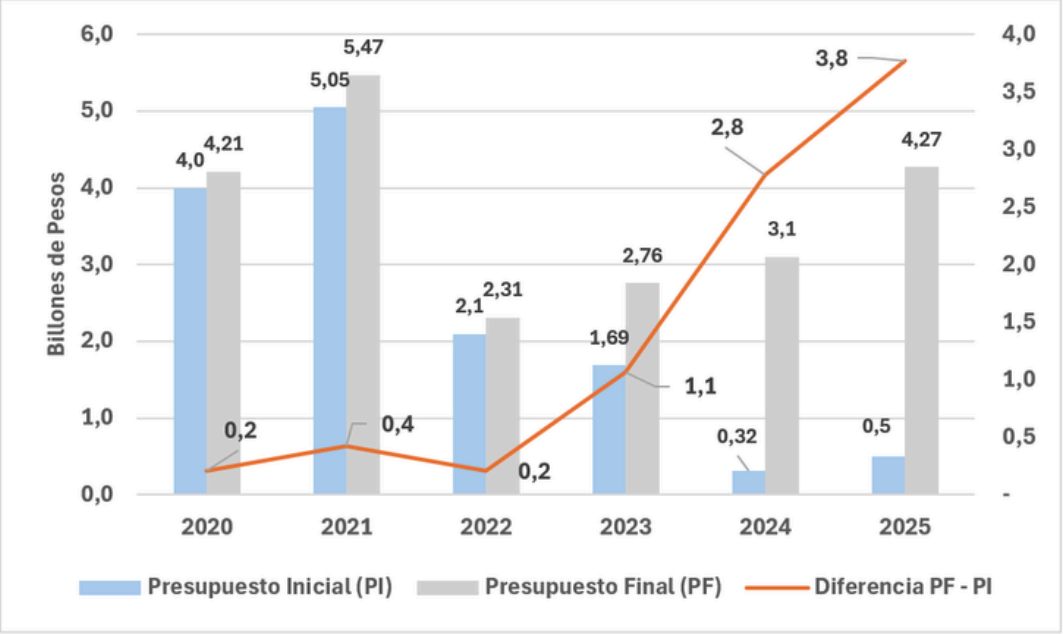
PRESUPUESTO MÁXIMO: EVOLUCIÓN DE LAS BRECHAS PRESUPUESTALES Y REZAGOS EN EL GIRO DE RECURSOS

La gestión del presupuesto para la financiación del mecanismo de presupuesto máximo, en comparación con otros gastos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS), ha mostrado una dinámica particular en su ejecución. En el siguiente análisis se puede observar cómo se ha comportado y materializado el presupuesto máximo desde su asignación hasta la ejecución por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES). Esto para la financiación del mecanismo de presupuesto máximo[1] en los rubros destinados para financiar el año corriente y los ajustes de vigencias anteriores.

Gráfica 1. Apropiación de recursos para financiar el presupuesto máximo para la respectiva vigencia corriente



Fuente: cálculos propios con información URA- Ejecución presupuesto de gasto – ADRES

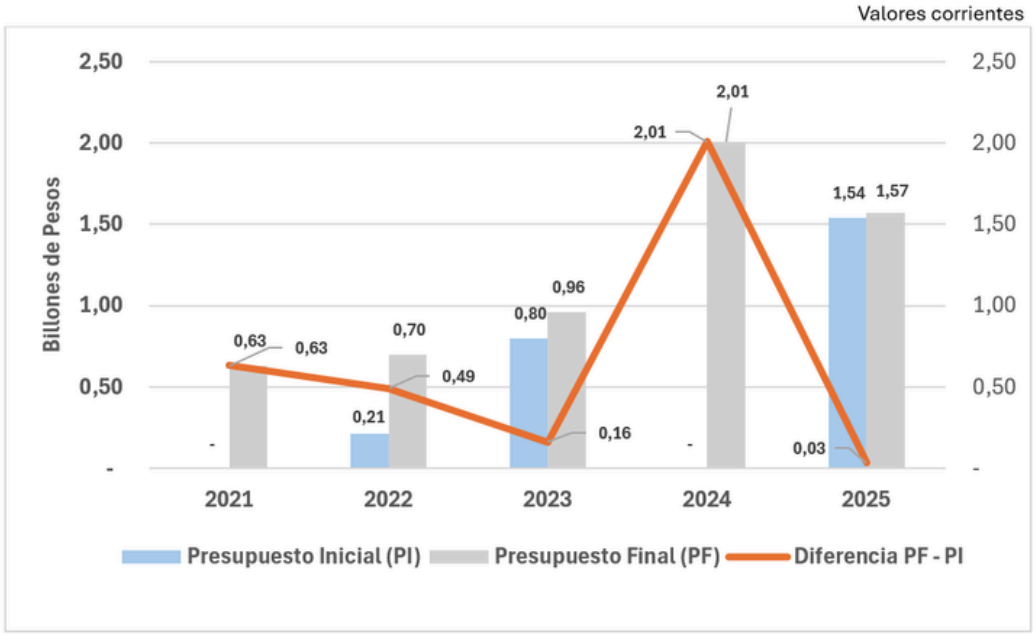
[1] Monto anual girado por parte de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud (ADRES) de forma ex ante a cada una de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) del régimen contributivo y subsidiado, para la gestión y financiación de los servicios y tecnologías no financiados con cargo a la prima de aseguramiento (medicamentos para enfermedades huérfanas, alimentos nutricionales para propósito médico especial y servicios complementarios).

La gráfica 1 ilustra la asignación final del Presupuesto Máximo al inicio y al cierre de cada vigencia (enero y diciembre)[2], así como la variación entre estos dos momentos. Este comportamiento evidencia que, durante el transcurso del año, se requirió la adición de recursos para garantizar su financiación.

Se observa que, desde la vigencia 2022, los recursos del presupuesto máximo iniciaron con rezagos sobre la apropiación presupuestal. Durante el transcurso del año se realizaron adiciones presupuestales, en varios casos de manera paralela al proceso de reconocimiento por parte del Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS). No obstante, la apropiación final al cierre de la vigencia resultó insuficiente para cubrir las obligaciones estimadas, lo que llevó a incorporar recursos adicionales en el rubro de gasto de la Adres denominado “Ajuste Presupuestos máximos Vigencias anteriores”, como se observará más adelante.

Estos ajustes a partir de la vigencia 2022 obedecen a complementar lo que se reconoció como presupuesto durante los siguientes ejercicios. En donde la apropiación presupuestal del año corriente no fue suficiente para cubrir el reconocimiento. Además, también obedece a que el reconocimiento no fue realizado durante el año vigente. Estos ajustes, a excepción del año 2020 y 2021, no corresponden a modificaciones derivadas de la insuficiencia de recursos por el cálculo del monto, sino de la insuficiencia presupuestal y retrasos en el reconocimiento.

Grafica 2. Apropiación de recursos para financiar los ajustes al presupuesto máximo (vigencias anteriores)



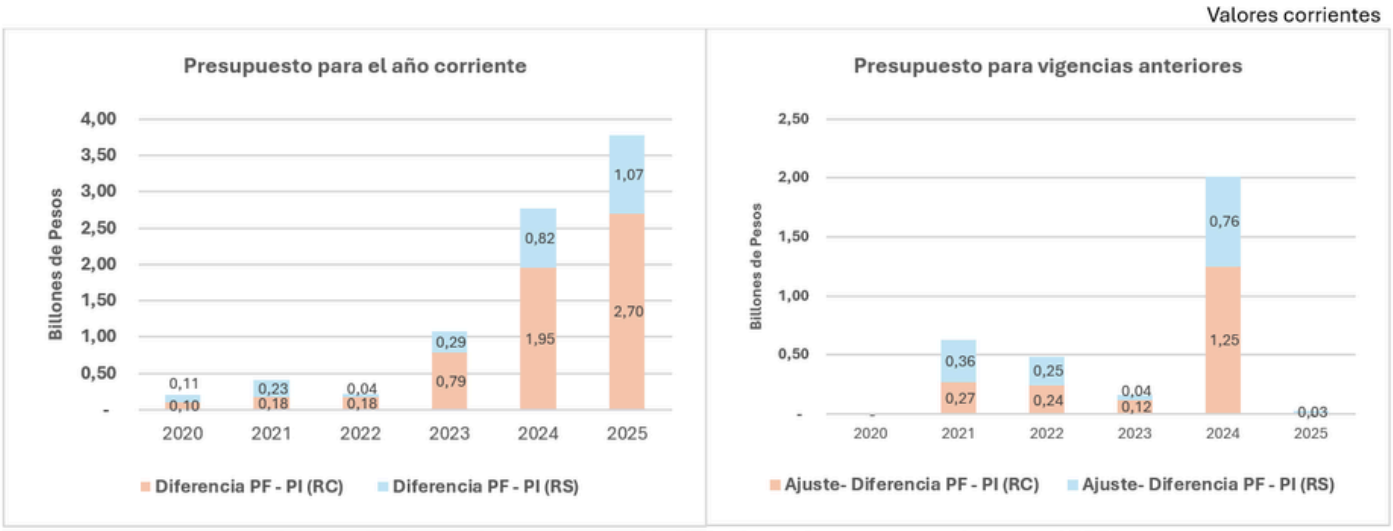
Fuente: Cálculo propios con información URA- Ejecución presupuesto de gasto – ADRES

[2] Para el año 2020 la ejecución del presupuesto máximo inició en marzo.

La gráfica 2 ilustra la dinámica de la apropiación de recursos destinados a financiar los ajustes de presupuesto máximo de vigencias anteriores entre 2021 y 2025, evidenciando diferencias entre el presupuesto inicial aprobado al comienzo de cada vigencia y el final apropiado al cierre del año. En general, se puede ver que, durante la mayor parte del tiempo, los recursos inicialmente asignados no fueron suficientes para cubrir las necesidades reales de financiación de los años anteriores. Esto llevó a hacer ajustes, lo que obligó a realizar adiciones al presupuesto durante el periodo.

El año 2024 presenta el mayor ajuste observado en todo el período analizado. No se apropiaron recursos iniciales para este rubro, pero al cierre de la vigencia el presupuesto final llegó a $2,01 billones, generando una diferencia sobre el mismo valor. Lo anterior refleja que los recursos fueron incorporados durante la ejecución presupuestal y no desde la planeación inicial. Los recursos empezaron a ser ejecutados desde el mes de febrero del mismo año y se fueron dando adiciones.

Gráfica 3. Brecha entre el presupuesto inicial y el presupuesto final - régimen contributivo y régimen subsidiado



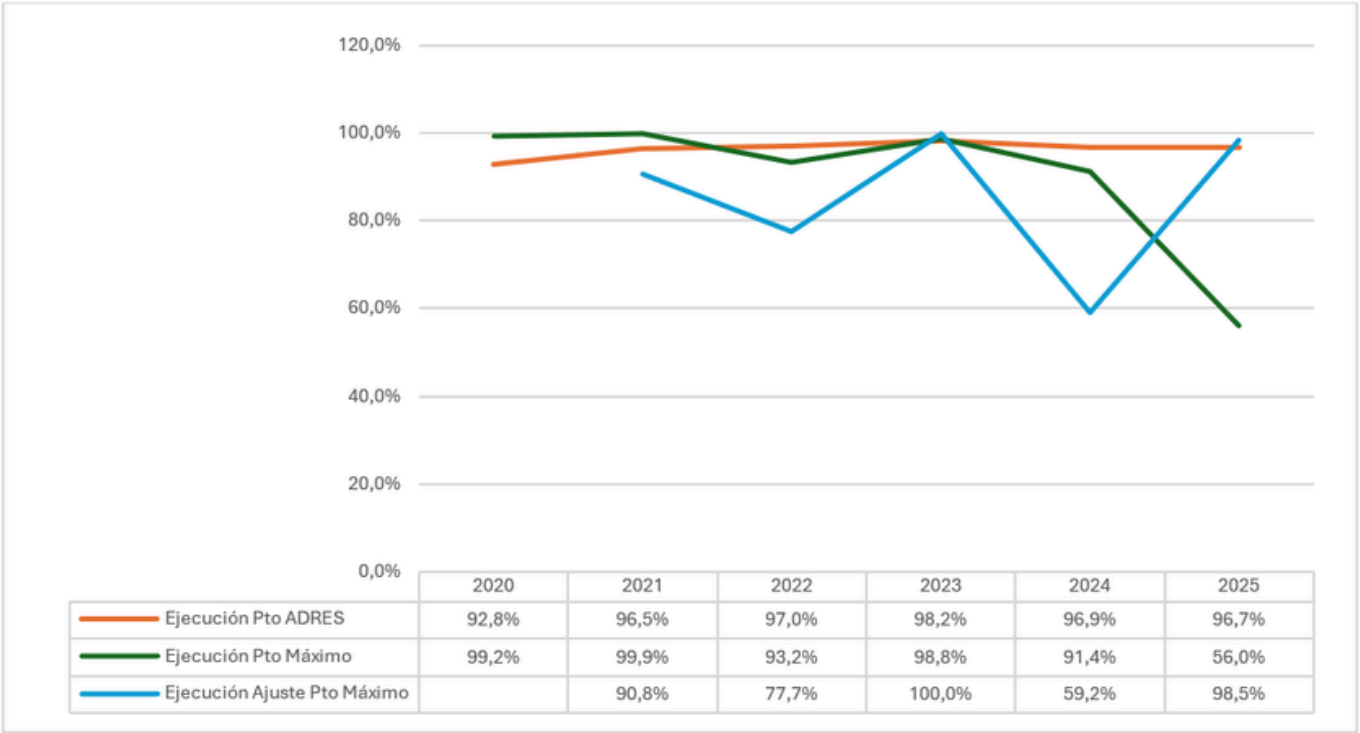
Fuente: cálculos propios con información URA- Ejecución presupuesto de gasto – ADRES

La primera gráfica muestra la evolución de la brecha entre el presupuesto inicial (PI) y el presupuesto final (PF) para el financiamiento del presupuesto máximo durante el año corriente, diferenciada entre el régimen contributivo (RC) y el régimen subsidiado (RS) entre 2020 y 2025. En términos generales, se observa un crecimiento progresivo y acelerado de las diferencias entre la apropiación inicial y la apropiación final, especialmente a partir de 2023.

A partir de 2023, la dinámica cambia. La brecha del régimen contributivo aumentó hasta $0,79 billones y la del subsidiado a $0,29 billones. En 2024, el incremento fue aún mayor. La diferencia entre presupuesto inicial y final alcanzó $1,95 billones en el régimen contributivo y $0,82 billones en el subsidiado. Además, se observa que el régimen contributivo concentra la mayor parte de la brecha, representando aproximadamente el 70% del total del ajuste realizado ese año. Para 2025 la tendencia continúa y en el régimen contributivo registra una diferencia de $2,70 billones y el subsidiado de $1,07 billones.

Frente a los recursos apropiados para financiar ajustes de presupuesto máximo de vigencias anteriores, diferenciando entre el régimen contributivo (RC) y el régimen subsidiado (RS) durante el periodo 2020–2025, en términos generales, se observa un comportamiento variable, con un incremento de las diferencias en 2024 y una reducción considerable en 2025. La gráfica evidencia que entre 2021 y 2024 persistieron diferencias entre el presupuesto inicial y el presupuesto final destinado a financiar ajustes de vigencias anteriores. Las brechas fueron moderadas entre 2021 y 2023; sin embargo, en 2024 se presentó un incremento significativo, alcanzando cerca de $2 billones en ajustes adicionales, concentrados principalmente en el régimen contributivo.

Gráfica 4. Porcentaje de Ejecución de los Recursos de Presupuesto Máximo vs Ejecución Recurso Presupuesto Total ADRES



	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Ejecución Pto ADRES	92,8%	96,5%	97,0%	98,2%	96,9%	96,7%
Ejecución Pto Máximo	99,2%	99,9%	93,2%	98,8%	91,4%	56,0%
Ejecución Ajuste Pto Máximo		90,8%	77,7%	100,0%	59,2%	98,5%

Fuente: cálculos propios con información URA- Ejecución presupuesto de gasto – ADRES

La ejecución del presupuesto total de la Adres se mantiene estable durante todo el periodo, sin llegar al 100%, estando alrededor del 96%–98%. Esto refleja una capacidad operativa consistente para comprometer y girar los recursos, sin mayores sobresaltos.

Sin embargo, la ejecución del presupuesto máximo presenta una dinámica diferente. Aunque entre 2020 y 2023 se mantiene cercana al 100%, a partir de 2024 cae (91,4%) y en 2025 disminuye a 56,0%. Este punto refleja una ruptura entre la apropiación y la ejecución, probablemente asociada a insuficiencia en la disponibilidad presupuestal o rezagos en reconocimiento, considerando que el proceso de ejecución de los recursos desde su apropiación debe surtir un proceso de certificado de disponibilidad presupuestal para los efectos, así como un acto administrativo de reconocimiento de los recursos a ejecutar. Se debe señalar que para la vigencia 2025 el porcentaje de ejecuciones es sobre un monto que asciende a $2,3 billones. Por lo tanto, se prevé que parte del presupuesto para ajustes de vigencias anteriores dispuesto para 2026, que es de $1,8 billones, se destine para cubrir el reconocimiento de recursos para 2025. En donde se estima que supere los $4,2 billones.

La ejecución de los ajustes del presupuesto máximo es más volátil. Pasa de niveles relativamente bajos (77,7% en 2022) a 100% en 2023, cae en 2024 (59,2%) y vuelve a subir en 2025 (98,5%). Este patrón muestra que los ajustes están funcionando como un mecanismo de corrección ex post, compensando fallas de planeación presupuestal o del no adecuado respaldo de los recursos que exige este mecanismo para las vigencias corrientes.

Giro del presupuesto máximo

A continuación, se observa la dinámica del giro de presupuesto máximo[3] desde la vigencia 2020 hasta el cierre de 2025, detallando el año sobre el cual se reconoce y el que se giran los recursos de presupuesto máximo, en donde se puede apreciar que para completar el reconocimiento y pago de una vigencia se realizan giros fuera de la respectiva vigencia o en las siguientes.

[3] El proceso de giro de presupuesto máximo corresponde al valor ordenado para efectuar el giro. En este caso se adopta como el valor efectivamente pagado el cual puede ser liquidado para ser girado a la EPS, por giro directo al prestador o descuentos efectuados, que son marginales respecto al monto ordenado o reconocido para giro/pago.

Tabla 1. Reconocimiento y Giro de Presupuesto Máximo 2020-2025

Año Reconocido	Año Efectivo del Pago	Valor Liquidado (reconocido) Billones $	%
2020	2020	4,17	86,7%
	2021	0,58	12,0%
	2022	0,06	1,3%
	Total	**4,82**	**100,0%**

Año Reconocido	Año Efectivo del Pago	Valor Liquidado (reconocido) Billones $	%
2021	2021	5,46	78,4%
	2022	0,52	7,5%
	2023	0,96	13,9%
	2024	0,02	0,2%
	Total	**6,96**	**100,0%**

Año Reconocido	Año Efectivo del Pago	Valor Liquidado (reconocido) Billones $	%
2022	2022	2,29	72,9%
	2023	0,00	0,1%
	2025	0,85	27,0%
	Total	**3,14**	**100,0%**

Año Reconocido	Año Efectivo del Pago	Valor Liquidado (reconocido) Billones $	%
2023	2023	2,73	70,0%
	2024	1,17	30,0%
	Total	**3,90**	**100,0%**

Año Reconocido	Año Efectivo del Pago	Valor Liquidado (reconocido) Billones $	%
2024	2024	3,02	80,0%
	2025	0,76	20,0%
	Total	**3,78**	**100%**

Año Reconocido	Año Efectivo del Pago	Valor Liquidado (reconocido) Billones $	%
2025	2025	2,39	100%

Fuente: cálculos propios con información Lupa al giro – ADRES

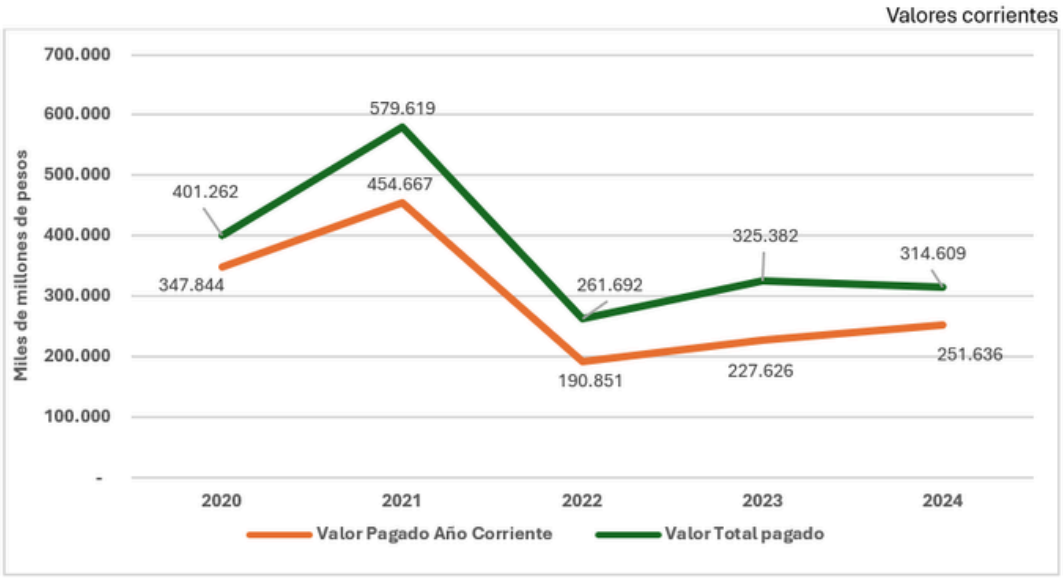
En las tablas se puede observar la relación entre el año de reconocimiento de los recursos de presupuesto máximo y cuándo efectivamente se efectuaron los pagos de dicho reconocimiento. En general, la información muestra que la mayor parte de los recursos se paga en el mismo año. Sin embargo, también persisten rezagos de pago que se trasladan a los años posteriores, reflejando diferencias entre el reconocimiento contable de las obligaciones y el flujo efectivo de recursos. En promedio, el monto de recursos que fueron pagados en el respectivo año de reconocimiento fue del 77,6%. Frente a la vigencia 2025, es un año cuyo reconocimiento y giro no ha finalizado al cierre de la ejecución de recursos de dicha vigencia, por lo que se estima que se pague cerca del 50% restante sobre el reconocimiento para esta vigencia, durante el año en curso.

Para las obligaciones reconocidas en 2020, el 86,7% de los pagos se realizó en ese mismo año, mientras que el 12% se pagó en 2021 y un 1,3% en 2022. Esto indica que, aunque la mayor parte de las obligaciones tuvo pago oportuno, persisten saldos pendientes que requirieron pagos posteriores. Un comportamiento similar se observa en 2021, año en el cual el 78,4% de los recursos reconocidos fue pagado en la misma vigencia, pero el 21,6% restante se distribuyó entre 2022, 2023 y 2024. Particularmente, un 13,9% terminó pagándose hasta 2023, evidenciando rezagos más prolongados. Para la vigencia 2020 y 2021, los pagos realizados fueron de la respectiva vigencia corresponden a los ajustes realizados sobre el presupuesto inicial reconocido.

Para la vigencia 2022 el 72,9% de los pagos se realizó en ese mismo año, mientras que el 27% restante se pagó en 2025. Situación semejante ocurrió en la vigencia 2023.

Aunque en la mayoría de los años más del 70% de los pagos se realiza en la misma vigencia, persisten porcentajes relevantes que terminan trasladándose a años posteriores, generando acumulación de obligaciones y presiones de liquidez sobre la cadena de prestación de los servicios y tecnologías financiadas con presupuesto máximo (EPS, prestadores y proveedores de servicios y tecnologías). Asimismo, la dinámica observada muestra que la oportunidad del pago no depende únicamente del reconocimiento de las obligaciones, sino también de la disponibilidad presupuestal, como se pudo observar en las apropiaciones iniciales y los ajustes presupuestales realizados durante cada vigencia.

Gráfica 5. Valor mensual promedio de giro de presupuesto máximo año corriente Vs valor promedio total pagado



Fuente: cálculos propios con información Lupa al giro – ADRES

La gráfica 5 compara el valor promedio mensual efectivamente pagado durante cada vigencia frente al que se habría pagado si la totalidad de los recursos reconocidos hubiesen sido girados dentro del mismo año corriente. En términos generales, se observa que en todos los años analizados el valor efectivamente destinado a pagos fue inferior al total que correspondía, evidenciando rezagos en el giro de recursos y pagos trasladados a años posteriores.

En 2020, el promedio mensual efectivamente pagado fue de aproximadamente $347.844 millones, mientras que el total que debió pagarse dentro de la misma vigencia ascendía a cerca de $401.262 millones. Para 2021, la diferencia se amplió: el promedio mensual fue de $454.667 millones frente a $579.619 millones si todos los recursos reconocidos se hubieran girado oportunamente. Como se señaló antes, para 2020 y 2021, la mayor parte de los pagos realizados fuera de la respectiva vigencia no corresponden a modificaciones derivadas de la insuficiencia de recursos.

2023 y 2024 se observa nuevamente un incremento de los montos; sin embargo, la diferencia entre ambas líneas continúa mostrando que parte de los recursos reconocidos no fue pagada en la misma vigencia. En 2024, por ejemplo, el promedio mensual efectivamente pagado fue de $251.636 millones frente a un valor potencial de $314.609 millones.

En conjunto, la gráfica evidencia que el flujo mensual efectivo de recursos del presupuesto máximo ha estado sistemáticamente por debajo del nivel que habría implicado pagar la totalidad de las obligaciones reconocidas dentro de cada año. Esto indica que hay retrasos en el proceso y que algunas obligaciones se trasladan a períodos futuros, lo que afecta la rapidez con la que los recursos llegan al sistema. Además, es importante señalar que las reglas de contratación y pago entre la EPS y el prestador también afectan el flujo. Aunque los recursos pueden llegar pronto a la EPS, esto no garantiza que también lo hagan al prestador. Sin embargo, la ejecución del presupuesto máximo contempla el giro directo de los recursos al prestador, que el último año representó el 75% del total pagado. A su vez, el proceso de liquidación de los recursos contempla algunos descuentos asociados a retenciones o reintegros que oscilan alrededor del 1,3% del total de recursos en el último año, y que son llevados a cabo dentro del proceso de giro que adelanta la ADRES.

Las diferencias observadas indican que el reconocimiento de obligaciones no siempre se traduce en pagos inmediatos. Esto puede generar presiones de liquidez y acumulación de cartera en la EPS, IPS y proveedores.

En el contexto de presupuesto máximo, específicamente de la suficiencia de los recursos, la Corte Constitucional en el auto 2049 de 2024 [4] identificó que los recursos para financiar dicho mecanismo no fueron oportunos ni suficientes para garantizar el derecho a la salud de la población. Se observó que existió un incumplimiento general del componente de suficiencia de los presupuestos máximos, en relación con la vigencia 2024.

En el mismo sentido, la Corte señaló, de acuerdo con lo que dicta la Sentencia T-760 de 2008, que *"[la] disponibilidad de los recursos necesarios para asegurar la prestación de los servicios de salud supone la obligación de que tales recursos existan. Además, no deben asignarse a fines distintos al de asegurar el goce efectivo del derecho a la salud y se destinen a la prestación cumplida y oportuna de los servicios requeridos por las personas. Esta última obligación implica, pues, garantizar el adecuado flujo de los recursos, lo cual es necesario para asegurar que toda persona goce efectivamente del más alto nivel posible de salud, dadas las condiciones presupuestales, administrativas y estructurales existentes"*. Esto se relaciona con la demora o la falta de pago de los PM de la vigencia 2024. En su momento, la corte identificó esta situación porque pidió analizar lo que ha sucedido con el presupuesto asignado para el pago de los presupuestos máximos. Además, la corte profirió una serie de órdenes para que el Ministerio de Salud y Protección Social se ponga al día con el reconocimiento y pago de 2024.

Particularmente para la vigencia 2025, el análisis muestra señales similares a las observadas en años previos, como la vigencia 2024. Aunque existe una apropiación importante de recursos, la ejecución del presupuesto máximo cae al 56%, mientras que el comportamiento del periodo evidencia que parte de las obligaciones reconocidas termina siendo pagada en vigencias posteriores. Además, el reconocimiento y giro de 2025 aún no ha finalizado y prevé que parte de los recursos apropiados para ajustes de vigencias anteriores en 2026 podrían destinarse a cubrir obligaciones correspondientes a 2025. Esto sugiere que la vigencia podría reproducir la misma dinámica observada en años anteriores: insuficiencias presupuestales iniciales, ajustes ex post y traslado de pagos hacia futuras vigencias, manteniendo presiones sobre el flujo de recursos.

[4] La Corte declaró el incumplimiento general del componente de suficiencia de los presupuestos máximos, es decir, los recursos destinados a financiar tecnologías y servicios en salud no cubiertos con cargo a la UPC. Además, abrió incidente de desacato contra el ministro de Salud, por el incumplimiento de órdenes previas relacionadas con esa suficiencia.

El análisis anterior no incluye el año 2026 porque los procesos de reconocimiento, ajuste y entrega de recursos todavía están en progreso. Esto hace que sea difícil evaluar completamente su comportamiento en el presupuesto y compararlo de manera coherente con los años anteriores.

Sin embargo, en la Resolución 0107302[5] de la Adres, establece que el monto destinado para cubrir el presupuesto máximo del régimen contributivo y subsidiado de la vigencia 2026 es de $1.9 billones. Lo anterior indica que el presupuesto máximo de la vigencia 2026 inicia el año sin una apropiación acorde con el nivel de recursos que demanda este mecanismo. Considerando que, para reconocer la vigencia 2025, el presupuesto de gasto ascendió a $4,2 billones y que para 2026 debería estar sobre los mismos niveles. Por lo tanto, se estima una apropiación adicional de recursos entre $2,2 y $2,5 billones para financiar el presupuesto máximo de 2026. Para los ajustes de presupuesto máximo de vigencia anterior, se contempla un monto de $1,8 billones, en donde se prevé que casi en su totalidad se destine a cubrir el saldo pendiente de presupuesto máximo de 2025.

El mecanismo de presupuesto máximo ha presentado una dinámica presupuestal caracterizada por diferencias recurrentes entre la apropiación inicial, el reconocimiento de obligaciones y el giro efectivo de los recursos. A lo largo del periodo analizado se observa que una parte importante de las necesidades de financiación no ha sido incorporada desde el inicio de cada vigencia, obligando a realizar adiciones presupuestales y ajustes sobre vigencias anteriores. Asimismo, persisten rezagos entre el momento del reconocimiento y el pago efectivo, lo que ha generado traslados de obligaciones hacia años posteriores y presiones de liquidez sobre EPS, IPS y proveedores.

[5] Por la cual se realiza un traslado presupuestal en la desagregación del Presupuesto de Ingresos y Gastos de la Administradora de los Recursos del Sistema General de Seguridad Social en Salud -ADRES, correspondiente a la Unidad 02 Administración de Recursos del SGSS, para la vigencia fiscal 2026.