cometido estatal.

Tercero, la necesidad de reconocer la importancia del seguimiento permanente sobre los éxitos y problemas identificados en el análisis de comportamiento histórico en la ejecución presupuestal, en desarrollo de los servicios y productos en ejecución, por parte de los miembros encargados de la acción, para discutirlos cuidadosamente en la toma de decisiones de los ordenadores de gasto de la entidad y demás actores involucrados y grupos de valor interesados en la adecuada gestión presupuestal del MHCP. Para ello, se recomienda a la entidad formular y desarrollar herramientas actualizadas como informes de ejecución presupuestal mensualizados, que a su vez oriente alertas y recomendaciones automáticas en la materia, y que lo realice en función del mes en el que esté reportando información, de acuerdo a los datos históricos de ejecuciones en vigencias pasadas.

Cuarto, la necesidad de reconocer la importancia de revisar la coherencia entre las disponibilidades presupuestales y de caja o efectivo; los avances intermedios frente a las metas establecidas y el cumplimiento de los proveedores de los servicios y productos contratados, que permitan identificar qué variables son o no controlables, para de esta manera hacer óptima la gestión de los recursos públicos y a su vez la consecución del cometido estatal expresado en la Constitución, la Ley y los planes de desarrollo, sectoriales e institucionales.

Quinto, la necesidad de reconocer la importancia del interés de todos los actores involucrados en la planeación y ejecución del ciclo presupuestal, para tener y utilizar los conocimientos necesarios en las herramientas e instrumentos adecuados para la ejecución de lo

planeado. Por ejemplo, en lo económico considerar aspectos como la inflación, devaluación, tasas de interés, tasas de cambio; en estadística para reducir grados de incertidumbres; en administración para el debido planeamiento, coordinación de actividades, rutas críticas, continuidad de negocio, normatividad vigente, tiempos contractuales y en auditoria, entre otros; y en lo contable para registrar las operaciones y expresar monetariamente las decisiones adoptadas frente al presupuesto asignado y ejecutado.

Para finalizar y teniendo en cuenta lo anterior, se sugiere tener presente que al administrar recursos públicos, toda entidad es sujeto de supervisión de las autoridades fiscales y entes de control, en referencia a las decisiones para adelantar los procesos contractuales, administrativos y financieros en relación con la gestión presupuestal. Razón por la cual se deben tener en cuenta los preceptos correspondientes en materia presupuestal y buscar optimizar la gestión financiera en sus diferentes etapas o ciclos: planificación o programación del presupuesto, ejecución del mismo y seguimiento, evaluación y retroalimentación de lo ocurrido en la materia.

Por último, es importante tener en cuenta las particularidades de las entidades que se analizan, para que un parámetro estándar no desconozca aquellas singularidades de las entidades analizadas y los componentes que generan afectaciones en las evaluaciones y retroalimentación en materia presupuestal. Para el caso del MHCP, considerar lo indicado de manera transversal en el documento, que de manera particular, apropia bolsas o recursos que no corresponden a su cometido institucional, pero que por su naturaleza, sirve como sección presupuestal en la cual se guardan o garantizan los recursos necesarios para atender contingencias del Estado, pero que de no darse, pueden afectar su medición y evaluación en la gestión financiera y presupuestaria.

Bibliografía

Auditoría General de la República (septiembre 2012). Guía de presupuesto público territorial. Bogotá D.C.

Congreso de la República. (21 de abril de 1989) Por la cual se crea el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación. [Ley 38 de 1989]. DO: 38.789. Recuperado de: https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Inversiones%20y%20finanzas%20pblicas/Ley_38_de_1989.pdf

Congreso de la República. (27 de diciembre de 2019) Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2020. [Ley 2008 de 2019]. DO: 51.179. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_2008_2019.html

Congreso de la República. (21 de diciembre de 2001) Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. [Ley 715 de 2001]. DO: 44.654/ Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0715_2001.html

Congreso de la República. (26 de diciembre de 2012) Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones. [Ley 1607 de 2012]. DO: 48.655 / Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html

Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 334 [Titulo XII]. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 339 [Titulo XII]. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 345 [Titulo XII]. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 352 [Titulo XII]. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

Corte Constitucional, Sala Plena. (13 de noviembre de 2014) Sentencia C-870/14. [MP Luis Guillermo Guerrero Pérez].

Morales, David (24 de abril 2020). Apuntes de clase "Presupuesto Público" en Especialización de Finanzas y Administración Pública, Universidad Militar Nueva Granda – UMNG, Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público (diciembre 2019). Informe de Presupuesto Ciudadano 2020, MHCP, Bogotá D.C.

Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Oficina Asesora de Planeación (agosto 2020). "Análisis de comportamiento 2014 -2019". Repositorio OAP - MHCP, 2020.

Presidencia de la República. (15 de enero de 1996) Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. [Decreto 111 de 1996]. DO: 42.692/ Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html

Presidencia de la República. (15 de enero de 1996) Artículo 1. Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. [Decreto 111 de 1996]. DO: 42.692. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0111_1996.html

Presidencia de la República. (30 de diciembre de 2019). Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2020, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos. [Decreto 2411 de 2019]. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-2411-30-diciembre-2019.pdf

Presidencia de la República. (28 de marzo de 2020). Por el cual se establecen medidas para el fortalecimiento del Fondo Nacional de Garantías y se dictan disposiciones en materia de recursos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020. [Decreto 492 de 2020]. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-492-28-marzo-2020.pdf

Presidencia de la República. (21 de marzo de 2020). Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias -FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. [Decreto 444 de 2020]. Recuperado de:

https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20444%20DEL%2021%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf

Presidencia de la República. (17 de marzo de 2020). Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional. [Decreto 417 de 2020]. Recuperado de: https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf

Presidencia de la República. (30 de mayo de 2007). por el cual se reglamentan normas orgánicas del presupuesto y se dictan otras disposiciones en la materia. [Decreto 1957 de 2007]. Recuperado de: http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1376884

Presidencia de la República. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. [Decreto 1068 de 2015]. Recuperado de: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=72893