

**Análisis del proceso presupuestario de las empresas industriales y comerciales del
estado dedicadas a actividades no financieras
Caso - Caprecom Montería**

**Monografía de grado para optar el título de Especialista en Gestión Pública
Universidad Nacional Abierta y a Distancia - UNAD
Escuela de Ciencias Jurídicas y Políticas**

**Guillermina Antonia Morelo López
C.C. No. 34.978.427 de Montería**

Colombia, Mayo 2018

**Análisis del proceso presupuestario de las empresas industriales y comerciales del
estado dedicadas a actividades no financieras
Caso - Caprecom Montería**

**Guillermina Antonia Morelo López
C.C. No. 34.978.427 de Montería**

Monografía de grado para optar el título de Especialista en Gestión Pública

**Lucía Salgado González
Asesor**

Colombia, Mayo 2018

DEDICATORIA

Quiero agradecer a Dios todo poderoso porque el permitió que yo tuviera salud, para poder lograr este objetivo de estudiar el permitió todo mi tiempo, mis esfuerzos, la parte económica, emocional y la comprensión y apoyo de mi familia

Doy gracias a mis hijos, mi esposo y demás familiares y amigos por brindarme su apoyo incondicional en lo largo de este sendero, que ya estoy culminando, este título va dedicado a ellos y a mi madre que se que desde el cielo me ilumina y apoya para que este sueño lo acabe de cumplir y así ver reflejado en el mañana el fruto de toda esta lucha y esfuerzo,

Para los distinguidos tutores de la Unad en este Especialización Mil y Mil gracias que el todo poderoso los ilumine cada día más para que sigan construyendo Futuro y logrando acompañar a cumplir sueños

AGRADECIMIENTOS

Quiero agradecer a Dios todo poderoso porque el permitió que yo tuviera salud, para poder lograr este objetivo de estudiar el permitió todo mi tiempo, mis esfuerzos, la parte económica, emocional y la comprensión y apoyo de mi familia

RESUMEN

En el presente estudio se analizó el desarrollo del proceso presupuestario dentro de una Empresa Industrial y Comercial del Estado dedicada a actividades no financieras. Como objetivos específicos se tuvo la descripción de las características legales del proceso presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado en Colombia, se indicó la forma como se programa, elabora y ejecuta el presupuesto en una EICE y se identificaron los instrumentos de planeación utilizados por una EICE para estructurar los ingresos y gastos requeridos para el normal desarrollo de sus operaciones. En el estudio, se utilizó un enfoque cualitativo con tipo descriptivo-documental. La muestra la constituye los documentos relevantes para obtener la información pertinente al estudio. Del análisis de la información recopilada se obtuvieron unos resultados y, a partir de estos, se pudo concluir que, las EICE son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. En lo que se refiere específicamente al proceso presupuestario de las EICE, éstas son reguladas por el Decreto 115 de 1996. Un aspecto importante, es que el presupuesto de las EICE no hace parte del Presupuesto General de la Nación. El Decreto 115 de 1996 establece las directrices y controles de las EICE dedicadas a actividades no financieras, para la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos. Con respecto a los aspectos relacionados con la programación, elaboración, conformación y ejecución del presupuesto de las EICE, éstas deben realizar una proyección presupuestal para las tres vigencias siguientes, y se adelantará en el segundo semestre de cada año. El presupuesto de las EICE se compone del presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos. Las EICE deben presentar su proyecto de presupuesto a más tardar el 30 de octubre. Con relación a la Presentación y aprobación del proyecto de presupuesto de las EICE, éstas deben presentar su proyecto de presupuesto a más tardar el 30 de octubre. En lo que respecta al seguimiento financiero que se le realiza a las EICE dedicadas a actividades no financieras, esta es realizada por la DGPPN. Finalmente, lo que se observa, es que existe la normatividad que establece los mecanismos para la programación, ejecución y seguimiento

del presupuesto de las EICE, por lo tanto, las EICE están obligadas a cumplir con lo dispuesto por la norma.

Palabras claves: EICE, presupuesto, proceso presupuestal, empresas no financieras, normatividad.

ABSTRACT

In the present study, the development of the budget process within an Industrial and Commercial Company of the State dedicated to non-financial activities was analyzed. As specific objectives we had the description of the legal characteristics of the budget process of the Industrial and Commercial Companies of the State in Colombia, the way in which the budget was programmed, elaborated and executed in an EICE and identified Identifying the planning instruments used by an EICE to structure the income and expenses required for the normal development of its operations. In the study, a qualitative approach with a descriptive-documentary type was used. The sample constitutes the relevant documents to obtain the information pertinent to the study. From the analysis of the collected information, some results were obtained and, from these, it could be concluded that the EICE are bodies created by the law or authorized by it, that develop activities of an industrial or commercial nature and economic management in accordance with the Private Law rules, except for the exceptions established by law. With regard to the budget process of the EICE, these are regulated by Decree 115 of 1996. An important aspect is that the budget of the EICE is not part of the General Budget of the Nation. Decree 115 of 1996 establishes the guidelines and controls of the EICE dedicated to non-financial activities, for the preparation, approval, creation and execution of their budgets. Regarding the aspects related to the programming, preparation, conformation and execution of the budget of the EICE, they must make a budget projection for the three following periods, and it will be advanced in the second semester of each year. The budget of the EICE consists of the income budget and the expenditure budget. The EICE must present their draft budget no later than October 30. With regard to the presentation and approval of the draft budget of the EICE, they must submit their draft budget by 30 October at the latest. Regarding the financial monitoring that is done to the EICE dedicated to non-financial activities, this is carried out by the DGPPN. Finally, what is observed is that there is a regulation that establishes the mechanisms for programming, executing and monitoring the budget of the EICE, therefore, the EICE are obliged to comply with the provisions of the regulation.

Keywords: EICE, budget, budget process, non-financial companies, regulations.

TABLA DE CONTENIDO

	INTRODUCCIÓN.....	10
1	PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	12
1.1	Descripción del problema.....	12
1.2	Formulación del problema.....	13
2	JUSTIFICACIÓN.....	14
3	OBJETIVOS DEL PROYECTO.....	15
3.1	Objetivo general.....	155
3.2	Objetivos específicos.....	155
4	MARCO REFERENCIAL.....	166
4.1	Antecedentes.....	166
4.2	Marco teórico.....	19
4.2.1	Intervención del Estado en la Economía y el surgimiento de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado –EICE-.....	19
4.2.2	El Estatuto Orgánico de Presupuesto y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.....	22
4.3	Marco conceptual.....	255
5	METODOLOGÍA.....	277
5.1	TIPO DE INVESTIGACIÓN.....	277
5.2	ANÁLISIS E INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INVESTIGACIÓN ..	277
5.3	ANÁLISIS DE LA DE LA INFORMACIÓN.....	277
5.4	POBLACIÓN Y MUESTRA.....	288
5.4.1	Población.....	288
5.5	FUENTES Y TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	28
8		
5.5.1	Fuentes Secundarias.....	288
6	RESULTADOS	29
6.1	Características legales del proceso presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.....	29
6.1.1	Concepto y definición de presupuesto.....	29
6.1.2	Funciones de la actividad presupuestal del Estado.....	300
6.1.3	Estatuto orgánico del presupuesto.....	355
6.2	Las empresas industriales y comerciales del estado no financieras.....	377

6.2.1	Programación, elaboración y ejecución el presupuesto en una EICE.	377
6.3	Caso: análisis presupuestario de Caprecom EPS	433
6.3.1	Constitución de Caprecom - caja de previsión social de comunicaciones ...	433
6.3.2	Aclaración de servicios ofrecidos por caprecom.....	444
6.3.3	Liquidación de caprecom	477
6.3.4	Presupuesto Caprecom	511
7	CONCLUSIÓN	544
8	BIBIOGRAFIA	588

LISTA DE TABLAS

Cuadro 1. Presupuestos de Gastos y Disponibilidad.....	Pág. 36
--	------------

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se denomina “Análisis del proceso presupuestario de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado dedicadas a actividades no financieras en Colombia”. Motiva la realización del presente estudio la grave situación por la que pasan entidades de este tipo como la Caja de Previsión Social de Comunicaciones “Caprecom”, la cual según un informe de la Contraloría tuvo un deterioro presupuestal que impactó negativamente en el cumplimiento eficiente y económico de su objetivo misional. Lo anterior se vio reflejado en una falta de coherencia en la asignación de recursos, lo cual, según el ente de control, no eran estimados desde el inicio, ni obedecían a un ejercicio debidamente planeado, sino que eran ajustados en el transcurso de la vigencia, trayendo como consecuencia incumplimiento en el logro de sus objetivos, planes y metas de esta entidad a tal punto que actualmente se encuentra en proceso de liquidación.

Con base en lo anteriormente expuesto, el presente estudio tiene como objetivo el análisis de la estructura del presupuesto de una EICE, que permita entender la importancia de la planeación en la obtención y asignación de recursos para este tipo de entidades.

Asimismo, pretende examinar las particularidades que regulan el régimen presupuestal de estas entidades, resaltando algunos aspectos relevantes del mismo a la luz de la normatividad vigente en materia fiscal, para llegar a plantear propuestas tendientes a mejorar y flexibilizar el marco normativo que las rige y que les permita competir en condiciones de eficiencia en los diferentes mercados en los cuales interactúan.

Para efectos presupuestales, las Empresas industriales y Comerciales del Estado tienen un tratamiento diferencial frente al común de las entidades estatales, en razón a su especial objeto social y, a que las mismas se encuentran inmersas, por regla general, en mercados competitivos que obligan a la adopción de un esquema dúctil en su manejo financiero.

En este sentido, son variados los estudios realizados en el país, tratando de entender el manejo dado por estas entidades al presupuesto asignado por el estado a través del Confís, las

cuales, dada su naturaleza operacional y el mercado en el cual se desenvuelven, tienen un tratamiento de exención del estatuto orgánico del presupuesto.

Para el desarrollo de la presente investigación se utiliza el método investigativo cualitativo. En este sentido la investigación será de tipo descriptivo-documental. El presente estudio requiere de un análisis del marco normativo que regula los aspectos presupuestales de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado en el país, con la finalidad de clarificar los conceptos sobre el marco jurídico que cubre el proceso presupuestal de estas entidades. En lo que respecta a lo operativo, el proceso descriptivo se realiza en base a la obtención de información sobre la estructuración del proceso presupuestal en una EICE de la ciudad de Montería.

1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1 Descripción del problema

El presupuesto público establece una serie de operaciones financieras en las cuales la entidad a que se ha signado dicho presupuesto hace la respectiva ejecución de los rubros a que está sujeta la normatividad, así mismo se establece según la ley las condiciones en las cuales se pueden hacer gastos e inversiones entorno a la función por la cual fue concebida dicha organización.

Los componentes de un proceso presupuestario público, están dados por la legislación publica y hacen parte de las partidas que el estado nacional dispone según antecedentes presupuestales incluyendo necesidades, programa y proyectos que se ajusten a los planes de gobierno que sean objeto de dicha dinámica, por otro lado existen las empresas del estado no financieras quienes se dedican a la prestación de servicios y por ende tiene su asignación presupuestaria para su operación.

Las condiciones normales que le puedan permitir a una organización pública hacer las respectivas inversiones y gastos se ajustan a la normatividad, en concordancia con el presupuesto y el respectivo ítem que hacen parte del mismo que en algunos casos son específicos y en otros son generales.

La relación proceso presupuestario frente a la función estatal establece un compromiso reciproco entre las funciones de la institución específica y las condiciones normales que le permiten cumplir con su labor; es decir la participación activa el cumplimiento de los respectivos pagos con terceros y su impacto frente a la comunidad.

El administrador público tiene la obligación de ajustarse al proceso presupuestario sin que este sea modificado pero si existen algunas prácticas que permiten hacer desplazamiento de rubros frente a necesidades manifiestas y en algunos casos prioridades en torno a dicho requerimiento teniendo en cuenta la legislación que permita desarrollar dichas acciones. Por

omisión y en algunos casos malas prácticas se pueden cometer delitos que afectan a los procesos presupuestarios, es decir tomar decisiones en donde se afecta la estructura presupuestaria y que dichos recursos sean empleados para otras actividades

1.2 Formulación del problema

¿De qué forma afecta el proceso presupuestario de las empresas industriales y comerciales del estado dedicadas a actividades no financieras?

2 JUSTIFICACIÓN

La estructura del estado en su gestión organizacional establece condiciones en las cuales se definen procesos entre ellos podemos encontrar: los legislativos, los jurídicos y en especial los presupuestarios. La legislación cubre a todos estos procesos definiendo para ellos distintos escenarios en los cuales operan las distintas actividades.

Se han constituido empresas industriales y comerciales del estado, y a su vez la ley le ha dado la connotación de empresas financieras y no financieras, que tienen participación y acción en actividades de ámbitos locales, regionales y nacionales y en distintas áreas como la salud, educación entre otros. La operación de estas empresas va a depender de los presupuestos asignados para la misma, teniendo en cuenta las disposiciones legales y jurídicas para la misma con sujeción en torno a la jurisprudencia existente. La disponibilidad presupuestaria establece condiciones de ejecución de rubros fijos, tomando como referencia los antecedentes legales y el gasto público por la misma.

Un panorama que establecen las organizaciones públicas con relación al manejo de los presupuestos, está dado por el funcionamiento y los planes, programas y proyectos; es decir la asignación presupuestaria para su ejecución en un periodo de tiempo; son por estas razones que se hace necesario desarrollar una investigación que permitan analizar el proceso presupuestario de las empresas públicas no financieras, haciendo énfasis en el caso Caprecom, permitiendo que este documento sirva como soporte para la fundamentación y toma de decisiones en los distintos ámbitos públicos que se requieran.

3 OBJETIVOS DEL PROYECTO

3.1 Objetivo general

Analizar proceso presupuestario de las empresas industriales y comerciales del estado dedicadas a actividades no financieras, Caso - Caprecom Montería

3.2 Objetivos específicos

Identificar el ámbito legal que relaciona el proceso presupuestario de las empresas públicas de actividades no financieras en Colombia.

Caracterizar según la legislación Colombiana a las empresas industriales y comerciales del estado dedicadas a actividades no financieras.

Establecer a través de un caso (Caprecom), el proceso presupuestario que desarrolla en su actividad.

4 MARCO REFERENCIAL

4.1 Antecedentes

Como parte del Marco referencial, los antecedentes de la investigación se refieren a la revisión de trabajos previos sobre el tema en estudio. En este sentido, se pretende establecer que se ha hecho recientemente con respecto al ámbito presupuestal de las EICE.

En este sentido, Jiménez Manuel, profesor de la Universidad Nacional en sus estudios sobre planeación y finanzas públicas, anota que el artículo 352 de la Constitución dispone que, además de lo señalado en ella, le corresponde a la Ley Orgánica del Presupuesto regular lo atinente a la programación, aprobación, modificación ejecución del presupuesto nacional de los entes territoriales y de los descentralizados de cualquier nivel administrativo, entre las que se encuentran las EICE.

Además, expone que la Carta Política de 1991 introduce por primera vez en la legislación colombiana un concepto más amplio que el presupuesto mismo; se habla ahora del sistema presupuestal, el cual está constituido por el Plan Financiero, el Plan Operativo Anual de Inversiones y el Presupuesto Anual de la Nación. Esta figura busca realizar una armonización de carácter macroeconómico de los programas, a la vez que compatibilizar las políticas fiscales con las monetarias, crediticias y cambiarias. El sistema presupuestal es la conjunción de todos los actores e instrumentos que actúan y se utilizan en la formulación, ejecución y seguimiento del presupuesto. Tiene por objeto garantizar que la planeación sea tomada en consideración y ejecutada por medio del presupuesto. Este objeto se logra mediante la incorporación en el presupuesto de los objetivos, metas, programas y subprogramas, proyectos de inversión y gasto público previstos en el Plan Nacional de Desarrollo. Para ello es necesario que guarde concordancia con el Plan Financiero y el Plan Operativo de Inversiones, los cuales son el resultado del proceso de planeación.

Teniendo como base lo anteriormente expuesto, según Jiménez:

El Plan Financiero es el instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que se realiza con base en las operaciones efectivas de las entidades que tengan una acción cambiaria, monetaria y fiscal de importancia y que se incluyen en el mismo, para lo cual se consideran las previsiones de los ingresos, gastos, déficit y su financiación,

y se compatibilizan con el Programa Anual de Caja y las políticas cambiaria y monetaria. Su objetivo es determinar, para un período que generalmente es de dos o tres años, las acciones necesarias que han de aplicarse a fin de recaudar un monto determinado de recursos y lograr financiar las estrategias de desarrollo. El Plan Financiero se halla conformado por los siguientes elementos: diagnóstico, pronóstico, fijación de metas y asignación de recursos, ejecución y evaluación (Jiménez, 2009).

Por otra parte, según el Ministerio de Hacienda el presupuesto de ingresos y gastos de las EICE y las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquéllas, del orden nacional dedicadas a actividades no financieras, y aquellas entidades del orden nacional que la ley les establezca para efectos presupuestales el régimen de las EICE, es aprobado mediante resolución por el Concejo Superior de Política Económica y Fiscal CONFIS, antes de finalizar cada vigencia fiscal. Así mismo, el presupuesto de las EICE es aprobado de manera agregada para cada empresa con base en lo dispuesto en el decreto 115 de 1996 así:

a) Presupuesto de Ingresos que comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes y los recursos de capital.

b) Presupuesto de gastos que incluye las apropiaciones para funcionamiento, operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión.

Otro trabajo investigativo corresponde a Rodríguez, Lozano y Ochoa (2013) quienes realizaron el estudio sobre “Aspectos relevantes del régimen presupuestal de las empresas industriales y comerciales del estado, análisis normativo y aplicación práctica”, en este trabajo los autores establecen que para efectos presupuestales, las empresas industriales y comerciales del Estado tienen un tratamiento diferencial frente al común de las entidades estatales, en razón a su especial objeto social y a que las mismas se encuentran inmersas, por regla general, en mercados competitivos que obligan a la adopción de un esquema dúctil en su manejo financiero. El presente trabajo tuvo como objetivo examinar las particularidades que regulan el régimen presupuestal de este tipo de entidades, resaltando algunos aspectos relevantes del mismo a la luz de la normatividad vigente en materia fiscal, para llegar a plantear propuestas tendientes a flexibilizar el marco normativo que las rige y que les permita competir en condiciones de eficiencia en los diferentes mercados en los cuales interactúan.

Entre las conclusiones más importantes del estudio se encuentran que de acuerdo con el análisis efectuado al marco normativo de carácter presupuestal que rige para las Empresas

Industriales y Comercial del Estado, tanto del nivel nacional como territorial, así como del ejercicio comparativo de una muestra de empresas que desarrollan un objeto social de similares características, los autores pudieron afirmar que aun cuando se evidencian factores que desaceleran su dinámica dentro del mercado de bienes y servicios entre actores públicos y privados, se privilegia el marco de los controles a cargo del Estado, bajo una perspectiva de protección económica moderada. Por lo tanto, se debe continuar en la búsqueda de mecanismos eficaces que generen un balance entre el ámbito normativo inherente a las funciones del Estado y los medios que le otorguen a las empresas de naturaleza comercial del Estado, una mayor flexibilidad para ubicarlas en niveles de la competencia que a la vez contribuyan en el impulso del modelo económico previsto desde la Constitución Política concebido como el de una economía social de mercado.

En lo referente a las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional, las mismas están sujetas a la obligatoriedad de ofrecer en primera instancia a la Nación sus excedentes de liquidez para la constitución de activos y solamente ante la renuencia expresa o tácita de la misma para el efecto, podrá acudir al mercado financiero son sujeción a una serie de parámetros y políticas que deben ser establecidos por sus instancias directivas, con base en el marco referencial que estipula la normativa fiscal.

Por su parte, las empresas industriales y comerciales del Estado y sus asimiladas del orden territorial, están supeditadas tal vez al más riguroso marco de acción, por cuanto sus posibilidades de constituir activos financieros se encuentran seriamente restringida a unas inversiones admisibles muy conservadoras y en instituciones financieras con especiales exigencias de calificación.

Por otro lado, las rigideces del manejo presupuestal de las EICE las ponen en desventaja respecto de otras entidades privadas, los parámetros para su negociación deberían ser minimizados. Para el caso de las EICE del orden nacional, estarán en una mejor posición en la medida en que minimicen su paso por las autorizaciones gubernamentales, por ejemplo las del CONFIS, como está establecido en las normas superiores, logrando una proyección favorable a su estatus en el mercado competitivo, de acuerdo al objeto social; mientras que si se ven abocadas a someter sus decisiones por las autorizaciones como del CONFIS pierden autonomía administrativa de su junta y se someten a restricciones impuestas por el gobierno.

De acuerdo con lo analizado en el estudio, los autores aclaran que las EICE en comparación con las empresas que tienen un régimen privado, tienen un mayor costo de producir los bienes y servicios que ofertan, lo que lleva a concluir la necesidad de explorar una forma que logre flexibilizar normativamente el ciclo económico y presupuestal impuesto a este tipo de empresas del Estado, para lo que se sugiere un cambio legislativo, que flexibilice su margen de acción y las ponga en condiciones más eficientes de competencia con sus pares privados.

Finalmente, los autores consideran conveniente avanzar en el diseño de un modelo de control fiscal especializado para este tipo de entidades, que si bien vele por la integridad de los recursos públicos, consulte sus particularidades y se adapte a mercados cambiantes y dinámicos, a los cuales no puede aplicársele el control fiscal rígido propio del régimen público común, por cuanto este desconocería las características especiales de los mercados en competencia y limitaría las posibilidades de expansión y desarrollo de las empresas públicas que en ese contexto se debaten con particulares. Ello conlleva a que los organismos de control fiscal a nivel territorial y nacional, incorpore en su respectiva guía de auditoría los parámetros especializados para el ejercicio de la vigilancia y control de las operaciones comerciales y financieras que se ejecuten en el marco del desempeño empresarial de los organismos económicos de naturaleza pública.

4.2 Marco teórico

4.2.1 Intervención del Estado en la Economía y el surgimiento de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado –EICE-

El advenimiento de la crisis económica mundial conocida como la Gran Depresión de 1929, es el momento histórico de quiebre que obligó a los Estados a estimular la economía promoviendo un nuevo paradigma dentro del cual el Estado participa como un agente en la dinámica de la misma (Rodríguez, Lozano y Ochoa, 2013).

En ese contexto histórico, el nuevo paradigma requiere de un Estado que sea sujeto activo en la economía y genere empleo, a través de la aplicación de políticas anticíclicas que

incentiven el gasto público, buscando de esta manera prevenir las fallas del mercado, pero también brindar servicios básicos que tengan mayor cobertura frente a la población.

En este sentido, Morales (2009) citado en Rodríguez, Lozano y Ochoa (2013), en su estudio sobre la gestión del presupuesto público colombiano, considera con respecto a lo anterior que:

“Así, por un lado, el Estado interviene en la vida económica, para evitar desequilibrios del mercado y establece el pleno empleo en la sociedad; y por el otro, establece mecanismos para proporcionar servicios de seguridad, salud y en general bienestar a 22 las clases populares y de esta manera, atenuar los conflictos en el seno de la sociedad y lograr consenso y legitimidad. (Morales C.1990., P. 120).

Esta forma de ver la economía tuvo sus efectos, especialmente, en la forma como se concebía el mismo Estado, el cual estaba motivado a impulsar la industria y protegerla, y de igual manera facilitar el acceso a los servicios a los ciudadanos;

“Durante estos años se entrelazan ideas desarrollistas, nacionalistas y demandas democráticas. Así, el Estado empieza a tomar un papel más activo como agente regulador y protector de la incipiente industria. Sus principales acciones se encaminaron hacia la nacionalización de los servicios y riquezas básicas, de esta forma nacieron empresas Publicas encargadas del transporte electricidad y comunicaciones principalmente. (Morales c., 1990, p. 121)

Más aún, “El Estado se convirtió en un gran productor de insumos, de infraestructura industrial, promotor del aparato productivo, prestador de servicios públicos, incluso productor de bienes de consumo final.” (Morales, 1990, p. 121).

En lo que respecta al caso colombiano, simultáneamente con el fenómeno que atravesaba la economía mundial, en un primer momento la economía nacional se vio motivada por la iniciativa privada, pasando a las ideas de un Estado Benefactor terminando en el escenario de la intervención. Según Rodríguez et. al. (2013) es precisamente en el contexto del Estado Benefactor que surge la figura jurídica de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, impulsada en la reforma constitucional y administrativa de 1968.

Ahora bien, bajo el enfoque del Estado Benefactor, basado en políticas de planeación y orientado a ser un proveedor de necesidades básicas, propias de una sociedad más compleja, se optó por la creación de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, como órganos mediante los cuales el Estado podía participar dentro de la economía actuando como un agente activo, con características propias y con la posibilidad de cumplir distintos objetos económicos (Rodríguez et. al. 2013). _-

En este mismo orden de ideas, aunque el decreto ley 3130 de 1968 se dedicó a la teoría de las entidades descentralizadas por servicios (establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta), a partir del artículo 25 del decreto 1050 de 1968, se habían sentado las bases que se desarrollaron más tarde.

Por otra parte, superada la crisis bajo los supuestos de un modelo económico que necesitaba la intervención del Estado, se presentaron nuevos factores que demandaron un cambio en la visión económica. En este nuevo contexto, nacieron algunas teorías que criticaron el modelo Keynesiano y regresaron a la estructura de un modelo liberal; así mismo se hizo patente la apertura económica y el desarrollo del comercio internacional. Esta nueva visión de la economía ha sido denominada como Neoliberalismo y también, al igual que en otras latitudes, fue acogida en Colombia.

Con la Reforma Constitucional de 1991, se incentivó la inclusión de este modelo neoliberal en la legislación colombiana, estableciéndose una fuerte noción hacia la libertad económica y la consagración de derechos fundamentales que exigieron la armonía entre los intereses públicos y los particulares.

Esta nueva Constitución, concibió un Estado unitario descentralizado, por funciones y por servicios, acogiendo la visión proveniente de la Reforma Constitucional de 1968, también nuevamente incluyó a las empresas Industriales y Comerciales del Estado, como entidades pertenecientes a la rama ejecutiva.

En el artículo 38 de la Ley 489 de 1998, el legislador reguló la estructura de la Administración nacional establecida en la Constitución Política de 1991, en esta nueva

estructura dispone que las empresas industriales y comerciales del Estado pertenecen a la rama ejecutiva del estado, específicamente al sector descentralizado por servicios.

Así mismo, la ley 489 de 1998, definió a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado como entidades descentralizadas, creadas por ley o autorizadas por ésta, las cuales desarrollan actividades de naturaleza comercial o industrial y de gestión económica, regidas por las normas del Derecho Privado. De acuerdo con lo anterior, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado tienen personería jurídica, autonomía presupuestal, financiera y capital independiente.

4.2.2 El Estatuto Orgánico de Presupuesto y las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

La doctrina calificada en la materia ha esbozado las siguientes aproximaciones al concepto de presupuesto público:

“(…) podemos decir que el presupuesto público es un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde” (Restrepo, p. 346). “Se puede definir el presupuesto como el cálculo prospectivo de ingresos y gastos públicos para un periodo concreto, ordenado al sostenimiento de los servicios públicos y la regulación económica y social dentro del plan económico de la Nación”. (Ramírez, c p. 373).

Otra definición de interés es la siguiente: “El instrumento característico para la planificación de corto y mediano plazo se denomina presupuesto, pudiendo definir el mismo como la cuantificación del conjunto de gastos a realizar por una empresa o entidad en un periodo determinado, junto con la previsión de los ingresos que es preciso obtener para la financiación de aquellos”. (Escobar, et al, p. 465)

Así las cosas, se puede concebir el presupuesto público como una herramienta de carácter jurídica y económica, que a través de la regulación del gasto público y la proyección de los ingresos fiscales, propende por materializar los planes de desarrollos económicos y sociales del Estado, con el objeto de dotar de contenido sustancial los derechos que exigen

erogaciones públicas, encauzados dentro del marco de las políticas públicas definidas por el Estado, de acuerdo al cúmulo de necesidades sociales canalizadas a través de los organismo de representación popular y el ejercicio de los postulados propios de la democracia participativa.

Para efectos del presente trabajo, el presupuesto de las empresas industriales y comerciales de Estado, comprende no solamente su régimen normativo y financiero de sus recursos, sino su administración de acuerdo con el mismo marco y la regulación del manejo de sus excedentes, para lograr su optimización, en el contexto de mercados competitivos con entes económicos caracterizados por una mayor flexibilidad en el manejo de sus finanzas.

4.2.2.1 Estatuto Orgánico del Presupuesto

El decreto 111 de 1996 compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1974 y la Ley 225 de 1995, que conforman el estatuto orgánico del presupuesto, dicha compilación se convierte en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En lo concerniente a las EICE, estas son mencionadas en el Artículo 3º que trata sobre la cobertura del estatuto. En este se establece que la cobertura será de dos (2) niveles: un primer nivel corresponde al presupuesto general de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional, que comprende 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 empresa industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Un segundo nivel, que incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas.

En el artículo 6º se establece que el sistema presupuestal está constituido por un plan financiero, un plan operativo anual de inversiones y por el presupuesto anual de la nación.

Por otra parte, en el Artículo 25 se define la naturaleza y composición del concejo Superior de Política Fiscal, CONFIS. El CONFIS estará adscrito al Ministerio de Hacienda y crédito Público, será el rector de la política fiscal y coordinará el sistema presupuestal.

En este mismo orden de ideas y dirección, dentro del Artículo 96 se establece que a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta con régimen de empresa industrial y comercial del Estado, dedicadas a actividades no financieras, le son aplicables los principios presupuestales contenidos en la ley orgánica del presupuesto con excepción del de inembargabilidad.

Así mismo, se estipula que le corresponde al gobierno establecer las directrices y controles que estos órganos deben cumplir en la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos, así como de la inversión de sus excedentes.

Por su parte, en el artículo 97 del estatuto presupuestal se define que los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del estado del orden nacional no societarias, son de propiedad de la nación. el consejo nacional de política económica y social, CONPES, determinará la cuantía que hará parte de los recursos de capital del presupuesto nacional, fijará la fecha de su consignación en la dirección del tesoro nacional y asignará, por lo menos, el 20% a la empresa que haya generado dicho excedente.

Las utilidades de las empresas industriales y comerciales societarias del Estado y de las sociedades de economía mixta del orden nacional, son de propiedad de la Nación en la cuantía que corresponda a las entidades estatales nacionales por su participación en el capital de la empresa.

4.3 Marco conceptual

Empresas con participación estatal. Las empresas con participación estatal (EPE) están definidas en la ley 489 de 1998 y son las siguientes: a) Empresas industriales y comerciales del Estado b) Sociedades públicas c) Sociedades de economía mixta d) Empresas sociales del Estado e) Empresas oficiales de servicios públicos. Forman parte de las entidades descentralizadas y pueden ser del orden nacional, departamental, distrital o municipal.

Entidades descentralizadas. Las entidades descentralizadas forman parte de la rama ejecutiva y se encargan de cumplir funciones que corresponden al estado, gracias a la descentralización de funciones, tienen autonomía para desarrollar sus actividades y gozan de las prerrogativas que les concede la ley que las crea. Las categorías más tradicionales son: establecimientos públicos, creados por la ley o autorizados por ella y que cumplen funciones administrativas entre estos se tienen al fondo rotatorio del ministerio de Justicia, defensa civil colombiana, Universidad nacional e ICFES entre otros; Empresas Industriales y Comerciales del Estado que son entidades públicas encargadas de desarrollar actividades industriales o comerciales, conforme a las normas que rigen el derecho privado entre estas se tienen a Ecopetrol y Carbocol; y por último las Sociedades de economía mixta, las cuales al igual que las empresas industriales y comerciales del estado desarrollan este tipo de actividades pero se diferencian de estas en que los recursos para su funcionamiento están constituidos por capital estatal y capital privado, un ejemplo de estas es SATENA S.A.

Empresas Industriales y Comerciales del Estado. El artículo 85 de la Ley 489 de 1998 expresa que las empresas industriales y comerciales del Estado -EICE- son organizaciones creadas por la ley o autorizadas por esta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica, conforme a las reglas de derecho privado y que reúne ciertas características como tener personería jurídica propia; autonomía administrativa, presupuestal y financiera; y capital independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes, los productos de ellos, o el rendimiento de las tasas que perciben por las funciones y servicios, y contribuciones de destinación especial en los casos autorizados por la Constitución.

Presupuesto. Un presupuesto es un resumen sistemático elaborado en períodos regulares de las previsiones, en principio obligatorias, de todos los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos. Un presupuesto se basa en la idea de equilibrio entre gastos e ingresos. Lo natural debe de ser la igualdad, el equilibrio, no sólo en el cálculo o en las probabilidades, sino en los resultados efectivos. Cuando esto sucede, se dice que el presupuesto está nivelado; cuando exceden los ingresos a los gastos, que hay superávit (excedente o remanente), y cuando, por el contrario, superan los gastos a los ingresos hay déficit. Como el presupuesto es básicamente un acto de previsión, este debe ser reflejo de la actuación conjunta de todos los servicios de la empresa: compras, fabricación, ventas, finanzas, etc., tendiente a alcanzar los objetivos empresariales. El presupuesto adopta una forma determinada, es decir, un lenguaje contable, subdividiendo las operaciones de recursos y gastos de acuerdo con determinados puntos de vista racionales.

Presupuesto público. Es una herramienta de política gubernativa, mediante la cual se asignan recursos y se determinan gastos, para cubrir los objetivos trazados en los planes de desarrollo económico y social en un período dado. Otra, definición más explícita, señala que “el presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país” (ASIP, s.f.). Por su carácter de público, el presupuesto se rige por estrictas normas de origen constitucional y legal.

El CONFIS. Consejo Superior de Política Fiscal. El CONFIS está adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es el rector de la política fiscal y coordina el sistema presupuestal. Lo integran el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo preside; el director del DNP; el Consejero Económico de la Presidencia de la República; el Viceministro de Hacienda; el director General de Presupuesto Nacional; el director de Crédito Público; el director de Impuestos y Aduanas y el director del Tesoro Nacional.

5 METODOLOGÍA

5.1 TIPO DE INVESTIGACIÓN

El tipo de investigación que se utilizara para desarrollar este proyecto es analítica -descriptiva, La investigación descriptiva comprende el registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, o sea trabaja sobre realidades de hecho presentes. Los datos son generalmente obtenidos por análisis de los fenómenos (Castellanos, Lavín y Lorenzo, 2003), la investigación analítica es aquella que trata de entender las situaciones en términos de las relaciones de sus componentes. Intenta descubrir los elementos que componen cada totalidad y las interconexiones que da cuenta de su integración. (Bunge, 1981)

5.2 ANÁLISIS E INSTRUMENTO DE RECOLECCIÓN DE INVESTIGACIÓN

Las técnicas instrumentales.

Desde las etapas de selección y profundización del tema de elección del problema, se requiere el uso frecuente de las técnicas e instrumentos de recolección de datos, para tomar decisiones acerca de si es conveniente la ejecución de una investigación determinada.

Se debe aclarar que, en este caso se denomina:

- **Técnica** al medio a través del cual se establece la relación entre el investigador y el consultado para la recolección de datos, por ejemplo las entrevistas, la observación y el cuestionario.
- **Instrumento** es el mecanismo que utiliza el investigador para recolectar y registrar la información, por ejemplo los formularios, las listas, etc.

5.3 ANÁLISIS DE LA DE LA INFORMACIÓN

Para efecto de esta fase se utilizara las técnicas cualitativas, estableciendo los datos agrupados en cuadros y expresiones proporcionales denominadas gracias, junto con todo esto se hace el

análisis cualitativo de estos cuadros describiendo los resultados, que servirán como soporte en el análisis y conclusión de la investigación.

5.4 POBLACIÓN Y MUESTRA

5.4.1 Población

Para efecto de esta investigación se definen dos tipos de población:

- Organizaciones públicas no financieras del sector de la salud
- Legislación vigente del sector de la salud

5.5 FUENTES Y TÉCNICAS PARA LA RECOLECCIÓN DE LA INFORMACIÓN

Para la realización de este estudio se utilizaron fuentes secundarias.

5.5.1 Fuentes Secundarias. Libros, revistas especializadas, trabajos de grado y páginas Web que poseen temas pertinentes a la investigación sobre presupuesto en entidades públicas pertenecientes al régimen privado.

Información obtenida del manual de contratación de Caprecom

Entidades del orden nacional como el Departamento Nacional de Planeación, ofrece información muy relevante para este estudio a través de su base de datos.

Consulta a normas vigentes en salud.

6 RESULTADOS

6.1 Características legales del proceso presupuestal de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado.

6.1.1 Concepto y definición de presupuesto

La definición habitual de presupuesto expresa que éste consiste en las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada (Worswick, 1979). Otra, más explícita, señala que “el presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país” (ASIP, s.f.). La acción presupuestaria del Estado, en cualquiera de sus niveles, se expresa como una acción determinada en el desempeño de una función especial; en un tiempo determinado; que aplica recursos para obtener unos resultados concretos: bienes y servicios; con un fin preciso: satisfacer necesidades públicas. En este sentido, el Gráfico 1 ilustra sobre algunas de las posibles interrelaciones existentes entre presupuesto, acción estatal y organización social. La definición anterior, por otra parte, tiene implícitos algunos puntos de interés que se desarrollarán a continuación puesto que proporcionan luces sobre las complejas relaciones que existen entre la intervención pública y la economía y de los efectos que resultan cuando aquella se produce. El presupuesto público es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Es el instrumento mediante el cual ejerce su función de financiador o proveedor directo de bienes y servicios. Como parte del proceso de gestión estatal de planeación, en el presupuesto se materializan en propuestas cuantificadas los diferentes propósitos de Estado y de gobierno que se ejecutarán a través de las entidades encargadas de su administración. Por medio del presupuesto se atiende también el funcionamiento de estas entidades y el financiamiento adquirido para el desarrollo de sus actividades. La función propia del gobierno ha sido uno de los temas dominantes en la economía, por lo menos en las últimas dos centurias. A través de los años, las funciones del Estado han sido cambiantes, normalmente como respuesta a los fallos percibidos en las economías de mercado. Así, no solo

se ha admitido que el Estado debe establecer las leyes básicas de la sociedad, velar por su cumplimiento y crear un marco en el cual las empresas puedan competir entre sí, sino que también se ha generado el consenso de que los defectos y limitaciones del mercado le dan al gobierno una función económica importante, especialmente en áreas relacionadas con la redistribución de la renta y con la corrección de fallos de mercado, como los asociados con la periódica presencia de fluctuaciones económicas, acompañadas de elevados niveles de desempleo; la falta de competencia; presencia de externalidades y la provisión de bienes públicos, entre otros. El gobierno incide en la economía de dos maneras principales: directa e indirectamente. La forma directa la ejecuta a través del gasto público y la tributación; y la indirecta, mediante el empleo de mecanismos de regulación de la actividad económica. La primera se refleja directamente en el presupuesto; la segunda, no. La mayor intervención del Estado ha propiciado el aumento del gasto público en cifras importantes hasta representar, como ocurre actualmente, un monto apreciable como proporción del PIB. El comportamiento de los negocios también se ha visto influenciado significativamente por programas de regulación estatal en muchas áreas (regulaciones de precios en algunas industrias, de condiciones de seguridad en el trabajo, regulación de los monopolios y protección al público de la publicidad engañosa, de las medicinas peligrosas, de la contaminación, protección del ahorro de la sociedad, etc.), con la particularidad de que la mayor parte de los costos reglamentarios aparecen en el presupuesto de las empresas, de los trabajadores y de los consumidores y no en el presupuesto del gobierno. Aun así, a pesar del desarrollo en los mecanismos de regulación estatal, el presupuesto público continúa siendo el instrumento más importante para la ejecución de la política económica por parte del Estado. Por su carácter de público, el presupuesto se rige por estrictas normas de origen constitucional y legal.

6.1.2 Funciones de la actividad presupuestal del Estado

Desde hace mucho tiempo es un lugar común señalar que, la presencia del Estado no es necesaria solo para la provisión de ciertos servicios de carácter colectivo relacionados con la defensa de la soberanía nacional, la administración de justicia y las relaciones internacionales, sino que, también, constituye un instrumento para

garantizar la propiedad privada, el cumplimiento de los contratos, la libre competencia y otro conjunto de reglas cuya preservación se considera indispensable para mantener el funcionamiento de la organización económica y social que se haya dado en la sociedad en determinado momento histórico (Bernal, 1994). Así mismo, desde los primeros decenios del siglo XX, por diversas razones, sobretodo bajo el influjo de la teoría keynesiana, se ha defendido y promovido también la intervención activa del Estado en la producción directa de bienes y servicios por cuanto se ha asegurado que esto contribuye a mejorar el desempeño de la economía y el bienestar de la población. En esta dirección, para el logro de sus objetivos, el Estado debería proveer de manera directa la producción de bienes y servicios financiándola con recursos originados en diferentes fuentes, como impuestos, contribuciones, tasas, endeudamiento, etc. Ésta ha sido la forma más común de intervención estatal en la economía, al menos durante la mayor parte del siglo XX y en donde el presupuesto público ha jugado un papel importante. En años recientes, un número creciente de estudios ha señalado la presencia de fallas de gobierno y han concluido que la provisión directa de bienes sociales por parte del Estado no es necesariamente la forma más eficiente de hacerlo; por el contrario, en determinadas condiciones ésta puede conducir al despilfarro de recursos. En su lugar, se ha recomendado el uso más extenso de mecanismos indirectos de intervención estatal que, al ser más eficientes, contribuyen a la creación de condiciones adecuadas para que la provisión de los bienes públicos pueda ser efectuada por empresas públicas o privadas, en condiciones de competencia. Esta estrategia de intervención del Estado ha ganado importancia en tiempos recientes, por lo que se registra una creciente tendencia a su empleo. En estas condiciones, la intervención del Estado se manifiesta sobretodo mediante el uso de esquemas de regulación de actividades consideradas estratégicas, como aquellas relacionadas con el sistema financiero y los servicios públicos; o por medio de controles sobre la actividad privada o con otro tipo de medidas que contribuyan a incentivar o desestimular el desarrollo de aquellas actividades que el Estado considere conveniente apoyar o no y para lograrlo se pueden establecer subvenciones, impuestos o contribuciones, modificar sus tasas o acudir a mecanismos de planeación indicativa, según sea el caso (Bernal, 1994). La crisis del sector inmobiliario en los EE.UU, en septiembre de 2008, y sus efectos sobre

la actividad financiera y real de la mayoría de las economías del planeta, fue un elemento que contribuyó al proceso de revalorización del papel del Estado, poniendo nuevamente sobre el tapete la discusión sobre el rol y características que debe tener la intervención estatal, de manera que su acción, directa o indirecta, solo o en asocio con otros agentes, posibilite la creación de las condiciones mínimas necesarias para reiniciar la recuperación de la economía y el proceso de acumulación. Sin entrar en la discusión acerca de cuáles son los límites de la intervención del Estado en la economía y la pertinencia de la misma, por no ser el objetivo del presente documento, sin embargo, es importante señalar que, en general, cuando se trata de la justificación de la intervención estatal en la economía, la teoría tradicional ha argumentado la existencia de tres tipos principales de funciones y políticas a cargo del Estado (Musgrave, 1986). Estas funciones son las siguientes: a) asignación de recursos, b) redistribución de rentas y c) políticas de estabilización y crecimiento.

- **Función de asignación de recursos**

Se refiere a aquel proceso mediante el cual se adelanta la provisión de bienes públicos, o bienes sociales, en la terminología de R. Musgrave. Se entiende como tales a aquellos bienes cuyo suministro no puede estar a cargo de los particulares, esto es, mediante transacciones entre consumidores y productores individuales, por cuanto no es factible, en el caso de tales bienes, aplicar el principio de exclusión en el consumo. En este caso, se considera que a diferencia de lo que ocurre con los bienes privados, en este tipo de bienes no existe rivalidad en el consumo, en el sentido de que su demanda por parte de un individuo no disminuye su disponibilidad para los demás. Al no ser factible la apropiación privada de dicho bien por parte de un individuo tampoco se puede excluir a los demás de su disfrute (Bernal, 1994). La teoría ha señalado otros casos en donde el mercado parece no garantizar una solución eficiente en el suministro de bienes y servicios, lo que le permite justificar que en su producción intervenga el Estado, en especial de manera indirecta. Se trata, en esta situación, que mediante el empleo de mecanismos de regulación, estímulo u otro instrumento que garanticen una mejor asignación de los recursos en términos sociales se puedan crear las condiciones para su prestación a través de la actividad privada. A manera de ejemplo, es el

caso de los llamados bienes meritorios como la educación, la salud, la seguridad social, etc., en los que se considera conveniente que el Estado genere un ambiente propicio para que su prestación se realice bajo esquemas de competencia; también ocurre en la presencia de efectos externos, positivos o negativos (externalidades) en la producción o consumo de ciertos bienes, que conduce a una ineficiente asignación de los recursos productivos y que valida la intervención del Estado para promover su corrección. Musgrave cree que, los bienes públicos pueden proporcionarse de cuatro maneras, a saber: bienes y servicios suministrados directamente por el Estado y producidos por él mismo; bienes y servicios proporcionados directamente por el Estado y elaborados por entidades privadas; bienes y servicios vendidos en el mercado y fabricados por el Estado, y bienes y servicios enajenados en el mercado y producidos por empresas del orden privado. (...), se puede ver que el profesor Musgrave considera como tarea del Estado el proporcionamiento de los bienes públicos, pero aduce que en la realidad éstos pueden ser elaborados o provistos por el sector público o por el sector privado. En general, antes que defender la producción directa de bienes públicos por parte del Estado, la teoría actual le concede mayor importancia a la creación de las condiciones propicias de competencia para que la empresa pública o privada cuente con las condiciones o reciba los estímulos adecuados que promuevan su participación en la producción de tales bienes.

- **Función de distribución**

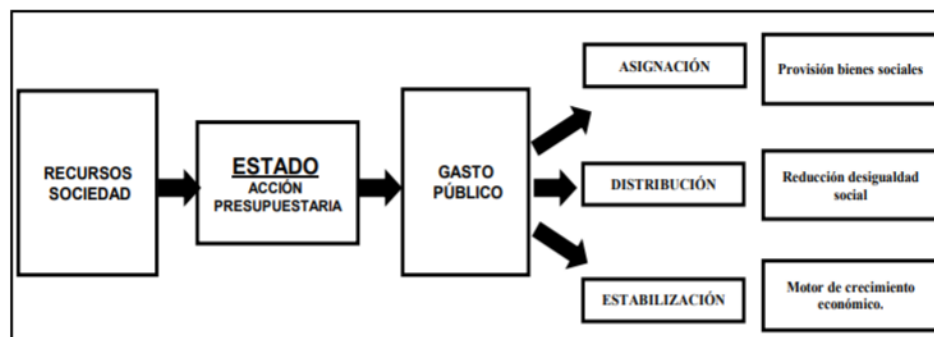
Parte de la premisa de que no necesariamente la distribución de la renta y la riqueza que surge de la operación de los mercados, incluso cuando ésta ocurre en condiciones competitivas, constituye una distribución justa, es decir, que se considere socialmente deseable. La determinación de lo socialmente deseable constituye en esencia una cuestión política y, por lo mismo, está sujeta a cambiar en el tiempo según sea la organización social existente en ese momento; una decisión de ese tipo es indicativa de que la sociedad ha convenido en sacrificar algo de eficiencia para mejorar la equidad y reducir las desigualdades sociales. Por las dificultades de medición que entraña la decisión de escogencia entre eficiencia y equidad, pues implica seleccionar aquellos impuestos, transferencias o gastos sociales que menos interfieran con las decisiones individuales, el enfoque

de política en estos aspectos se ha dirigido a la prevención de la pobreza, para lo cual se intenta determinar un nivel mínimo que se considere socialmente tolerable; en este caso, el Estado debe procurar que mediante subvenciones y otro tipo de mecanismos se promueva la atención a las necesidades básicas insatisfechas de los grupos más pobres de la sociedad y de aquellos sectores de la población más vulnerable (niños, ancianos, minusválidos, desempleados, mujeres jefes de hogar, etc.).

- **Política de estabilización y crecimiento**

Como se expresó antes, una importante vertiente de la teoría económica ha defendido el uso activo de la política presupuestaria argumentando que ésta constituye un instrumento eficaz para alcanzar mayores niveles de ocupación de los factores y tasas de crecimiento económico positivas con estabilidad en el nivel de precios. En general, la intervención estatal se ha considerado un mecanismo anticíclico adecuado para contrarrestar las fluctuaciones indeseables en la economía. La actividad estatal aumenta la demanda agregada cuando gasta y la reduce cuando incrementa los impuestos, con un efecto multiplicativo. Pero no solo afecta el nivel de la demanda total, dependiendo del énfasis y características que asuma el gasto público o la financiación del mismo, bien se haga mediante tributación o endeudamiento, incide también sobre la composición del gasto de la economía; afecta la cantidad de dinero en circulación; el nivel de la tasa de interés y el de la tasa de cambio. Es común encontrar en cualquier texto de macroeconomía que el déficit es expansivo y el superávit restrictivo junto con la demostración de que, incluso un presupuesto equilibrado tiene un efecto expansivo sobre el gasto. Así mismo, la teoría ha resaltado la importancia de la acción del Estado para la canalización de recursos hacia sectores de baja rentabilidad privada pero de alta conveniencia social o de elevado riesgo, donde la participación privada difícilmente se lograría y, en general, para estimular el crecimiento de la economía con un mayor equilibrio regional y sostenibilidad ambiental. Obviamente, debe tenerse en cuenta que la descripción que se ha realizado sobre las funciones a cargo del sector público es una clasificación habitual en los textos de hacienda pública. En el mundo real no es de esperar que se alcancen con éxito todos los objetivos propuestos mediante el uso de un mismo instrumento de política –por muy poderoso que éste sea– como es

el caso del presupuesto público. Por el contrario, existen contradicciones muchas veces insalvables entre ellos, lo que convierte la labor presupuestal en un permanente ejercicio de equilibrio que busca que los resultados finalmente permitan satisfacer prioridades económicas y sociales ciertas, mediante el uso de recursos que siempre serán escasos frente a la magnitud de necesidades por satisfacer. En resumen, se podría decir que la forma como el Estado asigna los recursos gasto, y la manera como los capta, ingreso, constituye el objeto de la teoría de las finanzas públicas (Bernal, 1994). El manejo concreto de las herramientas con el propósito de incidir sobre el nivel y la composición de unos y otros constituye la política fiscal, en donde –como se ha visto–, el presupuesto es por sus mismas características el instrumento de manejo financiero más importante de la política fiscal, donde se programa y registra el gasto público y su forma de financiación y en el que se establecen las reglas para su ejecución. Así, como instrumento financiero por excelencia que es, su empleo le debería permitir al Estado “garantizar el cumplimiento de su función económica y asegurar la coordinación y organización eficiente en la producción de bienes y servicios públicos” En el siguiente gráfico se ilustra lo anterior (Jiménez, 2011)



6.1.3 Estatuto orgánico del presupuesto

La Ley 111 del 5 de enero de 1996, compila la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, conformando de esta manera el Estatuto Orgánico del presupuesto General de la Nación.

Reglamento: Esta ley regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social, convirtiéndose de esta manera en la reglamentación del Presupuesto General de la Nación.

Cobertura: Primer nivel: Presupuesto general de la nación Compuesto por los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional.

El presupuesto nacional comprende: Rama Legislativa, Rama Judicial, Ministerio público, Contraloría General de la República, Organización Electoral, Rama Ejecutiva del nivel nacional (con excepción de los establecimientos públicos y las empresas comerciales e industriales del estado y sociedades de economía mixta)

Segundo nivel: Aspectos financieros Fijación de metas financieras a todo el sector público Distribución de excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta.

Nota: Las empresas de servicios públicos domiciliarios, cuyo capital la nación posea el 90% o más, se registrarán por el régimen de las empresas industriales y comerciales del estado.

El sistema presupuestal Está constituido por un plan financiero, un plan operativo anual de inversiones y el presupuesto anual de la nación. Plan financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera del sector público, que tiene como base las operaciones efectivas de las entidades, cuyo efecto cambiario, monetario y fiscal, amerite incluirlas en el plan. Se tendrán en cuenta ingresos, gastos, déficit y financiación, compatibles con el programa anual de caja y las políticas cambiarias y monetarias. Plan operativo anual de inversiones Clasifica los proyectos de inversión por sectores, órganos y programas Guardará concordancia con el plan Nacional de Inversiones. El DNP preparará un informe regional y departamental para las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes. Banco nacional de programas y proyectos Es un conjunto de actividades viables, previamente evaluadas social, técnica y económicamente, registradas y sistematizadas en el DNP. Los proyectos de inversión para el apoyo regional autorizados por la ley formarán el Banco Nacional de Programas y Proyectos.

Composición del presupuesto general de la nación: Presupuesto de rentas, Ingresos corrientes de la nación, Contribuciones parafiscales, Fondos especiales, Recursos de capital, Ingresos de establecimientos públicos del orden nacional.

Presupuesto de gastos o Ley de Apropriaciones: Rama Judicial Rama Legislativa, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo ,Contraloría General de la República, Registraduría Nacional del Estado Civil y Consejo Nacional Electoral Ministerios Departamentos Administrativos, Establecimientos Públicos, Policía Nacional **Distribuidos en:** Gastos de Funcionamiento Gastos de Inversión, Servicio de la Deuda

6.2 Las empresas industriales y comerciales del estado no financieras

6.2.1 Programación, elaboración y ejecución el presupuesto en una EICE.

Los aspectos relacionados con la programación, elaboración, conformación y ejecución del presupuesto de las EICE se encuentran señalados en el Decreto 115 de 1996. A continuación, se describe cada uno de estos procesos.

6.2.1.1 Programación presupuestal de las EICE

Desde el año 2007 se inició un proceso de programación presupuestal enfocado en el mediano plazo, similar al utilizado para la formulación del PGN. Este nuevo enfoque busca incorporar una fase estratégica de proyección, que estimule un uso más eficiente de los recursos públicos y contribuya al logro de las metas fiscales que se fijen.

Con base en el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico Presupuestal (EOP), las empresas preparan, adicionalmente, durante el proceso de programación de sus presupuestos una proyección presupuestal para las tres vigencias siguientes. Cada año se actualizan las proyecciones realizadas en la vigencia anterior y se agrega un nuevo año. Con lo anterior, se busca contar con un ejercicio de proyección y programación de recursos que consulte las prioridades de política del Gobierno Nacional, en especial aquellas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) o en sus Juntas Directivas, y las restricciones presupuestales existentes para las EICE sujetas a seguimiento financiero, restricciones consignadas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), vigente.

De conformidad con lo dispuesto en la norma, el proceso de programación y aprobación del presupuesto de las EICE se adelanta durante el segundo semestre de cada año,

especialmente en el trimestre final. Específicamente para el mes de septiembre, la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del DNP (DIFP-DNP) expiden una Circular Externa donde se señalan los supuestos, procedimientos y fechas que las EICE deben tener en cuenta para la programación del anteproyecto de presupuesto de la vigencia siguiente y para las proyecciones presupuestales para los tres años que le siguen a esta.

Es oportuno indicar, que la Circular enfatiza que las EICE deberán tener en cuenta lo dispuesto en las normas vigentes sobre racionalización del gasto público, toda vez que el proyecto de presupuesto que se presenta a consideración del CONFIS debe garantizar su consistencia con el Plan Financiero, el programa macroeconómico plurianual y las metas de superávit primario contenidos en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), como lo establece la Ley 819 de 2003. Así mismo, recuerda que en materia de administración de personal se deben acatar los principios y criterios consagrados en las normas expedidas por el Gobierno Nacional y el Congreso de la República. Además, en la negociación de las Convenciones Colectivas de Trabajo se debe cumplir con las directrices establecidas por el CONPES.

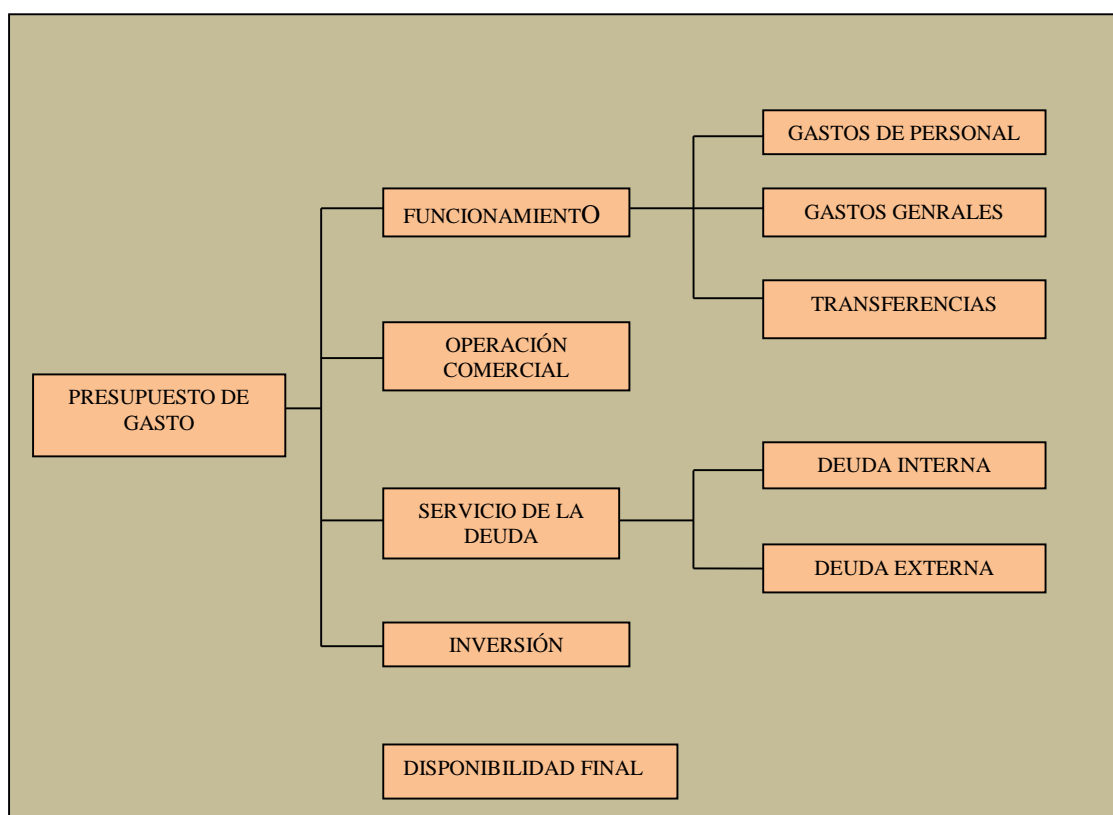
Además, la circular va acompañada de cuatro documentos, así: i. Criterios para la programación de ingresos y gastos; ii. Instructivo para la proyección presupuestal; iii. Plazos y forma de envío físico y electrónico de la información, incluyendo el anteproyecto de presupuesto, y de su registro en la web del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y iv. Descripción de la información que las EICE deben remitir antes del 31 de octubre a la DGPPN y al Departamento Nacional de Planeación, DNP, y al ministerio al cual están adscritas.

6.2.1.2 Composición del presupuesto de las EICE

La programación y seguimiento del presupuesto de ingresos y recursos de capital y del presupuesto de gastos se basan en un estudio detallado de las cuentas que los integran. Las cuentas, sus componentes y definiciones se presentan a continuación. Es oportuno indicar que la desagregación aquí expresada es mayor que la que finalmente se emplea para su aprobación por parte del Confis, la cual se hace con base en lo dispuesto en los artículos 12 al 15 del Decreto 115 de 1996, así: Artículo 12. El presupuesto de ingresos comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante la vigencia fiscal y los recursos

de capital. El presupuesto de las empresas podrá incluir la totalidad de los cupos de endeudamiento autorizados por el Gobierno. Artículo 13. El presupuesto de gastos comprende las apropiaciones para gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión que se causen durante la vigencia fiscal respectiva. Artículo 15. La disponibilidad final corresponde a la diferencia existente entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos.

Cuadro 1 Presupuestos de Gastos y Disponibilidad



Fuente: MHCP, Aspectos generales del presupuesto de las EICE.

6.2.1.3 *Presentación y aprobación del proyecto de presupuesto de las EICE*

Posterior a la presentación del proyecto por parte las EICE, lo cual debe ocurrir a más tardar el 30 de octubre (Art. 16, Decreto 115/96), la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, DGPPN, y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DIFP del DNP evalúan las propuestas y convocan reuniones de evaluación con las mismas empresas y los ministerios a los cuales están adscritas.

Ahora bien, el artículo 35 de Decreto 4730/05, establece que el Marco Fiscal de Mediano Plazo, MFMP, servirá de base para la aprobación y modificación del presupuesto de las Empresas en cada vigencia fiscal. Para tales efectos, la Secretaría Técnica del CONFIS comunicará a más tardar la primera semana de noviembre los parámetros fijados en el MFMP.

Posteriormente, en el mes de noviembre la DGPPN, DNP, ministerios y EICE celebran reuniones en las cuales se evalúan las propuestas de presupuesto presentadas por las empresas, en las cuales, al final, se llega a unas conclusiones sobre monto y contenido del presupuesto de cada EICE. Los funcionarios de la DGPPN resumen los resultados en un documento-memorando que servirá de base para consolidar los proyectos de presupuesto, clasificados como lo prevé el decreto 115 de 1996 en su artículo 17, que se presentarán al CONFIS para que éste, o quien haya sido delegado por él, apruebe el presupuesto mediante resolución.

6.2.1.4 Estructura del proyecto de presupuesto de las EICE

Una presentación relativamente homogénea del proyecto de presupuesto de cada empresa, que debe ser breve, podría tener la siguiente estructura:

- *Generalidades.* De manera muy resumida, además de su razón social, se deben identificar las principales características de la empresa, norma que las crea, objeto, adscripción, etc.;

- *Supuestos básicos.* Deben presentarse explícitamente los supuestos y criterios que se han utilizado para la estimación de ingresos y gastos, así como las demás consideraciones que se hayan tenido en cuenta en la programación presupuestal. En general, deben guardar consistencia con los incluidos en la Circular Externa remitida por la DGPPN y el DNP;

- *Resumen del proyecto de presupuesto de la EICE.* El cual contiene: i) Explicación del presupuesto de ingresos y disponibilidad inicial y de sus principales componentes, y ii) Explicación del presupuesto de gastos y disponibilidad final y de sus principales componentes.

- *Solicitudes* de las EICE no tenidas en cuenta en la formulación del proyecto de presupuesto de ingresos y gastos (cuando así se requiera).

6.2.1.5 Estructura básica de los documentos de presentación al CONFIS

Al final del proceso de programación del presupuesto de las EICE, la DGPPN, como Secretaría Ejecutiva, presenta para estudio y aprobación del Confis un documento consolidado donde se detalla el proyecto de presupuesto que se propone aprobar. La estructura del documento del proyecto de presupuesto para la correspondiente vigencia fiscal, similar a la utilizada para presentar los proyectos de años recientes, sería la siguiente:

- *Introducción.* Resume el orden en que se presentan los temas en el documento.
- *Supuestos macroeconómicos para la programación presupuestal de las EICE.* En las instrucciones para la formulación del presupuesto de cada EICE, el gobierno nacional comunicó sus estimaciones sobre inflación, crecimiento real de la economía y comportamiento de los agregados monetarios, cambiarios y del sector externo, entre otros, con el propósito de que la programación presupuestal de las diferentes empresas sea compatible con las proyecciones macroeconómicas del gobierno. Dichas estimaciones se presentan en esta sección, como también los supuestos sectoriales, específicos a la actividad de cada empresa, que se detallan en la subsección correspondiente a la empresa.
 - *Balance Fiscal de las EICE incluidas en el seguimiento del Sector Público No Financiero (SPNF).* Se destaca el comportamiento de aquellas empresas que hacen parte del seguimiento financiero y cuyos presupuestos se están presentando a consideración del CONFIS.
 - *Criterios para la programación presupuestal.* Además de los criterios generales de programación relacionados con los supuestos macroeconómicos, en esta sección se reseñan los criterios más importantes que deben tenerse en cuenta para la programación de los gastos de personal, gastos generales, transferencias, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión.
 - *Resumen del presupuesto de ingresos y gastos.* El documento presenta el valor total del presupuesto de las EICE, teniendo en cuenta su tamaño.
 - *Presentación del presupuesto de ingresos y gastos de las EICE.* Debido a la composición del presupuesto, el documento se concentra en el de empresas más grandes y secundariamente en las restantes. La presentación recoge el contenido de los memorandos preparados para cada empresa.
 - *Recomendaciones para aprobación del CONFIS.* Además de la solicitud de aprobación del presupuesto de las EICE, el documento incluye recomendaciones específicas para algunas

empresas, considerando que el presupuesto se aprueba individualizado y no el agregado de las empresas.

6.2.1.6 Aprobación del presupuesto de las EICE

El CONFIS es el encargado de la aprobación del presupuesto de las EICE, esta función le es asignada en el artículo 26 del decreto 111 de 1996, la cual es realizada mediante resolución. No obstante, esta función puede ser delegada.

Una vez aprobado por el CONFIS, o por quien este delegue, el presupuesto de la EICE, la Dirección General del Presupuesto Público Nacional, DGPPN, prepara la correspondiente resolución para la firma del Ministro de Hacienda y Crédito Público, como presidente del CONFIS y del Director General del Presupuesto público Nacional como secretario ejecutivo del mismo. Esta resolución es publicada por el Ministerio de Hacienda. Aquí es importante indicar que el Decreto 4730/05 ha permitido flexibilizar la aprobación del presupuesto de las empresas del Estado con la finalidad de hacerlas competitivas. Pero para esto las EICE deben cumplir con ciertos requisitos, relacionados con prácticas de buen gobierno corporativo o desarrollar su objeto social en competencia con otros agentes o se desempeñen en mercado regulados, como es el caso de Caprecom, entre otras. Si esto se da, el CONFIS podría delegar en sus juntas o consejos directivos la aprobación y modificación del presupuesto, si no se cumple lo anterior, se mantiene lo previsto en el Decreto 115 de 1996 y demás normas reglamentarias.

Una vez aprobado el presupuesto, los gerentes, presidentes o directores de la EICE efectuará la desagregación correspondiente que se deberá someter a la aprobación de la Junta o Consejo Directivo, mediante resolución o acuerdo, antes del 1° de febrero del año siguiente, y remitirse a la DGPPN y al DNP, a más tardar el 15 de febrero.

Con lo anterior concluye el proceso de programación, estudio y aprobación del presupuesto de las EICE y se inicia el de ejecución. El cual comienza, estrictamente, el 1° de enero, con base en la desagregación preliminar que hayan hecho los gerentes, presidentes o directores de la respectiva EICE.

6.3 Caso: análisis presupuestario de Caprecom EPS

6.3.1 Constitución de Caprecom - caja de previsión social de comunicaciones

CAPRECOM promueve la atención integral en salud, aseguramiento y prestación de servicios, con el apoyo de la implementación de telemedicina, prestación de salud en condiciones críticas, red de transporte de ambulancias terrestres y fluviales, inversión en radiocomunicación, eliminando barreras geográficas y de acceso.

Misión

Contribuir al bienestar mejorando la salud de los afiliados, es nuestro compromiso.

Visión

En el 2012 nos vemos como referentes del mercado siendo reguladores del SGSSS, integrados vertical y horizontalmente, basadas en plataforma tecnológica innovadora con talento humano comprometido y apasionado por la excelencia en el servicio al cliente, generador de un balance social positivo.

Principios éticos

- El bien público es sagrado
- Nuestras acciones se fundamentan en la responsabilidad social
- Orientamos el servicio hacia la calidad
- El mejoramiento continuo determina nuestras acciones.

Régimen subsidiado EPSS

Actualmente, somos la primera EPSS elegida por los colombianos con más números de afiliados y la de mayor cobertura nacional con 3326670 afiliados lo que la convierte en la más grande del país, con presencia en más de 720 municipios y en los 32 departamentos.

IPS

Durante el año 2008, Caprecom prestó servicios en 92 IPS distribuidas así: 2 IPS propias dadas en administración (Cartagena y Santa Marta) y 72 IPS administradas y 19 IPS propias

6.3.2 Aclaración de servicios ofrecidos por CAPRECOM

Dentro del proceso de liquidación de CAPRECOM se generaron múltiples traumatismos en el cual la población afiliada estableció una serie de requerimientos frente a la necesidad de información, así:

1. ¿Por qué el Gobierno decidió liquidar la EPS Caprecom?

Porque, pese a los esfuerzos por recuperarla, la entidad estaba en una condición crítica que le impedía garantizar los servicios de salud a usted y todos sus afiliados.

2. ¿Qué trámite debo realizar para continuar afiliado al sistema de salud?

Ninguno. El traslado lo realizará el Ministerio de Salud y Protección Social. A partir del primero de enero de 2016 se informará a los usuarios las EPS que los recibirán.

3. ¿Cómo puedo saber a qué EPS fui trasladado?

Usted puede contactarse con la secretaría de salud de su municipio. También puede consultar la información en el Ministerio de Salud y Protección Social llamando a Bogotá al 5893750, a la línea gratuita nacional 01 8000960020. Así mismo, puede consultar en la Superintendencia Nacional de Salud, llamado a Bogotá al 4837000, a la línea gratuita nacional 01800513700.

4. ¿En qué Entidad Promotora de Salud (EPS) voy a quedar afiliado?

Las personas serán asignadas a alguna de las EPS que prestan servicios en su municipio de residencia. A través de las páginas www.minsalud.gov.co y www.supersalud.gov.co, se dispondrá de un aplicativo para que solo con ingresar el número de identificación el usuario puede verificar la EPS que le corresponde. También puede acercarse a la secretaría de salud de su municipio.

5. ¿En qué IPS me van a atender?

Si requiere una atención de emergencia para preservar su vida, puede acudir por urgencias a la institución más cercana. La EPS que le corresponda a cada usuario debe garantizar el acceso a los servicios de salud en los hospitales y centros de salud de su red.

6. Si no me gusta la EPS que me Correspondió, ¿me puedo cambiar?

A partir del primero de abril del 2016, usted puede seleccionar la EPS de su preferencia, siempre y cuando opere en el municipio donde vive.

7. Si me encuentro hospitalizado en los días del traslado de EPS, ¿quién cubre esos gastos?

A partir del primero de enero del 2016, todos los gastos serán asumidos por las EPS receptoras, es decir, las que fueron asignadas a los usuarios.

8. Si estoy en un tratamiento continuo como, por ejemplo, diálisis o quimioterapias, ¿me lo suspenden?

Las EPS que recibirán a los usuarios deben garantizar la continuidad de todos los tratamientos. Si se presentan problemas en la atención, puede comunicarse a la línea de atención de la Superintendencia Nacional de Salud, en Bogotá al 4837000, o a la línea gratuita nacional 01800513700 o al correo reclamoscaprecom@supersalud.gov.co.

9. Si tengo una cita con especialista o una cirugía programada en una fecha posterior a la liquidación de Caprecom, ¿debo volver a solicitarla o hacer todo el trámite de nuevo?

Las EPS que reciben los usuarios de Caprecom deben garantizar la continuidad de todos los servicios. Confirme con la EPS receptora la institución en la que va a continuar su tratamiento o procedimiento. Ante cualquier problema comuníquese con la Superintendencia Nacional de Salud o a la secretaría de salud de su municipio.

10. ¿Las tutelas que ya estaban en aplicación se suspenden?

Los efectos de las tutelas falladas a favor de los afiliados no se suspenden. Las EPS que reciben los afiliados deberán dar continuidad a las prestaciones que bajo este amparo vienen

brindándose, para lo cual y en caso de ser requerido, la EPS receptora podrá solicitar al afiliado la presentación de la copia del fallo de tutela ya proferido con anterioridad.

11. ¿A qué canales de atención puedo acudir para más información?

Usted puede contactarse con la secretaría de salud de su municipio. También puede consultar la información en el Ministerio de Salud y Protección Social llamando a Bogotá al 5893750, a la línea gratuita nacional 018000960020. Asimismo, puede consultar en la Superintendencia Nacional de Salud, llamado a Bogotá al 4837000, a la línea gratuita nacional 01800513700, o al correo electrónico reclamoscaprecom@supersalud.gov.co.

12. ¿Qué pasa con la atención de la población privada de la libertad? ¿Quién los atiende?

Caprecom en liquidación continuará con la prestación de servicios de salud a la población privada de la libertad bajo control del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC), con cargo a los recursos del Fondo Nacional de Salud de las Personas Privadas de la Libertad hasta que esta actividad sea asumida por la Unidad de Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC).

13. ¿Qué pasará con las deudas que tiene Caprecom con hospitales, clínicas y proveedores?

Como parte del proceso liquidatorio, se atenderán las cuentas por pagar a cargo de la EPS. Es importante señalar que el Congreso de la República aprobó la ley de cupo de endeudamiento para la Nación, el cual incluye la apropiación de \$500.000 millones para que el pago de las deudas de la EPS pública nacional Caprecom.

14. ¿Cuánto tiempo se van a demorar para pagarlas?

El tiempo que tarde para el pago de deudas a los prestadores y demás acreedores corresponderá al proceso de verificación de las cuentas que registran los prestadores de servicios de salud. Se espera que a más tardar en un año la liquidación haya finalizado y los pagos hayan sido realizados.

15. ¿Cómo será la distribución de los afiliados?

La distribución se realizará, en primer lugar, a las EPS del Régimen Subsidiado y el número restante se distribuirá en la EPS en las que la Nación tenga participación.

16. Si yo era afiliado a Caprecom y tengo algún problema en la atención con la EPS a la que fui trasladado, ¿Qué debo hacer?

Puede comunicarse a la línea de atención de la Superintendencia Nacional de Salud, en Bogotá al 4837000, o a la línea gratuita nacional 01800513700.

17. ¿Las EPS que los reciben sí tienen capacidad para tener más afiliados?

Si las EPS receptoras que participan en esta asignación no pueden estar en intervención forzosa administrativa para administrar o liquidar por parte de la Superintendencia Nacional de Salud o la Superintendencia de Subsidio Familiar. Tampoco pueden estar en trámite de retiro voluntario ante la Superintendencia Nacional de Salud. De esta forma se da una garantía respecto de la situación financiera de las EPS que recibirán esta población.

6.3.3 Liquidación de CAPRECOM

La empresa prestadora de salud se liquida mediante la expedición del Decreto 2519 de 2015. Por el cual se suprime la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM", EICE, se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en particular de las que le confieren los numerales 11 y 15 del artículo 189 de la Constitución Política, el artículo 52 de la Ley 489 de 1998 y el Decreto Ley 254 de 2000 modificado por la Ley 1105 de 2006, Y CONSIDERANDO Que la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM", EICE, fue creada mediante la Ley 82 de 1912 como Establecimiento Público con el nombre de "Caja de Auxilios en los Ramos Postal y Telegráfico", con el objeto de reconocer a los empleados de los ramos mencionados en su denominación, la pensión de jubilación y los auxilios por muerte, invalidez, enfermedad, marcha y cesantía.

Que CAPRECOM EICE fue transformada posteriormente en Empresa Industrial y Comercial del Estado a través de la Ley 314 de 1996, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, vinculada por esta norma al Ministerio de Comunicaciones y posteriormente al Ministerio de Protección Social por disposición del Decreto 205 de 2003, hoy Ministerio de Salud y Protección Social por disposición del Decreto 4107 de 2011. Que la Ley 314 de 1996 señaló que CAPRECOM operaría como Entidad Promotora de Salud (EPS) y como Institución Prestadora de Salud (IPS), por lo que fue autorizada para ofrecer a sus afiliados el Plan Obligatorio de Salud (POS) en los regímenes contributivo y subsidiado y Planes Complementarios de Salud (PCS) en el régimen contributivo.

Que adicionalmente, la Ley 314 de 1996 dispuso que CAPRECOM operaría como una entidad Administradora del Régimen Solidario de Prima Media con Prestación Definida para aquellas personas que estuviesen afiliadas a 31 de marzo de 1994, sin perjuicio de la libre elección que consagra la Ley 100 de 1993. Que mediante Resolución 0845 de 1995, la Superintendencia Nacional de Salud expidió el certificado de funcionamiento a CAPRECOM, como Entidad Promotora de Salud.

Que en el año 2006, la Superintendencia Nacional de Salud mediante Resolución admitió la solicitud de retiro voluntario y revocó 'autorización para operar Régimen Contributivo de la CAJA PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM", EICE. Que en el mismo acto administrativo, la Superintendencia Nacional Salud habilitó a entidad para operar el Régimen Subsidiado en Salud, además de definir la cobertura geográfica y la capacidad de afiliación en cada uno de los departamentos. Que artículo 155 de la Ley 1151 de 2007 creó la Administradora Colombiana de Pensiones - COLPENSIONES, como una empresa industrial y comercial del Estado orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; vinculada inicialmente al Ministerio de la Protección Social y actualmente al Ministerio del Trabajo, cuyo objeto consiste en la administración estatal del Régimen de Prima Media con Prestación Definida incluyendo administración de los Beneficios Económicos Periódicos de que trata el Acto Legislativo número 01 de 2005, de acuerdo con lo que la ley que los Que el mismo artículo 1 de la citada Ley 1151 2007 establece que COLPENSIONES asumirá los servicios de aseguramiento pensiones de los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, para lo cual

determinó que el Gobierno en ejercicio de sus facultades constitucionales debería proceder a la liquidación de CAJANAL. Caprecom y el Instituto de Seguros Sociales en lo que a pensiones se refiere. Que de conformidad con las disposiciones citadas en los considerandos anteriores, la CAJA PREVISIÓN SOCIAL COMUNICACION "CAPRECOM", trasladó a COLPENSIONES afiliados activos al Régimen de Prima Media con Prestación Definida, para que dicha entidad asumiera su aseguramiento.

Que el artículo 4° la Ley 314 1996 estableció que la CAJA PREVISIÓN SOCIAL COMUNICACION "CAPRECOM", debía crear un Fondo Común de Naturaleza Pública, que se denominó FONCAP, cuyos recursos están conformados por las cotizaciones de los afiliados antes del 31 de marzo de 1994, las reservas para el pago de pensiones vejez o jubilación que debían trasladar las entidades empleadoras y los rendimientos financieros generados por la inversión de sus recursos. Además, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 4° la Ley 419 de 1997, concurre en financiación de las pensiones con las cotizaciones recibidas, a partir del momento en que el pensionado cumpla condiciones señaladas por la Ley 100 1993. Que conforme a lo ordenado por artículo 6° del Decreto 11 de 2012, CAJA DE PREVICION SOCIAL COMUNICACIONES "CAPRECOM", EICE transfirió a COLPENSIONES reservas de FONCAP correspondientes a los afiliados al Régimen de Prima Media con Prestación Definida.

Que el artículo 4° del Decreto 2011 de 2012 estableció que las nóminas de pensionados y jubilados que venían siendo pagadas por la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM", EICE, continuarían siendo administradas y pagadas por dicha entidad hasta tanto la Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social - UGPP y el Fondo de Pensiones Públicas del Nivel Nacional - FOPEP asumieran dichas competencias. Que en cumplimiento de lo establecido en los Decretos 2011 de 2012, 1389 de 2013, 2799 de 2013, 653 de 2014, 1440 de 2014 y 2408 de 2014, el traspaso de la función pensional de las entidades por las que CAPRECOM pagaba la nómina de pensionados a la UGPP se produjo de la siguiente manera: FOCINE a partir del 31 de mayo de 2013; Compañía de Informaciones Audiovisuales - AUDIOVISUALES a partir del 31 de agosto de 2013; Administración Postal Nacional-ADPOSTAL e Instituto Nacional de Radio y Televisión - INRAVISION a partir del 31 de octubre de 2013; Ministerio de Comunicaciones a partir del 31 de marzo de 2014;

CAPRECOM en calidad de empleador a partir del 30 de septiembre de 2014; Empresas TELEASOCIADAS, TELEHUILA, TELECartagena, TELESANTAMARTA, TELEARMENIA, TELECALARCA a partir del 31 de marzo de 2015; Empresas TELEASOCIADAS, TELENARIÑO y TELETOLIMA a partir del 30 de abril de 2015 y TELECOM a partir del 31 de mayo de 2015.

Que en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 2° del Decreto 2408 de 2014, CAPRECOM EICE trasladó a la Dirección General de Crédito Público y del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público las reservas del Fondo Común de Naturaleza Pública correspondientes a las entidades cuya función pensional fue trasladada a la UGPP. Que debido a que la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM", EICE actualmente no ejerce funciones de Administradora del Régimen de Prima Media con Prestación Definida ya que no tiene afiliados activos, ni desarrolla labores de reconocimiento, administración ni pago de nóminas de pensionados, al haberse trasladado las mismas por un lado a COLPENSIONES y por el otro a la UGPP y al FOPEP, es necesario suprimir las dependencias y funciones relacionadas con los negocios antes señalados y los referentes a la Administración del Régimen de Prima Media con Prestación Definida, así como adoptar medidas en relación con las competencias para garantizar la continuidad de los procesos que venía adelantando CAPRECOM EICE. Que actualmente la CAJA DE PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM", EICE, tiene autorización de funcionamiento como Empresa Promotora de Salud del Régimen Subsidiado; actúa como aseguradora de la población reclusa a cargo del IINPEC; y participa directamente de la prestación del servicio de salud a través de tres Instituciones Prestadoras de Salud de su propiedad. Que el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política señala como atribución del Presidente de la República la de suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de acuerdo con la ley.

Que conformidad con lo dispuesto en los numerales 3 y 4 del artículo 52 de la 489 1998, el Presidente la República puede suprimir o disponer la disolución y consiguiente liquidación de entidades y organismos administrativos del orden nacional, cuando los resultados las evaluaciones la gestión administrativa, efectuados por Gobierno Nacional así lo aconsejen; o cuando se concluya por utilización los indicadores de gestión y eficiencia emplean los organismos de control y los resultados por obtenidos cada año. Que la

Superintendencia Nacional de Salud, radicó el Ministerio de y Protección Social, informe técnico sobre los resultados las mediciones los indicadores que se aplican a la CAJA PREVISIÓN SOCIAL COMUNICACIONES "CAPRECOM", concluyendo que la misma presenta graves incumplimientos en asuntos y financieros.

El Ministerio de Salud y Protección Social, a través de Dirección de Operación del Aseguramiento en Salud, Pensiones y Riesgos Profesionales, generó informe técnico sobre la gestión administrativa la CAJA PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM", en la cual recomienda la supresión de la entidad en atención a la gravedad de su situación financiera, operativa y prestacional. Que la CAJA PREVISIÓN SOCIAL COMUNICACIONES "CAPRECOM", se encuentra incurso en las dos causales mencionadas del artículo 52 de la 489 de 1998, por lo que se ordenará su liquidación. Que como consecuencia de la liquidación y en consideración a las condiciones particulares de CAJA PREVISIÓN SOCIAL DE COMUNICACIONES "CAPRECOM", en especial el alto número de afiliados en salud y la dispersión regional de los mismos, se hace necesario establecer especiales de distribución de afiliados, permitan la continuidad en la prestación los servicios de salud.

6.3.4 Presupuesto CAPRECOM

Resolución 0016

29 de junio de 2016

“por la cual se modifica el presupuesto de impresos y de Gastos de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM Empresa Industrial y Comercial del Estado, el Liquidación, para la vigilancia fiscal de 2016”

EL DIRECTOR GENERAL DEK PRESUPUESTO PÚBLICO NACIONAL

En uso de la facultad que le confiere el artículo 1°. De la Resolución 04 del 2 de junio de 2004, expedida por Consejo Superior de Política Fiscal – CONFIS –

CONSIDERANDO

Que mediante resolución 001 de del 30 de diciembre de 2015, el consejo superior de política fiscal CONFIS, probo el presupuesto de Ingresos y Gastos de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM en liquidación, para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2016.

Que el artículo 2.8.3.2.4 del decreto 1068 del 26 de mayo de 2015, decreto único reglamentario del sector hacienda y crédito público, establece que las adiciones, traslados o reducciones que modifiquen el valor total de gastos de funcionamiento, gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de la inversión serán aprobados por Consejo Superior Política Fiscal CONFIS, o a quien este delegue.

Que la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM - EICE en liquidación, mediante oficio No. 201610000019271 del 25 de mayo de 2016, solicita aprobación de una adición en la disponibilidad inicial por \$7.124.018.229, con destino a gastos de funcionamiento de 2016.

Que analizada la información con la cual se fundamenta la petición y efectuando el estudio económico, se debe proceder a la aprobación de la adición presupuestal.

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: adicionase en presupuesto de Ingresos y Gastos de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones – CAPRECOM EICE en Liquidación, Así:

092. CAJA DE PREVISION SOCIAL DE COMUNICACIONES “CAPRECOM” EICE, EN LIQUIDACION

ADICION

PRESUPUESTO DE INGRESOS

DISPONIBILIDAD INICIAL	\$7.124.018.229
TOTAL INGRESOS + DISPONIBILIDAD INICIAL	\$7.124.018.229

PRESUPUESTO DE GASTOS

FUNCIONAMIENTO	\$7.124.018.229
TOTAL GASTOS + DISPONIBILIDAD FINAL	\$7.124.018.229

ARTICULO SEGUNDO: la presenta resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Bogotá D.C

7 CONCLUSIÓN

Producto del análisis de los resultados de la investigación documental, es posible decir que las Empresas industriales y comerciales del Estado (EICE) son organismos creados por la ley o autorizados por ésta, que desarrollan actividades de naturaleza industrial o comercial y de gestión económica conforme a las reglas del Derecho Privado, salvo las excepciones que consagra la ley. Se caracterizan por tener personería jurídica; autonomía administrativa y financiera y capital independiente, constituido totalmente con bienes o fondos públicos comunes.

En lo que se refiere específicamente al proceso presupuestario de las EICE, este está regulado por el Decreto 115 de 1996, el cual reglamenta las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) relacionadas con este tipo de empresas del Estado en materia de programación, ejecución y seguimiento presupuestales. Lo que se ha intentado es propiciar una visión de mediano plazo del proceso presupuestal y a procurar una mayor autonomía en el manejo del presupuesto por parte de las EICE, flexibilizando su aprobación y modificación, con objeto de mejorar su competitividad.

Un aspecto importante, es que el presupuesto de las EICE no hace parte del Presupuesto General de la Nación, puesto que el presupuesto nacional comprende 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. No obstante, el art. 3 del Decreto 111 de 1996 establece la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las EICE. En este sentido, se habla de fijación de metas, por cuanto el efecto que éstas tienen sobre el balance financiero de la Nación es con frecuencia importante, debido a la magnitud del efecto cambiario, monetario y fiscal de las operaciones de algunas EICE, por lo que el gobierno decidió hacerles un seguimiento y fijarles metas estrictas, compatibles con la política cambiaria y monetaria del país.

Ahora bien, conforme lo dispuesto en el artículo 96 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), el Ministerio de Hacienda expidió el Decreto 115 de 1996 mediante el cual estableció

las directrices y controles que las EICE dedicadas a actividades no financieras deben cumplir en la elaboración, aprobación, conformación y ejecución de sus presupuestos.

En lo que respecta a la cobertura del EOP, este advierte que a las empresas se les aplicará el régimen presupuestal que expresamente las mencione, lo mismo que a las empresas de servicios públicos domiciliarios y a las empresas sociales del Estado del orden nacional, sujetas al régimen de EICE.

Con relación a la información contable y financiera, se concluye que, las EICE deben presentar los Estados Financieros con corte a diciembre 31 del año anterior, a más tardar el 31 de marzo de cada año para que conjuntamente con el DNP y el Ministerio de Hacienda-DGPPN se inicie la evaluación, estimación, análisis de la situación de liquidez de la entidad y formulación de la propuesta al CONPES sobre distribución de los excedentes y utilidades, de conformidad con lo previsto en la norma.

Con respecto a los aspectos relacionados con la programación, elaboración, conformación y ejecución del presupuesto de las EICE, se concluye que las EICE deben realizar durante el proceso de programación de sus presupuestos una proyección presupuestal para las tres vigencias siguientes. Así pues, de conformidad con lo dispuesto en la norma, el proceso de programación y aprobación del presupuesto de las EICE se adelanta durante el segundo semestre de cada año, especialmente en el trimestre final. Es oportuno indicar, que las EICE deberán tener en cuenta lo dispuesto en las normas vigentes sobre racionalización del gasto público y en el de administración de personal.

El presupuesto de las EICE está compuesto por el presupuesto de ingresos que comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante la vigencia fiscal y los recursos de capital. El presupuesto de gastos que comprende las apropiaciones para gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión que se causen durante la vigencia fiscal respectiva.

Con relación a la Presentación y aprobación del proyecto de presupuesto de las EICE, éstas deben presentar su proyecto de presupuesto a más tardar el 30 de octubre. La propuesta es evaluada por la DGPPN y la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DIFP del DNP.

Posteriormente, en el mes de noviembre la DGPPN, DNP, ministerios y EICE celebran reuniones en las cuales se evalúan las propuestas de presupuesto presentadas por las empresas, en las cuales, al final, se llega a unas conclusiones sobre monto y contenido del presupuesto de cada EICE.

Por otra parte, el presupuesto de las EICE se estructura partiendo de unas generalidades que comprende su razón social, identificando las principales características de la empresa, norma que las crea, objeto, adscripción, etc.; los supuestos básicos que comprende los criterios que se han utilizado para la estimación de ingresos y gastos, así como las demás consideraciones que se hayan tenido en cuenta en la programación presupuestal. Un resumen del proyecto de presupuesto de la EICE, conteniendo una explicación del presupuesto de ingresos y disponibilidad inicial y de sus principales componentes, además de una explicación del presupuesto de gastos y disponibilidad final y de sus principales componentes.

Ahora bien, el presupuesto de las EICE es aprobado por el CONFIS, mediante resolución, no obstante, este organismo puede delegar esta función a otra entidad. Aquí es importante indicar que el Estado ha flexibilizado la aprobación del presupuesto de las empresas del Estado con la finalidad de hacerlas competitivas. Una vez aprobado el presupuesto, los gerentes, presidentes o directores de la EICE, efectuará la desagregación correspondiente que se deberá someter a la aprobación de la Junta o Consejo Directivo.

Así mismo, se concluye que el proceso de ejecución presupuestal, de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta asimiladas a aquellas dedicadas a actividades no financieras, está especialmente reglamentado en las disposiciones contenidas en el Decreto 115 de 1996.

En lo que respecta a la ejecución presupuestal, la ejecución del presupuesto de ingresos y recursos de capital y del presupuesto de gastos se refiere al recaudo de las rentas estimadas, en el primer caso, y a la asunción y pago de los compromisos asumidos con cargo a las apropiaciones aprobadas, en el segundo. Éstas constituyen las autorizaciones máximas de gasto que pueden comprometerse durante la vigencia fiscal respectiva, en cumplimiento de las funciones establecidas en la Constitución y la ley.

Siguiendo con la ejecución presupuestal, el presupuesto asignado a las EICE será ejecutado en virtud de su autonomía presupuestal y en desarrollo de la capacidad de ordenación del gasto que posee el Jefe de cada entidad, o el funcionario del nivel directivo a quien éste delegue. Las etapas e instrumentos de la ejecución presupuestal son las siguientes: expedición de Certificado de Disponibilidad Presupuestal; registro presupuestal; constitución de cuentas por pagar a 31 de diciembre. En forma simultánea al proceso de ejecución presupuestal, además del régimen de cuentas por pagar, es obligatorio tener en cuenta las modificaciones al presupuesto aprobado y las autorizaciones para comprometer apropiaciones de vigencias fiscales futuras.

En lo que respecta a las modificaciones que deban realizar al presupuesto de las EICE, el régimen de modificaciones al Presupuesto de éstas está establecido en los artículos 23 al 28 del Decreto 115 de 1996. El detalle de las apropiaciones se podrá modificar mediante Acuerdo o Resolución de las Juntas o Consejos Directivos, siempre que no se modifique en cada caso el valor total de los gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión. En todos los casos, las adiciones, traslados o reducciones requerirán del certificado de disponibilidad que garantice la existencia de los recursos a utilizar, expedido por el jefe de presupuesto o quien haga sus veces.

En lo que respecta al seguimiento financiero que se le realiza a las EICE dedicadas a actividades no financieras, esta es realizada por la DGPPN. Este seguimiento no es un mecanismo de control, pues éste, es responsabilidad de los organismos de control fiscal y al Congreso de la República en el caso del control político. Este seguimiento, ante todo, es una herramienta de análisis de la ejecución presupuestal, de manera simultánea y posterior, que permite la formación de criterios consistentes y oportunos para mejorar el proceso de programación presupuestal y, de esta forma, efectuar correctivos a la misma ejecución, si fuese necesario.

Finalmente, lo que se observa, es que existe la normatividad que establece los mecanismos para la programación, ejecución y seguimiento del presupuesto de las EICE, por lo tanto, las EICE están obligadas a cumplir con lo dispuesto por la norma.

8 BIBIOGRAFIA

Congreso de la República. Ley 489 de 1998. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0489_1998.html

Escobar, H. et.al. (2007). Hacienda Pública: Un Enfoque Económico. Medellín: Sello Editorial Universidad de Medellín.

Jiménez, M. (2009). Planeación Estatal y Presupuesto Público. Seminario Planeación y Finanzas Públicas llevado a cabo en Bogotá, Colombia.

Jiménez, F. (2011). Aspectos generales del proceso presupuestal Colombiano. Bogotá, Colombia. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5822818.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Ministerio de hacienda y Crédito Público. Dirección General del Presupuesto Público Nacional. (2011). Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano. 2a ed. Bogotá. Recuperado de: http://www.minhacienda.gov.co/HomeMinhacienda/ShowProperty?nodeId=%2FOCS%2FMIG_5822818.PDF%2F%2FidcPrimaryFile&revision=latestreleased

Presidencia de la República. Decreto 111 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. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=5306>

Presidencia de la República. Decreto 115 de 1996. Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras. Recuperado de: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=7215>

Ramírez, A. (1998). Hacienda Pública. Bogotá: Editorial Temis.

Restrepo, J. (2009). Hacienda Pública. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

Rodríguez, Lozano y Ochoa (2013). Aspectos relevantes del régimen presupuestal de las empresas industriales y comerciales del estado, análisis normativo y aplicación práctica. Pontificia Universidad Javeriana. Maestría Derecho Económico. Recuperado de: <https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/14935/RodriguezAlfonsoAnaMaria2013.pdf?sequence=1>