

*Principios e instituciones presupuestales en Colombia**



*Edilberto Peña González***

Recibido: 2 de febrero de 2007

Aprobado: 22 de marzo de 2007

RESUMEN

Este artículo de maestría aborda el tema de los principios del presupuesto público desde su órbita jurídica, los cuales se desarrollan en diversas instituciones presupuestales existentes en el ordenamiento legal que compone el derecho presupuestario. Presenta un estado del arte acerca de la interpretación de los principios presupuestales en materia fiscal y del derecho presupuestario, y muestra cuáles han sido los principales conflictos sobre la materia, y cómo la doctrina nacional e internacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han presentado soluciones en los casos en que su aplicación se ha considerado contraria al ordenamiento jurídico.

La estrategia de presentación de los resultados de la revisión bibliográfica es la siguiente: el primero se compone de dos partes, la primera muestra la revisión de bibliografía, y la segunda presenta el estado del arte del problema de investigación a nivel internacional; en el segundo capítulo se muestran los resultados de la primera revisión de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

Palabras clave: presupuesto público, principios presupuestales, instituciones presupuestales.



* Artículo de revisión bibliográfica. El autor es estudiante de segundo semestre de la maestría en derecho administrativo, Universidad del Rosario. Correo electrónico: epena@urosario.edu.co. Bogotá, Colombia.

** Carlos Ariel Sánchez Torres, director de tesis.

Budgetary principles and institutions in Colombia

ABSTRACT

This following masters article approaches the subject of the principles of public budgeting from a legal perspective. These principles develop through the various budgeting institutions that exist under the current budgetary law's legal regime. It presents the state of the art in regards to the interpretation of budgetary principles in fiscal matters and budgetary law, and demonstrates which have been the main conflicts in this area. It also discusses how national and international doctrine and the jurisprudence of the Constitutional Court have presented solutions in cases in which their application had been considered contrary to the legal ordering.

The presentation of the results of the bibliographic review will be as follows. The article is divided into two chapters: the first chapter is comprised of two parts; the first which it sets out the results of the review of the national doctrine, and second part which presents the state of the art of the problem of investigation at the international level. In the second chapter the results of the first review of the jurisprudence of the Constitutional Court are presented.

Key words: public budget, budgetary principles, budgetary institutions.

El instrumento principal de la actividad financiera del gobierno es el presupuesto público, el cual es también la carta de orientación para la ejecución de las finanzas estatales, instrumento de planificación y cumplimiento de planes y programas que refleja la actividad gubernamental y el cumplimiento de la Constitución Política en los ámbitos políticos, económicos, jurídicos y sociales.

Esta tesis aborda el tema de los principios del presupuesto público desde su órbita jurídica, la cual se desarrolla en diversas instituciones presupuestales existentes en el ordenamiento legal que compone el derecho presupuestario y que orientan la ejecución presupuestal de la nación y de las entidades territoriales. Deberá recordarse que el presupuesto, como acto jurídico, limita la acción burocrática de ejecución presupuestal del gobierno, mediante autorización que emana de un órgano colegiado; en esta medida refleja una particularidad: un componente político debido a su estatus formal de norma sujeta a la aprobación del Congreso, y uno jurídico en el sentido material que la compone.

A su vez, la gestión fiscal presupuestal, en desarrollo de la ley anual de presupuesto, ha creado instituciones que se relacionan con otros principios propios de los actos jurídicos que también son susceptibles de control administrativo y constitucional. Las instituciones jurídicas presupuestales, por lo tanto, están condicionadas a una doble postura de principios; de un lado, la de aquellos que establece la Constitución y el Estatuto Orgánico como institución superior, y de otro, la de los principios que orientan todos los actos jurídico-administrativos del Estado.

En la ejecución presupuestal han sido varios los conflictos que han surgido a partir de la interpretación de los principios presupuestales¹ en materia fiscal y del derecho presupuestario. Este artículo de revisión bibliográfica muestra cuáles han sido los principales conflictos sobre la materia, y cómo la doctrina nacional e internacional y la jurisprudencia de la Corte Constitucional han presentado soluciones en los casos en que su aplicación se ha considerado contraria al ordenamiento jurídico.

También se muestran brevemente cuáles son las interpretaciones que la Corte Constitucional ha definido en materia y alcance de los principios presupuestarios, y cómo la doctrina ha definido el papel que tiene el ejecutivo, el legislativo y los respectivos órganos de control y participación ciudadana en la ejecución del presupuesto.

Metodológicamente, el objetivo de este artículo es presentar el estado actual del problema de investigación de la tesis, haciendo claridad que si bien no se busca la compilación de fichas (de por sí necesarias para la elaboración del artículo), si se presentará lo más importante de cada uno de los textos revisados, y que será materia de análisis y valoración en la elaboración de la tesis.

De antemano, el autor ofrece disculpas por no reunir en este artículo toda la bibliografía sobre el tema, sino la más relevante. Para compensar dicha falta, se han elaborado dos anexos: el primero y más importante es el estado actual en materia jurisprudencial que aborda el tema del presupuesto público y alimenta la revisión en materia de principios presupuestales y construcción de líneas juris-



¹ Además de los principios constitucionales que rigen la expedición del presupuesto, la norma jurídica que los agrupa es el Decreto 111 de 1996, que en su artículo 12 consagra que los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis.

prudenciales; y el segundo, presenta la bibliografía consultada, mas no referenciada en este artículo.

La estrategia de presentación de los resultados de la revisión bibliográfica es la siguiente: el artículo se divide en dos capítulos y finaliza con algunas conclusiones preliminares de la revisión bibliográfica; el primer capítulo se compone de dos partes, la primera de las cuales muestra los resultados de la revisión de la doctrina nacional, y la segunda presenta el estado del arte del problema de investigación a nivel internacional; en el segundo capítulo se muestran los resultados de la revisión de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, adelantando que se construirán las líneas jurisprudenciales en materia de derecho presupuestario a partir de la jurisprudencia de esta Corte, pero aquí solamente se presentará un avance sobre la materia.

CAPÍTULO PRIMERO

Parte primera

La posición de la doctrina nacional

El presupuesto enmarca toda la práctica de política fiscal del Estado. Por medio de éste se llevan a cabo la búsqueda y el cumplimiento de principios y finalidades de la actuación administrativa, y que en últimas, orienta la satisfacción de necesidades de los individuos que lo conforman y se garantizan los recursos necesarios para el normal funcionamiento del aparato estatal.² También se considera el presupuesto como:

un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; también se considera como un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley,³ por lo cual, en materia de gastos, el



² Es amplia y generosa la bibliografía que establece el puente entre el presupuesto y la política fiscal. Puede verse: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto General, *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*, 2000; Welsh, Glenn, *Presupuestos: planificación y control*, Prentice Hall, A. México, 2005.

³ Sobre el principio de legalidad del presupuesto puede verse: Restrepo, Juan Camilo, *Hacienda pública*, Universidad Externado, Bogotá, 2005.

Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual justifica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental.⁴

Como se observa, no es de poca importancia los principios que orientan la acción fiscal del Estado.

En nuestro ordenamiento constitucional los principios presupuestales se encuentran en las disposiciones del capítulo 3 del título XII de la Constitución Política de 1991 que trata del presupuesto, las cuales establecen, por ejemplo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales (artículo 345); tampoco podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior (artículo 346); asimismo dicho proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluidos aquellos realizados por los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la Constitución (artículo 347); y la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. Estos artículos constituyen el marco constitucional de acción de toda la actividad presupuestal y parte de la actividad en materia fiscal en Colombia, en el cual intervienen tanto el ejecutivo como el legislativo, en distintas fases o momentos, regulados en la ley orgánica que rige la materia: el Decreto 111 de 1996. Sin apartarnos del problema que nos convoca, el Estatuto Orgánico de presupuesto contiene el desarrollo legal que sobre la materia se encuentra vigente.⁵

La siguiente síntesis fue elaborada a partir de un ejercicio de hermenéutica de los principios presupuestarios contenidos en el De-



⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Aspectos generales de las etapas del proceso presupuestal de los órganos de conforman el presupuesto general de la nación. Manual de programación presupuestal*, Bogotá, 2003, documento electrónico.

creto 111 de 1996:⁶ el presupuesto general comprende el presupuesto nacional y el de los establecimientos públicos. Así mismo comprende los presupuestos de las ramas judicial y legislativa, Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo, Contraloría General de la República, Registraduría Nacional, ministerios, departamentos administrativos y Policía Nacional. El presupuesto general de la nación es una de las herramientas fundamentales para la ejecución de la política económica por parte del Estado, a través de su función como financiador y/o proveedor directo de bienes y servicios. Es uno de los instrumentos a través de los cuales el Estado, una vez se ha determinado la restricción macroeconómica, hace explícito su objetivo de bienestar y lo ejecuta.⁷

En este contexto, los principios presupuestales son reglas o preceptos generales que establece la norma en desarrollo de un precepto constitucional, para una adecuada programación, ejecución y control del presupuesto público. Estos principios son: planificación, anualidad, universalidad, unidad de caja, programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeóstasis. Veamos brevemente en qué consiste, ya que este artículo presenta la evolución de la doctrina y la jurisprudencia sobre cada uno de ellos.

Planificación

De acuerdo con dicho principio el presupuesto debe reflejar los planes gubernamentales de largo, medio y corto plazo. En consecuencia, se deben considerar en su orden el Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones Públicas, el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones.

⁶ República de Colombia, Decreto 111 de 1996, síntesis elaborada por el autor a partir de la lectura del Estatuto Orgánico de presupuesto.

⁷ La programación, ejecución y seguimiento de los presupuestos de estas entidades del nivel nacional y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de aquellas se rigen por el Estatuto Orgánico del presupuesto en los que expresamente las considere y por los decretos 115 de 1996, 353 de 1998 y otras normas complementarias. En lo referente a los principios presupuestales se les aplican todos con la excepción del de inembargabilidad.

Anualidad

El presupuesto tiene vigencia de un año. Por consiguiente debe ser ejecutado dentro del año fiscal que comienza el primero de enero y culmina el 31 de diciembre. Después de esa fecha no se puede adquirir ningún compromiso con cargo al presupuesto que se cierra. No obstante la existencia de este principio coexiste el mecanismo de las reservas de caja y presupuestales, que permiten extender la vigencia fiscal por un año más, aspecto que genera controversia en la ejecución presupuestal; ésta se presenta en el segundo capítulo de este artículo.

Universalidad

Anteriormente era la totalidad de los *ingresos* provenientes de impuestos, rentas, recursos, rendimientos por servicios o actividades, y los recursos de capital de la Nación, tanto del sector central como del descentralizado, la que se debía incorporar al presupuesto. Ahora dicho principio predica que es la totalidad de los *gastos* que se pretendan ejecutar, por lo tanto ninguna autoridad podrá ordenar gastos que previamente no se hayan incluido en él. En los casos de gastos que inicialmente no se contemplaron o que resultaron insuficientes y que son necesarios para el correcto funcionamiento del Estado, se requiere para su ejecución que previamente se modifique el presupuesto a través de una adición, para incluirlos o complementarlos.

Unidad de caja

Dicho principio nos dice que con el recaudo de todos los ingresos se conforma un fondo común con el cual se atienden todas las erogaciones que demande el funcionamiento del Estado. También hacen parte de ese fondo el superávit fiscal de los establecimientos públicos en la cuantía que determine el Conpes, y los rendimientos financieros que obtengan esas entidades por inversión de recursos de la Nación.

No se aplica este principio a aquellas rentas que tienen una destinación específica y cuyo manejo se exige que sea separado de las rentas ordinarias, como es el caso de las transferencias que reciben las entidades territoriales de la nación.

Programación integral

Los programas presupuestales que se pretenda a ejecutar deben contemplar simultáneamente los gastos de inversión y los de funcionamiento necesarios para su ejecución y operación, además de las obras complementarias que demande su funcionamiento.

Especialización

Los gastos que se autoricen en el presupuesto deben guardar estricta relación con el objeto y funciones de la organización respectiva, y se deben ejecutar de conformidad con el fin para el cual fueron programados. Con este principio se busca que las entidades no resulten realizando actividades extrañas o que no tengan nada que ver con su naturaleza.

Inembargabilidad

Las rentas y recursos de capital que integran el presupuesto no pueden ser materia de embargos. Las sentencias que se libren en contra de la nación se deben cancelar de acuerdo con las disposiciones que rigen la materia. Tampoco pueden ser materia de embargos las cesiones y participaciones con destino a los departamentos y municipios. Este principio no es aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado.

Coherencia macroeconómica

El presupuesto debe guardar armonía y ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la junta directiva del Banco de la República. Esas metas tienen que ver con las tasas de inflación, desempleo, crecimiento del PIB, de los medios de pagos, de las exportaciones, importaciones, tasa de cambio, etc.

Homeóstasis presupuestal

El crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Cuando por circunstancias extraordinarias la nación perciba rentas que puedan cau-

sar un desequilibrio macroeconómico, el gobierno podrá apropiarse aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar los excedentes para constituir y capitalizar un fondo de recursos y superávit de la nación.

Finalmente, ha de recordarse que en el presupuesto sólo podrán incluirse partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos, gastos decretados conforme a ley anterior, o propuestos para el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, el servicio de la deuda, o destinados a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo.

Ahora bien, en todo Estado de derecho, las conductas o actos de gobierno deben apegarse al principio de legalidad, es decir, todas las actividades gubernamentales independientemente de que se trate de cuestiones financieras, deberán realizarse con sujeción a las *autorizaciones previstas en las normas jurídicas*, y en consecuencia la actividad financiera del gobierno se haya sujeta a dicho principio, y por lo tanto, el principio de legalidad del gasto público, aunque no es literalmente incluido en el estatuto orgánico de presupuesto, es adoptado en este artículo dentro de los principios rectores de la actividad presupuestaria.

En suma los principios a que deberá someterse la actividad presupuestaria constituyen aquellos postulados que se espera se encuentren presentes en los documentos presupuestarios. A esta tesis se adhiere Rebolledo,⁸ quien considera que la columna vertebral de la actividad financiera del gobierno está constituida por el presupuesto público, que a su vez describe como el mecanismo que utiliza el gobierno para desarrollar sus diversos programas, por lo que resulta que dicha actividad no sólo tiene implicaciones financiero-económicas, sino que su naturaleza es de carácter complejo, ya que se concentran en ella fenómenos de diversa naturaleza como lo son los elementos políticos, sociológicos, económicos y jurídicos, aunque también reconoce que unos principios tienen mayor prevalencia que otros, lo que pareciera demostrar una situación de categorización de los principios, aspecto que deberá estudiarse juiciosamente, para validar o no esta tesis.

⁸ Laband, Paul, *Derecho presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 78 y ss.

De otro lado, un análisis del amplio campo de acción del presupuesto y de los principios presupuestales en la hacienda pública y el derecho financiero lo presenta Plazas Vega, quien afirma que “el derecho presupuestario engarza conceptualmente, de modo indiscutible e insoslayable, no solo con el derecho tributario, sino con las restantes ramas del derecho financiero”.⁹ Este autor, cita a Griziotti, quien a su vez sostiene que “las finanzas públicas constituyen una materia compleja y viva, y no pueden estudiarse dentro de los límites de sus aspectos superficiales o de sus líneas estructurales”. Plazas Vega¹⁰ apoya su tesis considerando que “sobre esas bases, estudiar el derecho presupuestario, y en especial los principios que lo informan, es una necesidad inaplazable para quienes se ocupan de la hacienda en general y del derecho tributario en particular”, e invita a reflexionar sobre lo relevante que es el presupuesto público para la hacienda, a fin de hacer ver que “no es un simple documento de rutina aritmética sino que, por su contenido y alcances, y de modo primordial por su conexidad con el plan nacional de desarrollo, se erige en la gran síntesis y el gran instrumento de la hacienda pública.”¹¹

En relación con los principios presupuestarios Plazas Vega hace una importante clasificación, según se cita a continuación:

[la] doctrina clasifica los principios del presupuesto, según el contenido y el alcance de sus enunciados, en económicos, políticos y sociales. Entre los primeros, para citar el caso colombiano, cabría mencionar los nuevos principio de ‘homeostasis’ y ‘coherencia macroeconómica’ que consagró la ley 179 de 1994, relacionados en su orden, con el crecimiento de las cifras presupuestarias en forma coherente con el de la economía y con la armonía que debe haber entre ese crucial documento de la hacienda pública y la política económica del Estado.

Y más adelante agrega: “entre los principios políticos suelen enunciarse los que tienen que ver con la separación en ramas del poder público y el indispensable control que debe ejercer el parlamento sobre la acción estatal en general, cuyas raíces, según se pone de presente en la sección sobre ‘aspectos ideológicos del presupuesto’ datan del siglo XVII.”¹²



⁹ Plazas Vega, Mauricio, *Derecho tributario y de la hacienda pública*, 2ª ed., Tomo I, Temis, Bogotá, 2006, p. 372.

¹⁰ Griziotti, Benvenuto, *Principios de ciencia de las finanzas*, traducción de Dino Jarach, Desalma, Buenos Aires, 1949 (citado por Plazas Vega, Mauricio, *op. cit.*, p. 373).

¹¹ *Ibid.*, p. 374.

¹² *Ibid.*, p.417.

Más allá de hacer una mera descripción de los principios del presupuesto, como se concluyó luego de la revisión de la doctrina nacional, Echeverry, et al.,¹³ afirman que uno de los problemas más importantes que afectan al presupuesto y de por sí, permiten un análisis desde los principios de éste, son las inflexibilidades que el mismo encierra. De acuerdo con este enfoque, los autores distinguen tres grupos de rubros dentro del conjunto de “inflexibilidades”. El primero se origina en normas que dictan un gasto de obligatorio cumplimiento (inflexibilidades en el gasto); el segundo ata alguna fuente de ingreso y la destina por ley a un uso específico (inflexibilidades del ingreso o rentas de destinación específica); y el tercero se refiere a “otras inflexibilidades”, las cuales constituyen los recursos parafiscales y las exenciones tributarias, los cuales se encuentran por fuera del presupuesto, pero reflejan decisiones presupuestales implícitas o explícitas. Los conocidos “recursos parafiscales” son aquellos que perciben algunas entidades privadas o de propiedad mixta, con un fin específico y que al no pasar por el presupuesto, no están sujetos a la discreción del ejecutivo. Adicionalmente, este artículo clasifica los rubros por grado de inflexibilidad: alta, media y baja.

La conclusión que puede extraerse del documento, es que el problema de las inflexibilidades, como el problema del presupuesto en general, es en esencia un problema político. Adicionalmente, los conflictos políticos llevan con frecuencia a la adopción de políticas o instituciones que resultan “ineficientes” desde un punto de vista económico. Con base en esta discusión pueden entenderse algunas de las razones que llevan, en equilibrio, a un número excesivo de inflexibilidades.¹⁴

¹³ Echeverri, Juan Carlos; Bonilla, Jorge Alexander y Moya, Andrés, *Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: origen, motivación y efectos sobre el presupuesto*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2004. Al respecto, en el documento se considera como “inflexible” todo componente cuya inclusión en el presupuesto no está sujeta a la discreción de las autoridades de política en el corto plazo (una vigencia fiscal); por ejemplo, el valor de la nómina o el servicio de la deuda pública son rubros inflexibles en el corto plazo. Dentro de esta definición “amplia” de inflexibilidades, también denominadas “rigideces” o en algunos casos “gastos ineludibles”, se concentra un grupo de partidas presupuestales fijadas por leyes, decretos, o artículos constitucionales que ordenan gasto estatal y que no son discrecionales del ejecutivo.

¹⁴ Deberá someterse a evaluación la afirmación de los autores cuando consideran que “la recomendación de política más acertada, más que eliminar en el presente algunos rubros, que probablemente reaparecerán más tarde, es modificar las instituciones con el fin de que el campo de acción para generar inflexibilidades se reduzca. No obstante, desde un punto de vista es posible argumentar que la presencia en el presupuesto de ciertos rubros inflexibles cumple una labor deseable, al aislar ciertas erogaciones importantes del vaivén fiscal y político.”

Para el caso concreto que se aborda en la tesis, Echeverry, et al., consideran que uno de los principios presupuestales consagrado actualmente en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, contra el cual atentan las inflexibilidades generadas en el ingreso es el de unidad de caja, el cual se viola específicamente por medio de las rentas de destinación específica. La evidencia muestra que estos rubros son el resultado del temor de que ciertos gastos no sean incluidos en el presupuesto, en situaciones de dificultad fiscal. No obstante, esta práctica conduce a una rigidez nociva, que impide la distribución racional del gasto entre aquellos destinos que son prioritarios; asimismo, establece erogaciones en sectores no esenciales, fuerza que el ajuste fiscal afecte partidas prioritarias de inversión en otros sectores, entorpece la fiscalización y control presupuestal al aumentar la complejidad del proceso, genera un incentivo a no racionalizar el gasto y promueve el desbalance fiscal.

Tampoco podía faltar en la revisión bibliográfica la posición del Ministerio De Hacienda y Crédito Público.¹⁵ En una de sus diversas publicaciones sobre el tema concluyó que las dificultades de la gestión presupuestal son mayoritariamente reflejo y consecuencia de problemas de índole política e institucional cuya solución compete a toda la sociedad y escapa de la esfera misma de la orientación presupuestal.

Los resultados de la ejecución presupuestal para el Ministerio de Hacienda son nefastos, y enlista algunos que serán abordados en el estudio. Por ejemplo, el presupuesto se convierte en repartija, carece de prioridades públicas globales y “todo es importante”, en atención a prioridades e intereses de grupos particulares. Estos grupos pueden ser legítimos y representativos, pero no encarnan las prioridades de toda la sociedad (grupos de carácter regional, étnico, académico, gremial, político, etc.); tienen intereses particulares igualmente legítimos, que estimulan el conflicto presupuestal con su presión sobre el reparto cuando no existe como base y referente de la atención a sus demandas un conjunto de prioridades globales, con carácter nacional y superiores a los intereses particulares de dichos grupos.¹⁶



¹⁵ Colciencias, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Proyecto lectores del presupuesto*, informe final, Bogotá, agosto 5 de 2000, documento electrónico.

¹⁶ A partir de esta situación, concluye el Ministerio, se genera una tensión inmanejable entre flexibilidad e inflexibilidad presupuestal. Sin objetivo estratégico y ruta crítica colectivamente establecidos, los

Por su parte, Villegas¹⁷ hace un valioso aporte que deberá ser objeto de estudio en la tesis: la clasificación de los principios de acuerdo con el trámite y contenido de las leyes de presupuesto. Para esta autor, “hay principios respecto a la confección y contenido del presupuesto que, íntimamente relacionados entre si, tienen como objeto primordial establecer un manejo ordenado de las finanzas del Estado.” Señala que hay diversos mitos sobre las concepciones tributarias y los principios presupuestales y que es posible refutar una a una, las principales objeciones con que las teorías intervencionistas y su actuales continuadores que “pretenden demostrar la incompatibilidad entre los tradicionales principios presupuestarios y las finalidades económicas del Estado”. Los principales mitos y errores que destaca son los siguientes: a. El presupuesto financiero clásico debe ser sustituido por el presupuesto económico nacional; b. El equilibrio financiero debe ser reemplazado por el equilibrio económico; c. El presupuesto único debe ser suplido por el equilibrio económico; d. Las afectaciones especiales de fondos presupuestarios son inconvenientes; e. Los presupuestos de gastos especificados deben ser cambiados por presupuestos funcionales; f. Es obsoleto el período presupuestario anual porque no coincide con el plazo de una planificación, ni permite combatir las crisis cíclicas que pueden exceder el año.

Finalmente considera que la evolución de los estudios tributarios ha favorecido la postura aislacionista, pero el tributo tiene su entronque con el presupuesto en el que está inserto y con las demás instituciones financieras. Las normas que regulan el ciclo ingresos-gastos-presupuestos tienen indudables elementos unificadores en el fin que persiguen, en los principios a los que obedecen, en las relaciones que disciplinan y en los medios de tutela que regulan, “pero la ciencia necesita (la financiera) al lado de la deducción, el método inductivo. Éste tiene por objeto observar y describir los fe-

programas básicos carecen de continuidad y, por ende, el presupuesto tiende a tener gran mutabilidad entre un período fiscal y el siguiente. Como la continuidad de los programas no puede garantizarse en la legitimidad de sus resultados, se busca forzarla mediante el establecimiento de mecanismos para “amarrar” los gastos, que tienden a inflexibilizar el presupuesto y no son garantes de eficiencia y eficacia, como las partidas de destinación específica por mandato legal, los “fondos” y la inercia de los presupuestos de las entidades. No muestran las prioridades de la presente administración, ni de la anterior, sino más bien reflejan la negociación política que se ha dado en el pasado por la distribución de los recursos públicos, y esa negociación está expresada en las partidas presupuestales, concluye.

¹⁷ Villegas, Héctor Belisario, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 128.

nómenos financieros dentro del proceso económico, y verificar y confirmar su relación con las condiciones naturales, los factores morales, políticos, etc. La ciencia no puede existir sin la observación descriptiva de hechos”, concluye.

Desde una postura más de gestión pública que del derecho, para el Departamento Nacional de Planeación¹⁸ el estudio de los principios presupuestales impacta en la ejecución del presupuesto, en la medida que éste permitirá que los recursos asignados a un subprograma específico no puedan ser desplazados a otro sin la expresa aprobación del Congreso de la República. Añade que el carácter de ley del presupuesto, permite que las acciones correspondientes a un proyecto clasificado dentro de un subprograma y programa presupuestal determinado sean consistentes con las definiciones de estos últimos. Tal consistencia y la precisión en la orientación del gasto dependen en gran medida de la estructura lógica de la clasificación presupuestal.

Ahora, si se quiere mantener un equilibrio entre las posturas institucionales y aquellas que no lo son, deben presentarse los argumentos que según Garay¹⁹ aportan al problema de la exclusión social en Colombia y que se manifiesta en las instancias políticas, económicas, sociales y culturales, en la concentración del ingreso, la tenencia de la tierra y en la educación. Entre ellas se destaca el adecuado manejo presupuestal, el cual necesariamente lleva a un análisis de los principios que rigen tanto su elaboración como su aprobación y ejecución.²⁰

Por su parte, Restrepo²¹ afirma que en el caso del presupuesto uno de los problemas más importantes lo constituyen las contribuciones parafiscales, las cuales se asimilan a los impuestos por su obli-



¹⁸ Departamento Nacional de Planeación, *Manual de clasificación presupuestal del gasto de inversión*, Bogotá, 1994, documento electrónico.

¹⁹ Garay, Luis Jorge, *Colombia, entre la exclusión y el desarrollo, propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002.

²⁰ Garay presenta un conjunto de iniciativas en el campo social y en el campo económico, que de adoptarse fortalecerían la construcción del Estado social de derecho y mejorarían sustancialmente la situación fiscal y la estabilidad económica del país; dentro de éstas se destaca una adecuada ejecución del presupuesto. Dentro de las iniciativas económicas se analizan los aspectos de la sostenibilidad de la deuda y del régimen presupuestario y tributario, donde se requieren normas y reglas claras para la coordinación de la política económica, los programas sociales y las otras políticas, y además la responsabilidad de los administradores públicos que comprometen y manejan los recursos públicos.

²¹ Restrepo, Juan Camilo, “Aspectos presupuestales de la nueva Constitución”, en: Lleras Restrepo, Carlos, et al., *Constitución económica colombiana*, El Navegante Editores, Santa Fe de Bogotá, 1996.

gatoriedad y a diferencia de las tasas, no constituyen una retribución por un servicio recibido del Estado. Las CPF se crean para alimentar una entidad específica; por ejemplo, la seguridad social se considera caso típico de parafiscalidad, que atenta definitivamente contra el principio presupuestal de unidad de caja.

Respecto del principio de legalidad del gasto Restrepo considera que el gasto, para poder ser incorporado en el presupuesto, debe haber sido previamente decretado por una corporación de elección popular mediante acto jurídico independiente y anterior a su incorporación al presupuesto. De esta manera, decretar un gasto público es una decisión política sobre su conveniencia, e incorporarlo al presupuesto constituye una decisión de oportunidad a la luz de las demás variables presupuestales.

Parte segunda

La posición de la doctrina internacional

Una de las mejores definiciones que nos proporciona la doctrina sobre el problema puntual, consiste en delimitar lo que es el derecho presupuestario. Al respecto se ha definido que éste se encarga de estudiar las relaciones jurídicas que fundamentalmente se dan entre los ingresos y los gastos; de ahí que dicha ordenación sobre gastos públicos sea una de las principales de sus funciones, debido a que todo lo que tenga que ver con el manejo y destino de estos recursos está regulado por normas y leyes permanentes.²²

En lo que respecta al gasto público, desde un punto de vista jurídico, se lo podría considerar como una función, ya que para poder hacerlo efectivo:

es necesario de un procedimiento administrativo que cause un efecto jurídico, como es el pago de las obligaciones constantes en un Presupuesto y que han sido previamente planificadas por el Ejecutivo y autorizadas por el Legislativo. Quedando de esta manera vinculadas las obligaciones pecuniarias del Estado al procedimiento del gasto público. Sin que esta interrelación implique que la teoría jurídica de uno y de otro se confundan en un único cuerpo o en un mismo discurso lógico. Sin embargo, al analizar el contenido de las Leyes de Presupuestos, hay que hacerlo desde dos



²² Serna Valencia, Juan Guillermo, *Aspectos de la política presupuestal en Colombia 1886-1987*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto, Bogotá, 1987.

puntos de vista, el cualitativo y el cuantitativo, es decir en quién o en qué se va a gastar y cuanto se va a gastar, observándose que lo cualitativo prima sobre lo cuantitativo, lo que viene a significar que están más condicionados los gastos corrientes que los gastos de inversión.²³

Así mismo, otra definición²⁴ apunta a demostrar la utilidad del derecho presupuestario, muchas veces denominado “derecho real”, en el cual el Parlamento decide con qué fines puede el Estado gastar sus ingresos procedentes de impuestos, tasas y derechos, y aprueba el presupuesto del Estado, que incluye todos los ingresos y gastos.

Por su parte, en comparación con la doctrina nacional, la internacional ha sido más generosa en el estudio de los principios presupuestales y los conflictos que esta materia encierra. De un lado, García Belaunde²⁵ afirma que “algunos principios han sido establecidos constitucionalmente, mientras que otros son consignados en la ley de la materia”. Para él, “muchos de estos principios surgen con la creación del Estado Constitucional del siglo XIX con la clásica división de poderes, por lo que algunos de ellos debemos tomarlos con cuidado por las transformaciones económicas, sociales y políticas ocurridas hasta nuestros días.” Plantea, además, una importante clasificación de los principios presupuestales, en la cual los divide en sustanciales y formales. Son los primeros el equilibrio y la anualidad. Serán principios formales la unidad, universalidad, no afectación de recursos, especificación de gastos, y en el rubro de “otros” ubica el principio de la publicidad. Y más adelante agrega: “Para efectos de este trabajo hemos clasificado los principios en generales a otras ramas del derecho y los principios propios del derecho presupuestario.”

García Belaunde hace una breve explicación de cada uno de ellos. Aquí solamente serán relevante los problemas que cada principio genera en el manejo del presupuesto. Por ejemplo, el principio reconocido más antiguo, fundamental para el surgimiento del derecho presupuestario, es el de la legalidad. Por éste se establece que sólo por ley se aprueban y autorizan la captación de los ingresos y



²³ Nieto Gallegos, Alex, “Los gastos públicos y el derecho presupuestario”, en: <<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Economico.4.htm>>

²⁴ von Baden-Württemberg, Landtag, “El derecho presupuestario”, en: <[zhhttp://www.landtag-bw.de/es/14.html](http://www.landtag-bw.de/es/14.html)>, consulta del 20 de diciembre de 2006.

²⁵ García Belaunde Saldías, Domingo, “El derecho presupuestario en el Perú”, *Justicia Viva* (17), noviembre de 2004, pp. 11-17, en <www.justiciaviva.org.pe/boletin/boletin17.pdf>. Otra postura fue encontrada en Castillo, Juan L., *El derecho presupuestario en el Perú*, Editorial P.T.C.M, Lima, 1950.

el efectuar gastos del Estado. En sentido estricto, no es propio y exclusivo del derecho presupuestario, ya que es común a otras ramas del derecho como el derecho tributario.

Ahora, dentro de los principios propios, el autor clasifica el de equilibrio, cuyos problemas principales consisten “en que los últimos años han demostrado que este principio ha quedado en el papel por diversas circunstancias. No es de sorprender tampoco, que se haya presentado proyectos de presupuesto ‘artificialmente’ equilibrados, y mas tarde el gobierno acepte públicamente el déficit.” En relación con el principio de anualidad, el autor defiende la idea según la cual “las leyes y las normas jurídicas en general, nacen sin determinado plazo de vigencia. Por el contrario, se conciben pensando que regirán hasta que otra norma de igual o mayor rango que la deje sin efecto,” para más adelante agregar: “la regla de anualidad se establece en Inglaterra desde en el siglo xvii y su principal razón de ser, era el poder mantener un control regular de la hacienda por parte del Parlamento. Esto responde a que si la aprobación se otorga por un período corto, al término del cual debe ser renovado, el Parlamento adquiere fuerza y por consiguiente más poder.” En relación con los problemas que presenta el principio de anualidad, este autor resalta que “se concreta en determinar en qué momento se imputan los gastos o los ingresos. Esto ocurre –además del factor de la autorización temporal. Tomando en cuenta, que los momentos presupuestarios están claramente diferenciados y separados: aprobación, ejecución, control, etc.”

Otra dificultad práctica del principio de anualidad consiste en lograr que el Congreso apruebe dentro de los plazos constitucionales o legales, la ley de presupuesto. Este problema ha sido resuelto de forma en que si el legislativo no aprueba el presupuesto regirá el que haya presentado el ejecutivo.

En relación con el principio de unidad, García Belaunde considera que existen muchas excepciones del mismo, entre las que se cuentan las modificaciones al presupuesto, como las leyes de crédito o los decretos de urgencia; pero son modificaciones que ocurren durante el ejercicio fiscal, es decir, en momentos distintos a la aprobación del presupuesto.

Respecto del principio de universalidad, el autor se inclina a pensar que constituir un fondo para financiar una obra o servicio no es a

priori dañino, ya que en el presupuesto las partidas siguientes pueden variar, hasta ser eliminadas. Con esta práctica el gobierno no tiene una idea clara de lo recaudado, se dificulta la fiscalización y el contribuyente se ve envuelto en una maraña de impuestos.

Finalmente, uno de los problemas más importantes que aborda este estudio es planteado en relación con el contenido de las leyes de presupuesto. Al respecto este autor plantea, a partir de una revisión de la doctrina, que existe un contenido mínimo o indispensable, un contenido probable, eventual, no necesario, y un contenido impropio. El contenido mínimo se configura con las previsiones contables de ingresos y las autorizaciones de gastos. El contenido eventual son aquellas disposiciones que colaboran con el entendimiento del aspecto contable, son normas de carácter procedimental y que forman parte de la política económica del gobierno, las mismas que están estrechamente ligadas al presupuesto, ayudando a su mejor y eficaz ejecución.

En el otro extremo, afirma el autor, encontramos las normas impropias como aquéllas que quizá representen gastos pero que no tienen relación con la materia presupuestaria. Considerando los tipos de normas señalados y las limitaciones legales y constitucionales, se puede afirmar que contamos con una ley de contenido constitucionalmente definido para dar certeza y seguridad a los operadores del derecho. Por lo tanto, las normas impropias, aun cuando no deseadas, tienen plena vigencia legal, salvo la nulidad en las materias establecidas claramente en la Constitución, como aquellas referidas a tributos. Por lo tanto, en cuanto no sean dejadas sin validez por otra ley o el tribunal constitucional, las normas tienen plena validez y plenos efectos en materia de seguridad jurídica. Ahora, suponer que estas disposiciones han creado instituciones sólo para tener vida durante un año no tiene ningún sentido. Regular relaciones jurídicas, sólo durante el ejercicio, para luego quedar todo como estaba, tampoco resiste el menor análisis.

Desde otro punto de vista,²⁶ la elaboración de una serie de principios presupuestarios como pilares en los que habrían de sustentarse



²⁶ Pradel Alfaro Angel (subdirector jefe de la Oficina Presupuestaria del Tribunal de Cuentas Presupuestas en España), "La crisis de la concepción tradicional del presupuesto", VI.- Encuentros Técnicos De los Ocex, Toledo, 14 al 16 de abril de 1.999, en: <<http://www.sindiclm.es/servicios/VI%20encuentros%20tecnicos/GRUPO4/COMUNICACIONES/PRADEL%20ALFARO.htm>>

se cuestiones de tanto calado como el contenido de un presupuesto, su elaboración formal o las normas de disciplina político-administrativa a que ha de someterse, fue tratada tempranamente por la escuela económica clásica, que alumbró los llamados “principios presupuestarios clásicos”.

Para Pradel los principios admiten una clasificación en tres grupos: (i) Principios presupuestarios de carácter político; (ii) Principios presupuestarios de carácter económico, y (iii) Principios presupuestarios de carácter contable. El conjunto de estos principios, a la luz de la tendencia presupuestaria actual, si bien se ha mantenido en los diversos tratamientos otorgados a la problemática presupuestaria, ha perdido —en muchos casos— la importancia que se le concedió por la ya mencionada escuela económica clásica. Esta cesión de vigor y aplicación se aprecia claramente, entre otros, en el “principio de competencia”. Pero el presupuesto tiene la consideración plena de ley si bien con ciertas peculiaridades; más aún, disfruta de reserva absoluta de ley.²⁷

Mijangos Gorja²⁸ se plantea quizás las preguntas más importantes en esta parte del estudio: ¿Qué está en juego cuando se discute la naturaleza jurídica del presupuesto?, ¿Qué es lo que se ventila cuando se polemiza si el presupuesto es una auténtica ley material o se trata de una ley formal, o es un acto-condición o una decisión política? Para algunos, dice el autor, es una cuestión bizantina producto del llamado derecho de los profesores. Para otros, las implicaciones de la discusión escapan a lo meramente teórico para revelar la conexión de la organización política con el derecho financiero, y expresar así el carácter de compromiso entre los poderes en un régimen democrático. El problema de la naturaleza jurídica del presupuesto está ligado a la competencia o atribuciones de los poderes, a saber: si el presupuesto es un acto del poder ejecutivo en el cual el legislativo interviene únicamente para ejercer una función de control político y jurídico, o si, por el contrario es un acto del poder legislativo, en ejercicio de una función puramente legislativa, y no sólo de mero control. De la respuesta que se dé a estos problemas, las consecuencias políticas son diametralmente diferentes y se re-

²⁷ *Ibíd.*

²⁸ Mijangos Gorja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, enero-abril de 1995, (82), pp. 205-228 (documento electrónico).

lacionan políticamente con el problema de la división de poderes y el fortalecimiento del legislativo.²⁹

La teoría dualista de la ley es una de las piezas fundamentales que deberá avocar el estudio de ésta tesis y que el autor distingue muy bien. Según esta teoría existen dos clases de leyes: 1) leyes en sentido material que contienen una norma jurídica, una regla de derecho, emanada del poder legislativo que afecta a la esfera de los derechos individuales de los gobernados, bien en sus relaciones recíprocas, bien en sus relaciones con el Estado y sus órganos o los funcionarios, creando en su beneficio o a su cargo nuevos derechos y obligaciones, y 2) leyes en sentido formal, que únicamente expresan la constatación o el requisito de un acuerdo entre el rey y las dos cámaras del Parlamento, pero que materialmente no contienen ninguna manifestación de la voluntad del Estado de establecer o declarar una regla de derecho, una norma jurídica. Es decir, éstas últimas no afectan la esfera de los derechos individuales, sino que interesan exclusivamente al funcionamiento interno del aparato administrativo.³⁰

Finalmente, este autor sostiene que el presupuesto es una ley en sentido material y reconocer el derecho de la representación nacional a rechazarlo en su totalidad no implicaba la paralización de la vida administrativa. Para este autor la teoría del presupuesto como ley formal confundía los derechos del Estado y contra el Estado con los poderes y obligaciones de los órganos del Estado encargados del gobierno.

Por su parte Eckstein³¹ compara los tres conceptos más comunes sobre el presupuesto federal y también presenta algunas notas sobre el uso del mismo. La tesis que sostiene el autor consiste en que el presupuesto, indiferente de su confección, refleja los ciclos económicos y del crecimiento en la economía de un país. Pero definitivamente lo



²⁹ Para el autor, se puede sostener que el presupuesto es un acto principalmente del ejecutivo, que el legislativo no tiene una función legislativa y que, por tanto, no puede enmendar el presupuesto, limitándose a aprobarlo o denegarlo en bloque. Por el contrario, si se afirma que el presupuesto es un acto del poder legislativo en función propiamente legislativa, por razón de la materia, concluido a través de un procedimiento legislativo, este poder puede ejercer el derecho de enmienda, coparticipando con el ejecutivo en la determinación de su contenido, y no limitándose simplemente a una aprobación o denegación global de control, constituyéndose realmente en un contrapeso al ejecutivo.

³⁰ Mijangos Gorja, María de la Luz, *op. cit.*

³¹ Eckstein, Otto, "On choice of concepts for the federal budget", *The Review of Economics and Statistics*,. May 1963, 45(2), pp. 126-131 (tomado de jstor.org., el 2 de octubre de 2006).

más importante del estudio es la relación entre el presupuesto y los principios fiscales. Al respecto, el autor sostiene que los principios presupuestales guardan relación con el valor que el gobierno tiene del dinero público, en relación con la apreciación o depreciación que tiene el stock de capital. Así mismo la relación que existe entre la depreciación y las tasas de interés las cuales afectan de manera importante los créditos contraídos por el gobierno.³²

Seeley,³³ hace un valioso aporte al problema abordado es esta tesis. Si bien el título *Budget principles and procedure* [*Principios y procedimientos presupuestarios*] nos lleva a hacer una necesaria reflexión en el sentido de que debe distinguirse en la literatura los principios presupuestales de la empresa privada y aquellos con que se hace auditoría, a los principios presupuestales del sector público. Las razones que se expresan en el documento son las siguientes: (i) los presupuestos de una compañía son diferentes a los presupuestos públicos; (ii) por lo tanto las actividades económicas de los presupuestos son distintas; (iii) los análisis y los ejemplos utilizados en el libro del autor son diferentes a los aplicables en el sector público aunque compartan un criterio económico o matemático de estructura.

Poterba³⁴ considera que existe un debate y casi especulación sobre los efectos de los cambios en las instituciones presupuestales y el presupuesto, que es casi empírica y sobre la cual no hay suficiente evidencia. Este documento cuestiona la experiencia de cambiar de instituciones presupuestales, tesis que como se sabe, es defendida por Alesina y otros, mediante argumentos expuestos más adelante en este documento. Poterba piensa que muchos Estados tienen instituciones presupuestales que son una parte de sus presupuestos, pero la evidencia no muestra efectos concretos y particulares sobre los beneficios de las instituciones presupuestales en la política fiscal. Algunos Estados han adoptado reglas antidéficit en una parte de la Constitución, las cuales son típicamente difíciles de modificar, son



³² Para el autor, el presupuesto de un país cumple con 5 funciones a saber: (i) introduce mejores principios que el balance anual de presupuesto administrativo; (ii) es una forma del desarrollo del programa (de gobierno); (iii) es un mecanismo para la reforma administrativa; (iv) da información de cómo se ejecuta el gasto público; (v) es un mecanismo para promover la responsabilidad fiscal y prevenir flujos o ciclos económicos.

³³ Seeley, Chester L. (Review Author), *Budget principles and procedure*; Bartizal, Jhon, *The Accounting Review*, Jun 1940, 15(2), pp 296–297 (tomado de jstor.org, el 21 de julio de 2006).

³⁴ Poterba, James M., "Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States", *The American Economic Review*, May 1996, 86(2), pp 39-400 (tomado de www.jstor.org, el 2 de octubre de 2006).

componentes exógenos de la política fiscal, pero tienen incidencia en la confección o elaboración de los presupuestos.

La conclusión que sostiene consiste en que aunque casi todos los países deben presentar presupuestos balanceados, en la práctica se observan concurrentes déficits en los años siguientes. En últimas, las instituciones como presupuestos balanceados tienen poca relación con el logro de reducir el déficit fiscal. En la práctica se demuestra que hay poca relación entre el impacto de la política financiada y las instituciones presupuestales. Principios que en todo caso, afectan en ingreso como el gasto contemplado en el presupuesto nacional.

Contraria a la tesis anterior, Alesina Y Perotti³⁵ consideran que una de las preocupaciones actuales en los países de la OCDE es la consolidación y el balance fiscal. Una de las alternativas mas importantes es la reducción del déficit fiscal, otra es la promoción de reformas estructurales en la economía. Este documento plantea dos cuestiones trascendentales: la primera, ¿son importantes los procedimientos presupuestarios en la determinación de los balances presupuestarios y su composición?; ¿hay ciertas reformas institucionales que pueden ser mejor y recomendables en materia presupuestaria? Las respuestas son positivas en ambos casos: específicamente, una mayor transparencia y un refuerzo de los roles del ejecutivo, el legislativo y del Ministerio de Hacienda respecto del resto del ejecutivo produce un mejoramiento del proceso presupuestal.³⁶

La conclusión es que los países han seguido diferentes prácticas para el diseño y aprobación del presupuesto. Sin embargo, la transparencia es un factor crítico que ha tenido mayor dificultad para lograr la disciplina fiscal. Lo que la evidencia muestra es que los países que han promovido reformas institucionales presupuestales tienen mejor desempeño fiscal. Sin embargo, existe mucha dificultad en promover este tipo de reformas, ya que se requiere consenso y se trata de variables que no siempre dependen del ejecutivo. Otra con-



³⁵ Alesina Alberto y Perotti, Roberto, "Fiscal Discipline and the budget process", *The American Economic Review*, May 1996, 86 (2), pp. 401-407 (tomado de: www.jstor.org).

³⁶ Para Alesina y Perotti las instituciones presupuestales se definen como todas las reglas y regulaciones de acuerdo con las cuales es diseñado, aprobado e implementado el presupuesto. Esquemáticamente se pueden distinguir tres tipos de "rules and regulations" (i) metas económicas del presupuesto de acuerdo con las normas sobre presupuesto; (ii) los procedimientos de votación, los cuales regulan la preparación y aprobación por parte del legislativo del presupuesto, y; (iii) las reglas de acuerdo con la transparencia del presupuesto.

clusión importante consiste en que las leyes de presupuestos balanceados son oportunas para los gobiernos subnacionales, ya que éstas introducen ciertas rigideces y disminuyen la transparencia en el nivel nacional. Segundo, las alternativas para lograr disminuir el déficit fiscal están relacionadas con la posibilidad de impedir que el legislativo introduzca nuevos gastos o enmiendas al presupuesto. La solución son unos pocos principios que en general aumenten la transparencia. Finalmente deben establecerse agencias, preferiblemente no gubernamentales, que cuiden y vigilen la ejecución y diseño del presupuesto.

Por su parte, Musgrave,³⁷ defiende una tesis importante para el trabajo, en el sentido que considera que la relación entre la política presupuestal, el nivel de gastos y el tamaño del mercado es doble y directa. Es decir, buena parte del presupuesto se provee a través de la compra de bienes y servicios en el mercado. Por lo tanto, el nivel de gasto del gobierno (que puede ser susceptible de cambio a partir de las reglas y principios que median en su elaboración) afecta directamente la demanda del sector privado y del consumo que hacen los hogares.

De otro lado, Sundelson³⁸ presenta quizás uno de los aportes más importantes al problema abordado en esta tesis. Para el momento de redacción del artículo, e inclusive es un debate actual, la poca discusión y las implicaciones que tiene la hechura del presupuesto o “budget making” y los supuestos que este proceso involucra, y muchos menos las investigaciones que han profundizado sobre los efectos de su elaboración. La investigación que este autor realizó sobre los principios del presupuesto tuvo diferentes ideas y fuentes conseguidas a través de la evidencia empírica, pero ninguna tuvo el suficiente acervo conceptual para unificar o servir de punto de partida para el estudio de los principios presupuestales. Específicamente los principios hacen referencia a las cualidades que le son esenciales de un presupuesto. Ellos son: (i) el presupuesto debe tener unidad; (ii) debe ser anual; (3) debe ser realizado por anticipado; (iv) debe presentar un informe personalmente.



³⁷ Musgrave, Richard, “The fiscal Outlook”, *The Journal Business*, Jan 1954, 27(1), pp. 4-16 (tomado de: www.jstor.org, el 3 de octubre de 2006).

³⁸ Sundelson, J. Wilner, “Budgetary Principles”, *Political Science Quarterly*, Jun 1935, 50(2), pp. 236-263 (tomado de www.jstor.org., el 21 de julio de 2006).

Este autor concluye que los principios son esenciales e indispensables para que el presupuesto desempeñe su función. Mas sin embargo las críticas se orientan a sostener que los principios se ajustan a cada momento de la economía y son propios de cada país (contexto político, económico). Por lo tanto hay consenso en que debe existir un equilibrio entre los ingresos y los gastos, en la medida en que así no se fomenta un déficit. En relación con los conflictos, el autor sostiene que debe distinguirse entre los principios que deben tener en sí el presupuesto con los que deben por normas constitucionales conservarse en el trámite y la elaboración del mismo, como los económicos, políticos, administrativos o técnicos.

Los principales y más frecuentes conflictos encontrados en materia presupuestal son: unidad, no asignación de rentas, autorización previa, especificidad, anualidad, exactitud, claridad, publicidad y exclusividad. No obstante, sí pueden distinguirse algunas categorías de principios, así: (i) los relativos a la materia y el contenido de los presupuestos y los métodos de tramitar; (ii) los relativos a la división de poderes entre la cámara alta y la cámara baja; (iii) los relativos al modo de votación y debate del presupuesto en el congreso. Pero solamente los del grupo (i) son propuestos en la forma de principios.

En conclusión, el documento llama la atención sobre el pobre análisis y estudio que han tenido las instituciones presupuestales, y específicamente en estudio de los principios en la elaboración del presupuesto. Por esta vía, considera al autor, pueden encontrarse las respuestas a muchos interrogantes, además del aporte que hace un buen diseño presupuestal a la política fiscal y las finanzas gubernamentales.

Para el Banco Mundial³⁹ una de las áreas de mayor interés en política pública es la de presupuesto. De las “entradas” o datos éste depende en buena medida el que se inicie de manera correcta la ejecución de política pública. En este sentido, su elaboración es uno de los aspectos de mayor importancia en el impacto de políticas, puesto que sobre el recae el andamiaje y la ejecución de las mismas. El proceso presupuestal involucra múltiples factores, iniciativas, téc-



³⁹ World Bank, *Decentralization, budget processes, and feedback effects*, Washington D.C, 2005 (tomado de www.iadb.org).

nicas, principios y reglas, instituciones que lo hacen complejo y susceptible de carecer de transparencia y visibilidad. Por ello se exige mayor comprensión para mejorar el impacto en el mismo.

Adicionalmente Barro⁴⁰ analiza las condiciones del crecimiento a partir de 1980 en cerca de cien países. El documento muestra, a partir de resultados básicos empíricos del modelo neoclásico de crecimiento, donde se analizan las condiciones básicas de crecimiento económico, la importancia que tiene la educación en la mejora de la productividad, que a su vez repercute directamente en el Producto Interno Bruto de las naciones.

Barro destaca la relación que existe entre la educación y la productividad de un país, las cuales son examinadas junto con otras variables (gastos del gobierno en educación, exportaciones e importaciones, población, inversión, tasa de natalidad, entre otras). La hipótesis central consiste en demostrar cómo las altas tasas de capital humano tienden a representarse en altas tasas de crecimiento de capital físico. Diferentes consideraciones son expuestas para demostrar de qué manera el capital humano mejora la tecnología y genera mayor productividad.

En conclusión, la cantidad de educación es importante, pero la calidad incide más directamente sobre el crecimiento económico. Este estudio, realizado en cien países en el período de 1965 a 1995, demostró que el crecimiento es directamente relacionado con el nivel de educación y los años de escolaridad. En las mujeres, más años de educación reducen las tasas de natalidad.

Berry⁴¹ muestra las implicaciones del gasto público en los hogares de menores ingresos. Éste se realiza a través de servicios básicos como alimentación, educación, agua y salud. Los mejores subsidios estaban asociados a salud, educación y servicios públicos. Los resultados obtenidos determinaron la progresividad del gasto en educación básica y la regresividad en la educación profesional. Este escrito es un aporte al análisis de la calidad del gasto, pero que deberá complementarse con varios indicadores de bienestar. Con-



⁴⁰ Barro, J. Robert, "Human Capital and growth", *The American Economic Review*, 2001, 91(2), pp. 12-17 (tomado de www.jstor.org, en diciembre de 2006).

⁴¹ Berry, Alber, "Who benefits government expenditure? A case study of Colombia", *Journal of Economic Literature*, 1980, 18(4), pp. 1591-1592.

siderar los factores del ciclo de vida, permite también observar los cambios en los resultados.

Alesina⁴² nos recuerda que en los últimos años se han venido dando explicaciones políticas al déficit presupuestal, las cuales se han aplicado para tratar de explicar la varianza entre países. Una buena explicación que tuvo acogida, al menos hasta hace algunos años, fue la de la escogencia pública (*public choice*).⁴³

El tema es cuál debe ser el papel que desempeñan las instituciones fiscales en la determinación de la disciplina fiscal, si las reglas e instituciones fiscales pueden ser difíciles de cambiar y son razonablemente estables. De no ser así, no existe razón para que las reglas sean una restricción para los gobiernos y no tendrían ningún efecto ya que se podrían cambiarse cada vez para aprobar un presupuesto que viole ciertas reglas.

Reglas presupuestales son todas las reglas y regulaciones que moldean el diseño, aprobación e implementación del presupuesto. Los presupuestos son diseñados por el ejecutivo, aprobados por el legislativo e implementados por la burocracia.

En resumen se plantean tres tipos de reglas: el primero incluye todo tipo de reglas numéricas al presupuesto, un ejemplo de éstas es la del presupuesto balanceado, que como su nombre lo indica, establece que el presupuesto debe estar balanceado en cada período; el segundo, lo forman las reglas de votación y procedimentales, que llevan a la aprobación del presupuesto entre el gobierno y el parlamento. En este sentido, las votaciones pueden darse de dos maneras: (a) reglas cerradas: es la regla de votación cuando uno de los votantes fija la agenda acerca de lo que contiene el presupuesto. Las alternativas son afirmativa o negativa y no existe otra propuesta; (b) reglas abiertas: se presenta la propuesta y los otros votantes



⁴² Alesina, Alberto, *Disciplina fiscal e instituciones presupuestales*, Cap IV, pp. 107 y ss. en Gandour Pordominsky, Miguel y Mejía, Luis Bernardo (comps.), *Hacia el rediseño del Estado*, DNP Tercer Mundo Editores, 2000, Segunda Parte, "Instituciones presupuestales y resultados económicos".

⁴³ En esencia lo que esta teoría propone es que la razón por la que hay déficit público es debido a que los políticos quieren ser reelegidos a través de la generación de grandes déficit, y que los votantes están dispuestos a reelegir políticos que llevan a cabo políticas fiscales laxas. Esta visión se debe al trabajo de Buchanan y asociados de la escuela de la escogencia pública. Para Alesina, no es cierto que un gobierno irresponsable fiscalmente hablando sea reelegido por los votantes.

tienen la posibilidad de hacer enmiendas, entonces se hace una nueva votación.

Con reglas cerradas se debe tener una aprobación mas expedita, más ágil. En la práctica diferentes países tienen diferentes reglas. Una manera de asegurar disciplina fiscal es evitando que el Parlamento pueda enmendar el gasto y no sólo el tamaño del déficit.

El tercer tipo es la transparencia, esto es, si los presupuestos significan algo, si los números inscritos en el presupuesto proveen información o si los documentos presupuestales son tan poco transparentes que no aportan ninguna información. Existe otro problema, y es elaborar las proyecciones del presupuesto para varios años. Esta es una manera de dejar para mañana lo que debería hacerse hoy. Además, no se tiene en cuenta que las variables cambian y por lo tanto no tienen más significado que para el primer año. En conclusión, para Alesina los Estados con reglas fiscales más severas tienen presupuestos más balanceados ya que estas reglas obligan a una mayor disciplina fiscal.

Jul⁴⁴ concreta la existencia de tres estrategias que pueden identificarse en el proceso para regularizar las operaciones extrapresupuestales (off-budget). La primera: implementar mayor transparencia puede reducir estas operaciones en el presupuesto, ya que proporciona mayor información, en especial para la revisión; la segunda: buscar mayor integración. Para ello existen varios mecanismos, entre ellos incluir todas las actividades cuasifiscales, transferencias y contingencias asociadas a garantizar acuerdos políticos extra discusión del presupuesto. Finalmente reducir los límites cuantitativos y cualitativos que se han impuesto.

A partir de la literatura de la OCDE, el citado autor reconoce tres principios que deben ser considerados como condiciones para el cumplimiento de todas las funciones del presupuesto. Estos son: 1. de universalidad: establece que todos los gastos financiados a través de impuestos o imposiciones y todas las rentas reunidas deben estar en el presupuesto; 2. unidad: todos los gastos en el presupuesto



⁴⁴ Jul, Ana María, "Off-budget operations," Inter American Development Bank, Public Policy Management And Transparency Network: development effectiveness and results budget management, Santiago, March 2006 (tomado de: www.iadb.org, el 3 de octubre de 2006).

deben ser durante un período de tiempo, y las rentas del presupuesto deben ser estimadas durante un período que las autoridades determinen; y finalmente 3. especificidad: consiste en el que todos los gastos y rentas deben ser especificados separadamente en el presupuesto y deben mantener el nivel de detalle requerido por las autoridades presupuestales.

El documento trata de los gastos extra presupuestarios (*off-budget*), los cuales violan el principio de universalidad. Dentro de la formas de gastos extrapresupuestarios se encuentran fondos externos, préstamos directos, garantías extras, y las actividades cuasifiscales de empresas públicas que no son incluidas en el presupuesto. Estos se constituyen en la puerta trasera del presupuesto, mediante la cual se violan los principios que debe tener la elaboración del presupuesto.

En síntesis, la más frecuente violación al principio de universalidad es la inclusión de impuestos o contribuciones que no se encuentren en el presupuesto. Así mismo, desde la perspectiva del gasto, una de las violaciones al principio de unidad lo constituye la no inclusión de gastos que se autorizan con recursos del presupuesto.

Alesina⁴⁵ sostiene como tesis de su estudio lo siguiente: los resultados presupuestales no son independientes de las instituciones presupuestales que median el proceso presupuestal. Los resultados macroeconómicos tienen relación con el entorno institucional en el cual se encuentran. Sobre el particular, las instituciones presupuestales han demostrado estabilidad en el tiempo.

Los argumentos presentados consisten en que las instituciones presupuestales producen mayor disciplina fiscal. Esto se debe básicamente a tres aspectos: 1. las instituciones presupuestales que conducen a mayor disciplina, intervienen en el proceso antes y después de la expedición del presupuesto. 2. Los procedimientos administrativos que introducen mayor disciplina se traducen en incentivos para la aprobación transparente del presupuesto. 3. Finalmente, existen procedimientos de votación y aprobación del presupuesto que permiten mejorar la transparencia del presupuesto.



⁴⁵ Alesina, Alberto, et al., "Budget institutions and fiscal performance in Latin America", Inter-American Development Bank, Working paper Series, 394, Washington, 1999 (tomado de: www.iadb.org. el 6 de diciembre de 2006).

Por último, concluye que las instituciones presupuestales conllevan a mejorar el impacto del presupuesto. La evidencia muestra cómo en Estados Unidos los resultados del presupuesto han mejorado a partir de esas instituciones, pero en América Latina el principio de equilibrio presupuestal en general no se cumple.

Hombres⁴⁶ sostiene la tesis de que las instituciones presupuestales tienen una fuerte relación con los resultados fiscales. Al respecto plantea que existe evidencia que muestra cómo los procedimientos presupuestarios fortalecen los roles de las autoridades presupuestales y el resto del gobierno, dando un poder al ejecutivo para mantener la disciplina fiscal. La premisa consiste en que las reglas y la regulación en materia presupuestal le entregan al ejecutivo poder para reducir el déficit mediante el control de la política fiscal. En este mismo sentido, las reglas disminuyen la posibilidad de cambiar los ítems en el presupuesto incrementando los gastos y las autorizaciones entregadas por el Congreso.

Discrepo de las afirmaciones que este autor plantea cuando afirma: *“A budget can be approved when the revenues and expenditures are not in equilibrium, but when there is a deficit, the government should propose a tax increase to Congress to cover the fiscal gap. If the tax increase is not approved, government can unilaterally cut expenditures to achieve equilibrium.”* Técnicamente no es correcto afirmar que el presupuesto se presenta desbalanceado en el sentido estricto y formal, pues se estaría violando un principio consagrado en la ley orgánica mediante el cual se rige su expedición.

Por su parte Schick⁴⁷ entiende que el presupuesto en el mundo tiene características similares, lenguaje universal y principios generales. Pero tiene la particularidad que el proceso se divide en varias fases, lo cual lo hace susceptible a crear diversas interpretaciones en un caso particular. Es aquí donde el papel de las oficinas centrales de presupuesto y de auditoría (entiéndase para nuestro caso Contraloría) desempeñan un papel central en el control de la ejecución presupuestaria y refrendación del cumplimiento de los principios presupuestales. Pero también es necesario considerar la

⁴⁶ Hommes, Rudolf, “Evolution and rationality of budget institutions in Colombia”, Working paper, 317, Banco Interamericano de Desarrollo, enero de 1996.

⁴⁷ Schick, Allen, *An agenda for budgeting. A concept paper for establishing a budget network in the LAC region*, Raft, Prepared for the Inter-American Development Dialogue, April 2005(documento electrónico).

intervención de los órganos legislativos en la confección del presupuesto, etapa en la cual se desconocen principios y procedimientos que tienen impacto en la programación y aprobación del mismo.

El Fondo Monetario Internacional⁴⁸ en relación con los principios presupuestales considera lo siguiente: el documento recoge el informe de la misión que estudió la reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto. Las conclusiones del estudio reflejan varias recomendaciones, entre ellas, la misión recomienda que se opte por preparar una ley que recoja los principios generales dejando al ejecutivo el desarrollo reglamentario. También recomienda que el Estatuto debe contener un conjunto de principios y reglas generales que inspiren la administración financiera pública y faciliten la interpretación de los preceptos de la ley. Si bien el vigente Estatuto recoge en su Sección II, artículos 12 a 21, nueve principios presupuestarios clásicos como universalidad, anualidad, unidad de caja, especialización y coherencia macroeconómica, se tienen en cuenta otros como los de planificación, inembargabilidad y homeóstasis presupuestal, cuya validez es muy dudosa tal y como están definidos, o su naturaleza de principios presupuestarios es discutible. Ante esto la misión recomienda la inclusión de los principios de presupuesto bruto, sostenibilidad y transparencia.

Así mismo, la reforma al Estatuto debiera incorporar los principios generales de la administración financiera de las entidades empresariales no financieras que hoy están contenidas en normas especiales. Básicamente, el documento considera que una buena preparación del presupuesto requiere de procedimientos que garanticen su: realismo, universalidad, preparación coordinada y centralizada, transparencia y flexibilidad.

CAPÍTULO SEGUNDO

Los principios presupuestales en la jurisprudencia de la corte constitucional

En diversa jurisprudencia la Corte Constitucional ha abordado el estudio de los principios presupuestales y la forma en que aparen-



⁴⁸ Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, *Colombia: la reforma del Estatuto orgánico de Presupuesto*, Viñuela, Julio; Albino, María; Espejo, Alberto y Ortiz, Gustavo, Bogotá, marzo de 2003.

temente se violan en el ordenamiento jurídico. En un primer momento, la Corte consideró:

el presupuesto es un acto complejo en el que participa tanto el poder ejecutivo como el legislativo. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 346 y 349 de la Constitución corresponde al Gobierno elaborar el proyecto anual de presupuesto y presentarlo al Congreso de la República dentro de los diez primeros (10) días de cada legislatura, y a este último expedirlo dentro de los tres primeros meses de cada legislatura.⁴⁹

En ésta relación, la elaboración, trámite y ejecución del presupuesto en que participan tanto el ejecutivo como el legislativo, se rigen por principios presupuestales, pero es durante el trámite y aplicación en donde existen conflictos de competencia entre los mismos, específicamente en el caso de la elaboración por parte del ejecutivo, en donde debe ajustarse estrictamente por éstos, y en consecuencia no podrá elaborar un presupuesto para más de una vigencia, no podrá presentar un presupuesto deficitario o crear fondos de destinación específica a los definidos ya constitucionalmente.

Por su parte, el Congreso también tiene su ámbito de competencia en lo que a la materia presupuestal se refiere. Es decir, no podrá incluir ningún gasto adicional en la aprobación del presupuesto sin la respectiva autorización del ministro del ramo respectivo. Esta situación en la práctica ha generado un conflicto en cuanto el Congreso no podrá aprobar la ley anual de rentas y apropiaciones sin que se ajuste a los principios que la ley orgánica contiene. Sobre este conflicto, de incluir nuevas rentas en el trámite del presupuesto frente al equilibrio presupuestal, la Corte Constitucional ha considerado:

en la elaboración del presupuesto debe respetar los principios que rigen el sistema presupuestal, el principio de universalidad, el principio de unidad de caja, el principio de legalidad, el principio de planificación, el principio de anualidad, el principio de especialización, el principio de coherencia macroeconómica, etc, que se encuentran definidos en la ley orgánica.⁵⁰

Por lo tanto, varios son los principios sobre los cuales la jurisprudencia ha tenido que pronunciarse. Por ejemplo, respecto del principio de anualidad, consagrado en el artículo 346 de la Constitución, desarrollado por el artículo 14 de la Ley Orgánica del Presupuesto



⁴⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-1645 de 2000, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

⁵⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-1645 de 2000, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

Nacional, prescribe la Corte lo siguiente: “El año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados caducarán sin excepción”.⁵¹

La metodología para presentar el estado del arte en materia de principios presupuestales es la siguiente: para cada principio se presentará su correspondiente desarrollo jurisprudencial. Sin embargo, debe advertirse que en una misma sentencia se pueden invocar en su contenido varios principios presupuestales, por lo que puede parecer reiterativa una cita que proporciona al mismo tiempo argumentos de análisis para diferentes principios. El análisis de jurisprudencia se realizó a partir de las herramientas que para tal fin proporciona López Medina,⁵² lo cual será complementado con la elaboración de líneas jurisprudenciales en la entrega final de esta tesis.

El orden consiste en la presentación de los pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación con cada principio presupuestario y los conflictos que en materia legislativa se han generado desde 1992 a 2003.⁵³

1. Principio de anualidad

Uno de los problemas planteados por la jurisprudencia en relación con el principio de anualidad, consiste en establecer *la situación de validez del presupuesto en dos casos: el primero, cuando no se presenta al Congreso, y el segundo, cuando habiéndose presentado, no es aprobado por el legislativo*. Ante esta situación la Corte constitucional mediante Sentencia C-1645/00⁵⁴ ha considerado lo siguiente:

Para nadie es desconocido que la falta de ley de presupuesto podría no sólo crear un caos financiero sino también conducir a la parálisis de todo el sector público, situaciones que necesariamente inciden en forma negativa en asuntos que interesan a la sociedad en general. De ahí que la Constitución haya contemplado medidas para contrarrestar los efectos dañinos que de esa situación se generan.



⁵¹ Corte Constitucional, Sentencia C-546 de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

⁵² López Medina, Diego, *El derecho de los jueces*, 2ª ed, Uniandes, Legis, Bogotá, 2004. Sobre el particular fueron consultados los capítulos 5 y 6 de la segunda parte sobre herramientas de análisis de precedente jurisprudencial, pp. 139-264.

⁵³ Sobre el principio de planificación no se hace referencia alguna por cuanto las sentencias analizadas, consideradas como hitos, no invocan este principio.

⁵⁴ Sentencia C-1645/00, magistrado sustanciador Carlos Gaviria Díaz.

Concluye que las dos circunstancias de no presentación y no expedición son diferentes, pero la solución en la práctica es la misma como se especifica en la parte motiva de la sentencia.

En Sentencia C-192/97⁵⁵ sobre el principio de anualidad y la ejecutoriedad del presupuesto en vigencias sucesivas la Corte ha definido lo siguiente:

Conforme a la Constitución y a ley orgánica, en Colombia rige el principio de anualidad (Constitución Política, artículo 346), por lo cual una partida debe ser ejecutada o comprometida en el año fiscal respectivo, pues si ello no ocurre, la partida o los saldos de apropiación no afectados por compromisos inevitablemente expiran o caducan, de suerte que no podrán adquirirse compromisos con cargo a ella en los períodos fiscales posteriores. En ese orden de ideas, si suponemos que en el mes de octubre el gobierno constata que los recaudos son inferiores de lo previsto, y se ve obligado a aplazar por cuatro meses unas partidas en un cincuenta por ciento, es obvio que tal aplazamiento equivale a una reducción de esas apropiaciones en ese monto, ya que una vez vencido el año fiscal el 31 de diciembre, las partidas no pueden ser comprometidas o ejecutadas. Por ende, debido al principio de anualidad, la distinción entre reducción y aplazamiento es más una diferencia de grado que de naturaleza sustantiva. En el fondo, la decisión gubernamental de aplazar o reducir, en forma total o parcial, una partida depende exclusivamente de que exista o no la expectativa de un mejoramiento rápido de los ingresos o de la situación macroeconómica, de suerte que sea posible autorizar la ejecución plena de las apropiaciones en el mismo período fiscal.

7- Esa similitud entre los conceptos de reducción y aplazamiento podría llevar a la conclusión de que la norma impugnada es globalmente inconstitucional, ya que estaría autorizando al Gobierno a disminuir en forma permanente la totalidad o parte de las partidas aprobadas por la ley del presupuesto, lo cual equivaldría a una modificación del mismo y a una vulneración de competencias específicas del Congreso, a quien compete no sólo expedir el presupuesto (Constitución Política, artículo 349) sino que además expresamente el artículo 351 superior establece que, salvo ciertas excepciones, el “Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gasto propuestas por el Gobierno”. Sin embargo la anterior interpretación no es correcta, por cuanto desnaturaliza la noción de apropiación presupuestal y confunde la reducción o eliminación de una partida durante el trámite de aprobación legislativa del presupuesto, con su reducción o aplazamiento durante la ejecución del mismo.

En Sentencia C-023/96⁵⁶ en relación con el principio de anualidad y la expedición de vigencias futuras se plantearon los siguientes argumentos:

Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexecutable la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que,



⁵⁵ Sentencia C-192/97, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁶ Sentencia No. C-023/96, magistrado ponente Jorge Arango Mejía.

por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como éstas: la autorización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc, en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras. El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.

Posteriormente, en Sentencia C-490/94⁵⁷ se presentó un interesante análisis en relación con el principio de anualidad. En esta oportunidad los argumentos expuestos por la Corte Constitucional fueron los siguientes:

La ley orgánica del presupuesto regula el proceso presupuestal en general y no el de una específica vigencia presupuestal, como sería en este caso el presupuesto de 1994. De otro lado, la reserva global y automática de partidas destinadas a cubrir un rubro del gasto público, no circunscrita a las obligaciones por ejecutar o pendientes de pago, equivale a dar vigencia plurianual a una parte del presupuesto, lo que sin duda alguna viola los artículos 354, 346, 347, 348 y 349 de la Constitución Política, en los que se basa el principio de anualidad presupuestal. Se suma a lo anterior, dos consideraciones adicionales. La primera, que no se está ante la excepción prevista en el artículo 339 de la Constitución Política, pues no se trata de la ley llamada a adoptar el plan de inversiones. La segunda, que tanto la Ley 38 de 1989 como el proyecto contemplan mecanismos para cancelar obligaciones contraídas por ejecutarse y exigibles por pagarse.

2. Principio de universalidad

Sobre este principio de universalidad, el conflicto más recurrente ha sido el de la parafiscalidad. Para la Corte, “la contribución parafiscal, (...) es una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector.” En este sentido, ha considerado que la cuota parafiscal genera una contrapartida para el grupo de personas sometidas a ella. Es por ello que “los recursos obtenidos del cobro de contribuciones parafiscales, si bien son públicos, no ingresan al arca común del Estado, ya que se convierten en patrimonios de afectación, lo cual se desprende de la destinación específica como uno de los elementos



⁵⁷ Sentencia No. C-490/94, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

definitorios de la naturaleza de la parafiscalidad.”⁵⁸ En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha afirmado que la contribución parafiscal, fruto de la soberanía fiscal del Estado, “es una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector”,⁵⁹ y por lo tanto, “las autoridades sólo pueden recaudar las contribuciones que aparezcan en el presupuesto”.⁶⁰

En este conjunto de situaciones entra en conflicto el principio de universalidad con el de unidad de caja y de coherencia macroeconómica. Ante estas situaciones la Corte ha considerado que conforme la Constitución, se autoriza al gobierno, en caso de que presente un proyecto de presupuesto deficitario, a tramitar por separado la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de los gastos contemplados. Manifiesta que “la Constitución ya no consagra un principio estricto de universalidad en materia de ingresos, puesto que autoriza el recaudo de algunos ingresos por fuera del presupuesto, por medio de este proyecto por separado, por lo cual la universalidad estricta se predica únicamente del gasto”.⁶¹ Ante ello queda la duda en qué caso subsiste el principio de anualidad y en cuáles rentas no. Este aspecto o criterio se analizará en el caso de otras rentas en el desarrollo de la tesis.

El problema más recurrente entre el principio de universalidad fue planteado en la Sentencia C-101/96.⁶² Los argumentos más importantes fueron los siguientes:

El demandante y la Contraloría insisten en que la autonomía presupuestal reconocida en la Constitución a la Contraloría General de la República y a las Contralorías Territoriales supone la facultad, desconocida por la norma acusada, de programar y presentar su presupuesto sin interferencia de otra entidad oficial o autoridad pública. La Corte ya tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la facultad del Contralor General de la República para presentar directamente el proyecto de apropiaciones al Congreso, atribución que emanaría de la naturaleza autónoma e independiente del órgano de control. En sentencia C-592 de 1995, sostuvo:

“3.1 Corresponde al Gobierno el manejo de la política fiscal de la Nación, cuya expresión cuantitativa es el proyecto de presupuesto general de la Nación. En el

⁵⁸ Sentencia C-546 de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

⁵⁹ *Ibíd.*

⁶⁰ *Ibíd.*

⁶¹ Sentencia C-478/92, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁶² Sentencia No. C-101/96, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

Gobierno reposa la facultad de formulación del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones (CP art. 346).

3.2. El principio de universalidad del presupuesto impone que en el respectivo proyecto de ley de apropiaciones estén contenidos la totalidad de los gastos del Estado a realizar durante la respectiva vigencia fiscal (CP art. 347), por lo que no es admisible la presentación, por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado”.

En relación con la autonomía presupuestal y ejecución del presupuesto, la Corte consideró:

6. Las anteriores razones también son aplicables en el ámbito de la ejecución presupuestal. Principios medulares del ordenamiento constitucional en materia de régimen presupuestal —unidad del presupuesto, universalidad, unidad de caja, coordinación y eficiencia— gobiernan igualmente la distribución de los propios recursos de conformidad con los planes y programas de financiación y de inversión previamente acordados entre el Gobierno, como responsable de la política fiscal, y los respectivos órganos que son sección del Presupuesto.

La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).

En consecuencia, la definición legal que restringe la autonomía presupuestal a las capacidades de contratación, disposición de los recursos propios previamente apropiados y ordenación del gasto, no desconoce el núcleo esencial de la autonomía presupuestal reconocida por la Constitución a ciertos órganos del Estado como la Contraloría General de la República.

3. Principio de unidad de caja

Así mismo, el mandato del artículo 345 adquiere sentido a la luz del principio de unidad de caja en materia presupuestal, según el cual todos “los dineros que entran al tesoro público, cualquiera sea su proveniencia, se funden en una caja común, y de ella se podrán destinar a los cometidos que se determinan en el presupuesto”.⁶³



⁶³ Sentencia C-478/92, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

En efecto, ha considerado la Corte que como todos esos ingresos forman un fondo común del cual se financian los gastos:

es natural que la Constitución exija que en el mismo documento se consagren los ingresos previstos y los gastos proyectados, puesto que de esa manera no sólo se racionalizan las finanzas estatales sino que se permite un mejor control político y democrático de las mismas. En cambio, las contribuciones parafiscales no engrosan esa caja común porque tienen una destinación específica; no existe entonces la necesidad de que ellas estén incorporadas a la ley anual de presupuesto.⁶⁴

Posteriormente mediante Sentencia C-066/03⁶⁵ se planteó el problema de la existencia de rentas de destinación específica, las cuales violan el principio de unidad de caja. Los argumentos expuestos en esta sentencia son los siguientes:

Observa la Corte, finalmente, que en cuanto hace a las rentas de destinación específica, la previsión que sobre la base del cálculo de las transferencias y participaciones se incorporó en la Constitución en 1991 tenía, como ya se ha dicho, la finalidad de evitar que disponibilidades efectivas de la Nación se sustrajesen, por virtud de la destinación específica que se les asignara por la ley, de los recursos susceptibles de ser transferidos a las entidades territoriales.

Debe advertirse que ese propósito se orientaba a prevenir la erosión en las transferencias como consecuencia de la afectación legal de unas rentas que de otra manera se encontrarían comprendidas dentro del principio de la unidad de caja, como disponibilidades generales de la Nación, pero que no se pretendió incorporar a la base de los ingresos susceptibles de ser transferidos los recursos que por su propia naturaleza tienen una destinación específica, no obstante que en la clasificación preconstitucional estaban comprendidos entre los ingresos corrientes de la Nación.

Por otra parte, la Constitución, en su artículo 359 prohibió en el orden nacional las rentas de destinación específica, salvo las excepciones que se derivan de la propia Carta, con lo cual, como lo sostuvo esta Corporación, "(...) el Constituyente quiso poner coto a la tendencia desintegrante de la unidad del presupuesto que consistía en segregar del mismo tantas partidas como necesidades reales o creadas se llegare a determinar." Agregó la Corte que "[e]sta atomización del presupuesto rompía la unidad de caja, que constituye principio cardinal de la moderna hacienda pública y debilita al Estado al privarlo de la discrecionalidad necesaria para ubicar el gasto en los grandes rubros."

(...)

Esta interpretación resulta congruente con aquella según la cual eran esas rentas de destinación específica que afectaban recursos corrientes las que se pretendió incorporar a la base de cálculo de las transferencias, dado que no tiene sentido que rentas que por su naturaleza y desde su origen tienen una destinación específica, como las que se han establecido para la atención de ciertos servicios, y que por



⁶⁴ Sentencia C-546 de 1994, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

⁶⁵ Sentencia C-066/03, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.

consiguiente no forman parte de las disponibilidades ordinarias de la Nación, se considerasen como ingresos corrientes para el solo efecto de incrementar la base de cálculo de las transferencias, con la consecuencia de que la Nación, de sus disponibilidades ordinarias tendría que hacer una transferencia, por cuenta de unos recursos que nunca han estado a su disposición.

Tal como fue señalado por la Corte en la Sentencia C-009 de 2002:

[l]a Ley 225 de 1995, entre otras medidas, ajusta la clasificación presupuestal de los ingresos e introduce la figura de los fondos especiales con el fin de caracterizar recursos que no se enmarcaban dentro de la clasificación de las rentas que operaba en el momento de su aprobación. Tal propósito del legislador se plasma en el artículo 1º de la Ley 225 de 1995, el cual introduce la figura de los fondos especiales en la estructura del presupuesto de rentas y recursos de capital.

Puso de presente en esa oportunidad la Corte, que los fondos especiales, de acuerdo con la clasificación de los recursos del presupuesto contenida en la ley orgánica, no son contribuciones parafiscales ni ingresos corrientes, sino que corresponden a una categoría propia en tal clasificación. Agregó la Corporación que los fondos especiales constituyen una de las excepciones al principio de unidad de caja, y que su determinación y recaudo se efectuará de acuerdo con las decisiones que para cada caso adopte el legislador.

La Corte, en esa sentencia, declaró la constitucionalidad de los fondos especiales en cuanto consideró que su consagración general en la Ley del Presupuesto no resultaba contraria a la prohibición constitucional de las rentas de destinación específica, porque para ello fuese así se requeriría que la ley específicamente crease una de tales rentas, lo cual no es el caso.

Posteriormente mediante Sentencia C-560/2001,⁶⁶ la Corte Constitucional planteó el *conflicto entre el principio de autonomía presupuestal con el de unidad de caja*. En esta ocasión, en síntesis, los argumentos presentados fueron los siguientes:

Es indudable que el problema jurídico que subyace al planteamiento de la demanda es la tensión que surge entre los principios de autonomía presupuestal y patrimonial de determinados órganos del Estado y el de unidad del presupuesto. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha reconocido la primacía del principio de unidad del presupuesto, en el entendido de que la ordenación y ejecución autónoma del presupuesto debe realizarse dentro de los límites que imponen intereses



⁶⁶ Sentencia C-560/2001, magistrado ponente Jaime Córdoba Treviño.

superiores como el equilibrio macroeconómico financiero, el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto.

(...)

Desde luego que, como lo ha precisado también la jurisprudencia de este Tribunal, el ejercicio de las facultades que el gobierno puede ejercer en esta materia, al amparo del principio de unidad presupuestal, no supone, en relación con las reducciones globales o programas de ajuste fiscal en las entidades estatales autónomas, que tales medidas puedan tomarse en relación con partidas específicas o que pueda tener injerencia en la administración de dichos recursos, pues estas son decisiones reservadas a la autonomía de gasto de dichas entidades, es decir que dicho principio *no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal de las otras ramas del poder y de los otros órganos del Estado*.

4. Principio de especialización⁶⁷

En Sentencia C-177/02⁶⁸ se planteó el conflicto que existe entre la destinación de rentas en el presupuesto de gastos y la naturaleza jurídica que este aspecto requiere. Ante ello la jurisprudencia ha considerado lo siguiente:

La Corte considera oportuno referirse al fundamento doctrinal que soporta la acusación relativa a la carencia de valor normativo de las leyes anuales de presupuesto, el cual ha sido analizado en otras oportunidades por esta Corporación, quien al respecto ha llegado a conclusiones que ahora deben ser reiteradas. (...)

No obstante, en otras decisiones esta Corporación ha reconocido carácter de ley en sentido material a la ley anual de presupuesto. Así por ejemplo, en las sentencias C-1433 de 2000 y C-1064 de 2001, la Corte conoció demandas interpuestas en contra de leyes anuales de presupuesto, con lo cual puso de presente que en cuanto tales leyes lo son en sentido material, son objeto de revisión por parte de la Corporación. Adicionalmente, la jurisprudencia ha admitido enfáticamente la fuerza restrictiva del presupuesto, es decir la característica en virtud de la cual sólo pueden ejecutarse los gastos previamente definidos en él, y el carácter de “autorizaciones de gastos” hasta por un tope máximo, que se atribuye a las normas que decretan apropiaciones. Características estas que denotan el valor normativo del que se reviste el presupuesto y el contenido material de sus normas. (...)

Así mismo, la jurisprudencia se ha referido a la especialidad del gasto público, principio según el cual las partidas aprobadas por el Congreso no pueden destinarse a fines distintos de aquel para el cual fueron aprobadas, y finalmente ha explicado como el presupuesto es instrumento de la política macroeconómica pública, rasgos estos del presupuesto que también lo ubican como verdadera ley en sentido mate-



⁶⁷ En relación con el principio de programación integral no se presentará en este artículo la jurisprudencia relacionada.

⁶⁸ Sentencia C-177/02, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

rial, superando la concepción que lo mira como un mero acto administrativo descriptivo de ingresos y gastos, condición para su efectivo recaudo o ejecución.

(...)

Las funciones que competen al Congreso en materia presupuestal revisten gran importancia dentro del régimen constitucional. Al aprobar el presupuesto, el legislativo ejerce una función de delimitación y control del poder del ejecutivo en materia económica, y contribuye a la efectiva realización de las metas fijadas anteriormente en la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. La ley anual de presupuesto puede orientar las finanzas públicas en uno u otro sentido, imprimiéndole a la dinámica colectiva un rumbo u orientación particular. Por eso se ha dicho que es un instrumento de política macroeconómica. Reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla, es desconocer los poderes políticos del Parlamento en materia presupuestal.

5. Principio de coherencia macroeconómica⁶⁹

En Sentencia C-315/97⁷⁰ se aborda el problema relativo al principio de coherencia macroeconómica. Los términos planteados fueron los siguientes:

En virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, según lo dispone el artículo 346 de la Carta, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno”.

Igualmente, de acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico; función esta radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que condicionan el presupuesto general de la Nación, tomar las medidas necesarias, a fin de que los órganos que lo conforman —artículo 1o. de la ley 179 de 1994, inciso 2o.—, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios.



⁶⁹ El principio de inembargabilidad no será comentado en esta oportunidad.

⁷⁰ Sentencia C-315/97, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara.

(...)

Así pues, los instrumentos con los que la disposición acusada dota al Ejecutivo para garantizar el logro de las metas macroeconómicas del Estado y el equilibrio del sistema presupuestal, cuyos principios rectores son la coherencia macroeconómica y la homeostasis presupuestal, no desconocen el núcleo esencial de la autonomía presupuestal de la Contraloría General de la República, pues esta no debe entenderse en forma omnímoda ni ilimitada, sino sujeta a lo dispuesto en la Constitución y en la ley orgánica de presupuesto, con miras al logro y realización de los fines del Estado.

6. Principio de homeóstasis presupuestal

En Sentencia C-540/01⁷¹ se planteó el problema de modificar el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos. En esta ocasión los argumentos expuestos por la Corte Constitucional fueron los siguientes:

Las entidades territoriales están sujetas a la Constitución y a la ley, y si bien el artículo 347 permite la programación, elaboración y aprobación del presupuesto en forma desequilibrada, aunque con proyecto de fortalecimiento de ingresos para equilibrar el presupuesto, el artículo 352 de la Carta es preciso en señalar que la Ley Orgánica del Presupuesto regula lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo y que la Ley Orgánica del Presupuesto en los artículos 54, 55 y 76 establece una serie de condiciones para la ejecución de los “presupuestos desequilibrados”.

Resulta válido fijar estos ajustes pues con la medida se proponen fines nobles como el cumplimiento de los planes y programas municipales, evitar el incremento del déficit fiscal al permitir que se gaste más de lo que se recauda o el equilibrio macroeconómico. Pero debe quedar a salvo el núcleo esencial de la autonomía que consiste en fijar políticas, atender el plan de gobierno, señalar prioridades en la ejecución del presupuesto y atender las necesidades de participación de acuerdo a cada realidad.

Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del artículo 13 de la Ley 617 de 2000, en el cual se consagra, con carácter específico el “ajuste de los presupuestos” de las entidades territoriales cuando el recaudo previsto sea inferior a las bases de la programación del presupuesto de rentas y gastos, con excepción de la expresión “proporcionalmente a todas las secciones que conforman”, la cual se declarará inexecutable por vulnerar el núcleo esencial de la autonomía y el principio democrático de la representación política.

En Sentencia No. C-023/96⁷² se trata el problema del equilibrio presupuestal del presupuesto. Los argumentos esgrimidos por la Corte en esta jurisprudencia fueron los siguientes:



⁷¹ Sentencia C-540 / 2001, magistrado ponente Jaime Córdoba Treviño

⁷² Sentencia No. C-023/96, magistrado ponente Jorge Arango Mejía.

En cuanto al principio del equilibrio presupuestal hay que afirmar, como ya lo ha hecho la Corte Constitucional, que éste no se consagró en la Constitución de 1991. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo 211 de la anterior Constitución. Basta comparar esta norma con el artículo 351 de la Constitución vigente, para comprobar cómo se suprimió el principio del equilibrio financiero, que se establecía en el inciso segundo de la antigua norma.

En síntesis: el principio del equilibrio presupuestal que consagraba el inciso segundo del artículo 211 de la anterior Constitución, desapareció al expedirse la que nos rige.

En el salvamento de voto (magistrado ponente Jorge Arango Mejía) a la Sentencia C-416/93. magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, se expresó en relación con el equilibrio presupuestal que solamente en la reforma constitucional de 1945 se consagró por primera vez la obligatoriedad del equilibrio presupuestal:

en la práctica, el principio del equilibrio presupuestal quedó en nada. En la Constitución de 1991 no se consagró el principio del equilibrio presupuestal. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo 211. Basta leer el artículo 351, semejante al 211, para comprobar cómo se eliminó en aquél el inciso segundo de este último ¿A qué obedeció el cambio en esta materia? Posiblemente a dos motivos: el primero, que el equilibrio presupuestal se había convertido en teoría alejada de la realidad. El segundo, la necesidad de responsabilizar al Gobierno por los desequilibrios, no sólo en la elaboración del presupuesto, sino en su ejecución.

7. Principio de legalidad del presupuesto: (problema: los estados de excepción y la legalidad del presupuesto)

En Sentencia C-148/03⁷³ se ha planteado el problema de los Estados de excepción y el principio de legalidad del presupuesto de la siguiente forma:

En los artículos 346 y 347 de la Constitución Política se encuentra consagrado el principio de legalidad del presupuesto. De acuerdo con ellos, el presupuesto de la nación, como un estimativo de los ingresos y autorización de los gastos públicos, debe ser fijado por el Congreso. Sin desconocer que el ejecutivo tiene una importantísima intervención en todo este proceso, esa es la instancia legitimada para expedirlo, modificarlo y adicionarlo.

El artículo 346 es claro al indicar que las prescripciones sobre el presupuesto allí contenidas, rigen en tiempos de paz, esto es, en tiempos de normalidad institucional.



⁷³ Sentencia C-148/03, magistrado ponente Jaime Córdoba Treviño.

De acuerdo con ello, en tiempos de paz no se puede percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas ni tampoco hacer erogación que no se halle incluida en el de gastos.

Con todo, del hecho que el artículo 346 exija que en tiempos de paz no se pueden percibir impuestos no incluidos en el presupuesto ni ingresos ni erogaciones no previstas en él, no se sigue que en tiempos de anormalidad institucional no existan mecanismos excepcionales de regulación de tales ingresos y gastos pues la misma necesidad de superar las circunstancias que condujeron al derecho constitucional de excepción puede exigir también un manejo excepcional de las finanzas públicas.

De allí que el artículo 38, literal I), de la Ley 137 de 1994 disponga que durante el estado de conmoción interior el gobierno tiene la facultad de “Imponer contribuciones fiscales o parafiscales para una sola vigencia fiscal; o durante la vigencia de la conmoción, percibir contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto de rentas y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos”. Se trata de una situación excepcional que involucra la alteración de la competencia para la generación de rentas y regulación de los gastos pues ella se radica en el ejecutivo como una exigencia impuesta por la necesidad de tomar las medidas necesarias para la superación de la crisis que condujo a la declaratoria del estado de anormalidad institucional.

En ese contexto, resulta explicable que al gobierno se le conceda también la facultad excepcional de “Modificar el presupuesto (...)” en el artículo 38 literal II) de la Ley 137 de 1994, pues la generación, mediante nuevos tributos, de los recursos necesarios para la superación de la crisis conduce a la necesidad de modificar el presupuesto de ingresos y de gastos. Ésta, además, es una exigencia impuesta por el principio de universalidad del presupuesto, de acuerdo con el cual todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, deben figurar en él.

En lo que hace referencia a los principios del sistema presupuestal señalados en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la Corte advierte cómo estos deben ser observados pues todo estado de excepción es, como se ha expresado reiteradamente en la doctrina constitucional, un estado de legalidad, en el cual los pilares que fundan el ordenamiento jurídico no pueden ser modificados por el ejecutivo en uso de tales facultades. Además, el Estatuto Orgánico de Presupuesto contiene previsiones normativas (Arts. 83⁷⁴ y 84) que inscriben la potestad de modificación presupuestal por parte del legislador de excepción en el marco de los principios propios de tal estatuto,⁷⁵ en especial el de legalidad. Esto en el entendido que estos preceptos definen al decreto que declara el estado de excepción como la fuente del gasto público, lo que entra en concordancia con los principios constitucionales aplicables a la ley de apropiaciones y contenidas en el artículo 346 Superior, como es la obligación de sustentar cada partida, entre otras causas, en “*un gasto decretado conforme a ley anterior*”.



⁷⁴ El Decreto 111 de 1996 compiló la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto General de la Nación, con las modificaciones introducidas por la Ley 225 de 1995. El actual artículo 83 del Decreto 111 corresponde al artículo 69 de la Ley 38 de 1989 y al artículo 36 de la Ley 179 de 1994.

⁷⁵ Sentencia C-138/99, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz, sentencia reiterada en C-219/99, magistrado ponente Martha Victoria SÁCHICA Méndez.

Finalmente, hay que indicar que el objeto de los decretos legislativos bajo estudio es incluir las rentas extraordinarias que se hayan decretado, como los gastos generados por la ejecución de las labores tendientes al restablecimiento del orden público, dentro del presupuesto, actividad que no es más que el acatamiento del principio de universalidad contenido en el artículo 14 del Estatuto Orgánico.

Como puede advertirse, entonces, los decretos que modifican el presupuesto durante los estados de excepción están sometidos a múltiples condicionamientos derivados de la Carta Política, de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En Sentencia C-442/01⁷⁶ se puso en evidencia la importancia del principio de legalidad del gasto. Los argumentos expuestos por la Corte Constitucional fueron los siguientes:

Las normas contenidas en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, relativas al presupuesto, consagran el principio de legalidad del gasto según el cual “corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático”. Este principio, como lo ha puesto de presente la jurisprudencia de esta Corporación, opera en dos momentos distintos del proceso presupuestal: uno primero, al elaborarse la ley anual, cuando sólo deben incorporarse en el proyecto respectivo aquellas erogaciones previamente decretadas por la ley (CP art. 346). Posteriormente, en la etapa de ejecución del presupuesto, el principio de legalidad indica además que para que los gastos puedan ser efectivamente realizados, las correspondientes partidas deben haber sido aprobadas por el Congreso al expedir la ley anual de presupuesto (C.P art. 345). Finalmente, para verificar el principio de legalidad del gasto en esta fase de ejecución, la ley exige la constancia de disponibilidad presupuestal previa a la realización del mismo, la cual acredita no solamente la existencia de la partida correspondiente en la ley anual de presupuesto, sino la suficiencia de la misma al momento de hacer la erogación, es decir, que no se encuentre agotada.

La filosofía que subyace en este principio constitucional de la legalidad del gasto, no es otro que el de permitir un medio de control político del órgano legislativo sobre el ejecutivo en materia presupuestal. Al aprobar la ley anual de presupuesto, el Congreso ejerce un poder de delimitación de la actividad del ejecutivo, que es de gran trascendencia dentro del contexto de los regímenes democráticos. El presupuesto es un instrumento de política macroeconómica, y en su formulación y ejecución quedan comprometidos los intereses de desarrollo económico y social y de planificación que son responsabilidad del Estado. Por ello, si bien al ejecutivo corresponde presentar anualmente el proyecto de ley anual de presupuesto, y ejecutarlo, la aprobación por parte del Congreso de las rentas y gastos que habrán de percibirse y ejecutarse, tiene el alcance de limitar las facultades gubernamentales en materia presupuestal y asegurar la correspondencia de su ejercicio con los objetivos de planificación concertados en el Congreso, que por su conformación pluralista permite la expresión de las diferentes corrientes de pensamiento e intereses nacionales.



⁷⁶ Sentencia C-442/01, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.

De ahí la importancia que tiene el que el principio de legalidad del gasto sea puntualmente observado en todas las fases del proceso presupuestal.

Ahora bien, el principio de legalidad del gasto no se limita a determinar que el Congreso debe aprobar el total del gasto que se ejecutará en la vigencia presupuestal respectiva, sino que en las democracias contemporáneas en virtud de tal principio el legislativo indica también la manera en la cual dicho gasto total estará repartido entre los distintos órganos del Estado, con lo cual se facilita de mejor modo el control político económico sobre el ejecutivo a que se ha aludido. Es decir, el Parlamento autoriza de manera especializada, por capítulos, la ejecución del gasto. Por ello, los traslados presupuestales también deben ser previamente autorizados por el legislador, como lo dispone el inciso segundo del artículo 345 de la Carta Política

Entiende la Corte que la imprevisibilidad y urgencia de los casos en que es posible destinar recursos del Fondo Interministerial al cumplimiento de las funciones públicas, no configura, sin embargo, una situación constitucional de estado de excepción, que una vez declarado conceda al Ejecutivo facultades para modificar el presupuesto anual. Pues en tales eventos —estados de excepción—, está de por medio una situación que atenta de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, la convivencia ciudadana, o el orden económico social o ecológico. La norma en comento se limita a describir situaciones de urgencia, que la Corte entiende que son imprevistas, pero que no se erigen como estados de excepción.

En Sentencia C-490/94⁷⁷ se presentó un amplio debate en relación con la legalidad del presupuesto. Los argumentos tenidos en cuenta fueron los siguientes:

Dado que está prohibido hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos (CP art. 345) y que éste lo propone el Gobierno, no pudiendo aumentarse partida alguna sin su anuencia, admitir la libre iniciativa legislativa del Congreso para presentar proyectos de ley —con la salvedad del que establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración y de los demás a que alude el artículo 154 de la CP—, así representen gasto público, no causa detrimento a las tareas de coordinación financiera y disciplina fiscal a cargo del Gobierno.

(2) El presupuesto estima los ingresos fiscales y autoriza los gastos, no los crea. Las partidas de gasto que se incorporan en el presupuesto corresponden a los gastos públicos decretados por el Congreso en virtud de leyes anteriores a la que lo adopta. En la ley de apropiaciones se “fijan” los gastos de la administración (CP art. 150-11), con base en las leyes precedentes que los han decretado.

No se discute que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno la iniciativa exclusiva para presentarla (CP art. 154) y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (CP arts. 349 y 351). A juicio del Gobierno, la anterior reserva se extiende inclusive a las



⁷⁷ Sentencia C-490/94, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

leyes “que sirven de soporte al ejecutivo para incluir gastos en el presupuesto general de la Nación”, esto es, cobija todas las leyes anteriores que decretan gasto público.

8. Facultades para modificar el presupuesto

En Sentencia C-196/01⁷⁸ se discutió uno de los problemas más frecuentes en el derecho presupuestario, el cual consiste en la posibilidad y alcance del ejecutivo de modificar el presupuesto. Los argumentos expuestos por la Corte Constitucional en esta ocasión fueron los siguientes:

La expresión “autorízase”, no impone un mandato al gobierno, simplemente “se buscaba habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto”. La disposición objetada, con todo, además de autorizar al Gobierno Nacional para incluir el gasto en el proyecto de presupuesto, le faculta para hacer los “traslados presupuestales que fueren necesarios en el desarrollo de lo dispuesto en la presente ley”. Dicha autorización, nada tiene que ver con la posibilidad de incluir el gasto en el proyecto de presupuesto, sino que, tal como lo afirma el Gobierno Nacional, implica el consentimiento del Congreso de la República para que el gobierno modifique el presupuesto vigente. En efecto, el traslado presupuestal, que consiste en que “se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones”, implica necesariamente la modificación del presupuesto vigente. Una variación del destino del gasto no tiene sentido en el proyecto de presupuesto, simplemente porque no ha sido aprobado y, en estricto rigor, no sería necesaria. Se trataría de modificar el proyecto para ajustarlo a un nuevo gasto.

Y concluyó:

Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

En la Sentencia C- 1379/00⁷⁹ la Corte adicionó elementos de análisis para la solución a este interrogante, sus argumentos se citan a continuación:



⁷⁸ Sentencia C-196/01, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett.

⁷⁹ Sentencia C- 1379/00, magistrado ponente Dr. José Gregorio Hernández Galindo.

En cuanto la Ley Orgánica de Presupuesto y los principios superiores expuestos, la ley anual no puede otorgar influencia al Ejecutivo Nacional en el manejo de los recursos parafiscales y forzar la reducción o aplazamiento de apropiaciones presupuestales y los ajustes de los presupuestos, como si dependieran del Presupuesto Nacional, sin reconocer la autonomía de la que deben gozar las juntas o consejos directivos correspondientes.

Es claro que en realidad se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto, cuyo trámite de aprobación y reforma está claramente previsto por el artículo 151 de la Carta Política. Y es indispensable repetir que, al tenor del artículo 349 de la Constitución, la ley del presupuesto de rentas y apropiaciones debe aprobarse durante los tres primeros meses de cada legislatura “estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica”.

Y es que la Corte se ve precisada a reafirmar, a propósito de este proceso, que mientras las normas de la Ley Orgánica de Presupuesto son de carácter permanente, en cuanto han sido previstas por la Constitución justamente para regir todo el trámite de preparación, discusión, aprobación y ejecución de los presupuestos anuales, las leyes que se expiden cada año por el Congreso en desarrollo de lo previsto por los artículos 150-11, 346, 347 y 349 de la Constitución tienen una duración precaria —el año fiscal correspondiente, a menos que se configure la hipótesis contemplada en el artículo 348 de la Carta cuando el Gobierno no haya presentado el respectivo proyecto dentro del plazo constitucional—, lo cual significa que sus normas no están llamadas a regir de modo indefinido, menos todavía a trazar normas generales de conducta de las ramas y órganos del poder público. La función de la ley anual de presupuesto no es otra que contemplar el cómputo de rentas, recursos tributarios y de crédito, gastos e inversiones dentro del respectivo período fiscal, y jamás consiste en sustituir y menos en modificar las reglas permanentes trazadas por la Ley Orgánica de Presupuesto.

En Sentencia C-192/97⁸⁰ la Corte Constitucional se planteó un interrogante respecto de la legalidad del presupuesto en los siguientes términos:

Tal y como ya lo ha señalado esta Corporación, el principio de legalidad del gasto constituye un importante fundamento de las democracias constitucionales. Según tal principio, es el Congreso y no el Gobierno quien debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual explica la llamada fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibi-



⁸⁰ Sentencia C-192/97, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

lidad de gasto gubernamental. Con base en tales principios, esta Corporación ha concluido que no puede ordinariamente el Gobierno modificar el presupuesto, pues tal atribución corresponde al Congreso, como legislador ordinario, o al Ejecutivo, cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción, por lo cual son inconstitucionales los créditos adicionales o los traslados presupuestales administrativos. Es cierto pues, como lo señala uno de los intervinientes, que no puede la ley orgánica atribuir al Gobierno la facultad de modificar el presupuesto.

Podría argumentarse que existe una diferencia significativa entre aplazar una partida y reducirla. Así, a nivel semántico, aplazar es según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española “diferir un acto”, por lo cual un aplazamiento de una apropiación podría ser entendido como una suspensión temporal de la partida, ya sea en forma total o parcial, la cual sería posteriormente ejecutada. En cambio la palabra reducir tiene una connotación definitiva, ya que significa, según ese mismo diccionario “disminuir o aminorar”, por lo cual podría entenderse que se trata de una disminución permanente de una determinada magnitud de la apropiación o incluso de la totalidad de la misma. Conforme a tal distinción, podría sostenerse que el aplazamiento no implica una modificación del presupuesto, pues las partidas siguen siendo las mismas que aprobó el Legislador, aun cuando su ejecución queda diferida temporalmente, pero que en cambio la reducción es inconstitucional, ya que el Gobierno disminuye en forma permanente el monto de la apropiación efectuada por el Congreso, con lo cual modifica la ley del presupuesto. Según este argumento, la reducción definitiva de la partida equivale a su cancelación, con lo cual el Ejecutivo podría alterar la voluntad del Congreso, pues la ley habría apropiado un gasto, que podría posteriormente ser suprimido por una medida gubernamental.

En Sentencia C-192/97⁸¹ sobre el principio de anualidad se define lo siguiente:

Es necesario distinguir dos fenómenos diversos en el proceso presupuestal. Así, una cosa es la posibilidad que tiene el Congreso de no aprobar —esto es, no autorizar— un gasto propuesto por el Gobierno, elemento que concreta el principio de legalidad del gasto, por lo cual es natural que la Carta establezca que los representantes del pueblo pueden reducir o eliminar las partidas propuestas por el Gobierno. Sin embargo, otra cosa muy diferente es que el Gobierno pueda reducir o aplazar una partida que ya ha sido autorizada por la ley de presupuesto. En efecto, como se vio, las apropiaciones no son las cifras que obligatoriamente van a ser comprometidas y gastadas sino que representan las sumas máximas que pueden ser ejecutadas por las autoridades respectivas, lo cual significa que en principio es un problema de ejecución presupuestal si una partida apropiada en la ley del presupuesto es o no integral y efectivamente comprometida y gastada durante el período fiscal respectivo. Por consiguiente, la reducción o aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto, como equivocadamente lo señala uno de los intervinientes, sino que es un momento de la ejecución del mismo.



⁸¹ Sentencia C-192/97, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.

Y más adelante agrega:

[co]nforme a lo anterior, y en función del principio de unidad de la Constitución, que obliga a interpretar armónicamente los distintos preceptos y principios de la Carta, esta Corporación considera que es imprescindible determinar el alcance de la norma acusada, de tal manera que se tome la decisión que logre la máxima protección tanto de la responsabilidad fiscal global del Gobierno como de la autonomía fiscal de las otras ramas y de los órganos autónomos. ¿Es posible obtener tal equilibrio? Para responder a ese interrogante, la Corte considera que es necesario recordar el sentido y alcance de los dos principios en tensión. Así, las responsabilidades fiscales globales del Gobierno se concretan en el presente caso en la competencia que tiene el Ejecutivo de reducir, en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o ya sea porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto. Por su parte, el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que “la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”. (...) Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades.

En el Salvamento de voto (magistrado ponente Jorge Arango Mejía) a la Sentencia C-416/93 se expresó lo siguiente:

En Colombia, el presupuesto es, formal y orgánicamente, una ley. Así lo denomina la Constitución en el artículo 346, que se refiere al “Presupuesto de Rentas y Ley de apropiaciones”; en el 347, que menciona “el proyecto de ley del presupuesto”; en el 349, que somete a las reglas de la Ley Orgánica del Presupuesto, la discusión y expedición del “Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones”. Esto, a la luz de la Constitución vigente. Y lo mismo era durante la vigencia de la Constitución de 1886, como lo advierte el profesor Esteban Jaramillo: (...)

Es, además, temporal, “pues sus disposiciones sólo rigen para un tiempo limitado, que es el período fiscal correspondiente”. El Presupuesto es, por otro aspecto, un acto-condición, porque, como explica con toda sencillez el autor citado, el presupuesto no es sino la condición para que puedan percibirse los ingresos y hacerse los gastos. (*op. cit.*, pp. 543 y 544).

El presupuesto, pues, es una ley. Y como tal sólo puede ser modificado por el Congreso, por medio de una ley. Esto, por estas razones, además de las ya expuestas: 1a. Al Congreso corresponde hacer las leyes (artículo 114, inciso primero). Y le corresponde aprobar el Presupuesto de la Nación, pues no otra cosa es “establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración” (numeral 11 del artículo 150); 2a.

Ninguna autoridad del Estado puede ejercer funciones distintas a las que le atribuyen la Constitución y la ley (artículo 121); 3a. Las sesiones del Congreso durante casi todo el año le permiten modificar la ley del presupuesto en cualquier tiempo, con sujeción a lo que dispongan la Constitución y la ley orgánica del presupuesto, cuando ésta se expida; 4a. Como se ha explicado, el artículo 212 de la anterior constitución, autorizaba al Gobierno para abrir créditos suplementales o extraordinarios en receso de las Cámaras cuando hubiera necesidad de “hacer un gasto indispensable a juicio del gobierno”. Así se modificaba el presupuesto, pero como se vio esta facultad desapareció en la actual Constitución. Esto confirma lo dicho ya: el presupuesto sólo puede reformarse por el Congreso, por medio de una ley; (...)

En conclusión: Sólo el Congreso puede expedir o reformar la ley de presupuesto. Pero solamente puede hacer lo uno o lo otro a propuesta del Gobierno.

(...)

Resulta lamentable que, con olvido de las razones expuestas, la Constitución se interprete para fortalecer al Gobierno, en desmedro de una facultad propia del Congreso. Temo que, con esta interpretación, quede el Gobierno con tan desmesuradas facultades en lo relativo a la reforma del presupuesto, como nunca tuvo bajo la Constitución de 1886 y sus reformas.

Las consecuencias de esta sentencia no podrían ser peores para el Estado de derecho. Basta pensar que el Gobierno puede mantener al país durante 270 días por año bajo el régimen de la conmoción Interior y prorrogar por otros 90 la vigencia de los decretos dictados. En los restantes 5 días que completan el año, le bastará abstenerse de presentar al Congreso proyectos de reforma de la ley de presupuesto. Así, en la práctica, se privará a la rama legislativa de una de sus más preciosas facultades. Y se aumentarán indebidamente las facultades de la rama ejecutiva, en perjuicio de las demás, en particular del Congreso. De prosperar esta tendencia, Colombia se convertirá en una república contrahecha, con un Gobierno gigante y todopoderoso, que está en todas partes, y un Congreso empequeñecido, débil y ausente, apenas elemento decorativo de un Estado que es democrático sólo en apariencia. Por este camino, por desgracia, vamos, por nuestro pasos contados, hacia el país del Ejecutivo megalómano. Deploro tener que decir todo esto, pero lo hago con mi acostumbrado respeto y con la firmeza de siempre.

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina, Alberto, “Disciplina Fiscal e instituciones presupuestales”, pp. 107 y ss. [capítulo IV], en: DNP; Gandour Pordominsky, Miguel y Mejía, Luis Bernardo (comps.), *Hacia el rediseño del Estado*, segunda parte: “Instituciones presupuestales y resultados económicos”, DNP, Tercer Mundo Editores, Bogotá, 2000.
- Alesina, Alberto y Perotti, Roberto, “Fiscal Discipline and the budget process”, *The American Economic Review*, May 1996, 86(2), pp. 401-407, en: < www.jstor.org >, consulta del 6 de diciembre de 2006.
- Alesina, Alberto, et al, *Budget institutions and fiscal performance in Latin American* Inter-American Development Bank, Working paper

- Series 394, Washington, 1999, en: < www.iadb.org>, consulta del 6 de diciembre de 2006.
- Barro J., Robert, "Human Capital and growth", en *The American Economic Review*, Vol. 91, No. 2, 2001, pp. 12 - 17, en < www.jstor.org>.
- Berry, Albert, "Who benefits government expenditure? A case study of Colombia", *Journal of Economic Literature*, 18(4), 1980, pp. 1591-1592.
- Castillo, Juan L, *El derecho presupuestario en el Perú*, Editorial P.T.C.M, Lima, 1950.
- Colciencias, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Proyecto lectores del presupuesto. Informe final*, Bogotá, agosto 5 de 2000, en <www.minhacienda.gov.co>, consulta del 6 de diciembre de 2006.
- Colombia, Decreto 111 de 1996.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C- 1379/00, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-023/96, magistrado ponente Jorge Arango Mejía.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-066/03, magistrado ponente Rodrigo Escobar Gil.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-101/96, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-138/99, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-148/03, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-1645/00, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-177/02, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-192/97, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-196/01, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-219/99, magistrado ponente Martha Victoria Sáchica Méndez.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-315/97, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-442/01, magistrado ponente Marco Gerardo Monroy Cabra.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-478/92, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-490/94, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-540/01, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-546/94, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-560/01, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño.
- Colombia, Corte Constitucional, Sentencia C-685/96, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.
- Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, *Aspectos generales de las etapas del proceso presupuestal de los órganos de conforman el presupuesto general de la nación. Manual de programación presupuestal*, Bogotá, 2003.
- Colombia, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto General, *Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*, Bogotá, 2000.
- Departamento Nacional de Planeación, *Manual de clasificación presupuestal del gasto de inversión*, Bogotá, 1994, en <www.dnp.gov.co>, consulta del 6 de diciembre de 2006.
- Echeverri, Juan Carlos; Bonilla, Jorge Alexander y Moya Andrés, *Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: origen, motivación y efectos sobre el presupuesto*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2004, en <http://economia.uniandes.edu.co/html/cede/cede.htm>>, consulta del 8 de enero de 2007.
- Eckstein, Otto, "On choice of concepts for the federal budget", en: *The Review of Economics and Statistics*, May 1963, 45 (2) pp. 126-131, en <www.jstor.org>, consulta del 2 de octubre de 2006.
- Garay, Luis Jorge, *Colombia, Entre la exclusión y el desarrollo, propuestas para la transición al Estado social de derecho*, Contraloría General de la República, Bogotá, 2002.
- García Belaunde, Saldías Domingo, "El derecho presupuestario en el Perú," *Justicia Viva* noviembre de 2004, (17), pp. 11-17, en <www.justiciaviva.org.pe/boletin/boletin17.pdf>.
- Hommes, Rudolf, "Evolution and rationality of budget institutions in Colombia", Working Paper 317, Banco Interamericano de Desarrollo, enero de 1996, en <www.iadb.org>, consulta de 8 de enero de 2007.
- Jul, Ana María, *Off-budget operations*. Inter American Development bank, Public policy management and transparency network: development effectiveness and results budget management, San-

- tiago, March, 2006, en: www.iadb.org, consulta del 3 de octubre de 2006.
- Laband, Paul, *Derecho presupuestario*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pp. 78 y ss.
- López Medina, Diego, *El derecho de los jueces*, 2ª ed., Uniandes, Legis, Bogotá, 2004, pp. 139- 264.
- Mijangos Gorja, María de la Luz, “La naturaleza jurídica del presupuesto”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1995, enero- abril, (82), pp. 205-228.
- Musgrave, Richard, “The fiscal Outlook”, *The Journal Business*, Jan, 1954, 27(1), pp. 4 -16, en www.jstor.org, consulta del 3 de octubre de 2006.
- Nieto Gallegos, Alex, *Los gastos públicos y el derecho presupuestario*, en <<http://www.dlh.lahora.com.ec/paginas/judicial/PAGINAS/D.Economico.4.htm>>, consulta del 20 de diciembre de 2006.
- Plazas Vega, Mauricio, *Derecho tributario y de la hacienda pública*, 2ª ed., Tomo I, Temis, Bogotá, 2006.
- Poterba, James M., “Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States”, *The American Economic Review*, May 1996, 86(2), pp. 395-400, en: < www.jstor.org>, el 2 de octubre de 2006.
- Pradel Alfaro, Angel, *La crisis de la concepción tradicional del presupuesto*, VI.- Encuentros técnicos De Los Ocex, Toledo, 14 al 16 de abril de 1.999, en: <<http://www.sindiclm.es/servicios/VI%20encuentros%20tecnicos/GRUPO4/COMUNICACIONES/PRADEL%20ALFARO.htm>>, consulta del 18 de diciembre de 2006.
- Restrepo, Juan Camilo, *Hacienda pública*, Universidad Externado, Bogotá, 2005.
- Restrepo, Juan Camilo, “Aspectos presupuestales de la nueva Constitución”, en Lleras Restrepo, Carlos, et al., *Constitución económica Colombiana*, El Navegante Editores, Bogotá, 1996.
- Schick, Allen, “An agenda for budgeting. A concept paper for establishing a budget network in the LAC region”, Raft, prepared for the Inter-American Development Dialogue, April 2005, en: <www.iadb.org>, consulta del 20 de diciembre de 2006.
- Seeley, Chester L. & Bartizal, Jhon, “Budget principles and procedure”, *The Accounting Review*, Jun, 1940, 15(2), pp. 29-297, en <www.jstor.org>, consulta del 21 de julio de 2006.
- Serna Valencia, Juan Guillermo, *Aspectos de la política presupuestal en Colombia 1886 - 1987*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto, Bogotá, 1987.

- Sundelson, J. Wilne, "Budgetary principles", *Political Science Quarterly*, Jun 1935, 50(2), pp. 236 - 263, en <www.jstor.org>, consulta del 21 de julio de 2006.
- Villegas, Héctor Belisario, *Curso de finanzas, derecho financiero y tributario*, Astrea, Buenos Aires, 2002.
- Viñuela, Julio; Albino, María; Espejo, Alberto y Ortiz, Gustavo, *Colombia: la reforma del Estatuto orgánico de Presupuesto*, Fondo Monetario Internacional, Departamento de Finanzas Públicas, Bogotá, marzo de 2003.
- Von Baden-Württemberg, Landtag, *El derecho presupuestario*, en <http://www.landtag-bw.de/es/14.html>, consulta del 20 de diciembre de 2006.
- Welsh, Glenn, *Presupuestos: planificación y control*, Prentice Hall, México, 2005.
- World Bank, *Decentralization, budget processes, and feedback effects*, Washington D.C., 2005, en <www.iadb.org.>, consulta del 28 de diciembre de 2006.