

Universidad EAFIT

“Principios del gasto público y sentencias de las altas cortes que sancionan al Estado”.

Autor:

Felipe Gómez Quintero

ÍNDICE

Introducción	3
Título del proyecto	3
Problemática teórica	3
Objetivo Principal	3
Metodología	3
Cronograma	4
Capítulo I: “Gasto Público. Primera aproximación”	6
Capítulo II: “Cuestiones constitucionales del Gasto Público”	13
II. I. Principios constitucionales del gasto público	14
II. II. Marco legal	18
II. III. Instituciones presupuestales	26
Capítulo III: “Doctrina nacional e internacional del presupuesto público”	28
Capítulo IV: “Jurisprudencia”	34
Conclusión	38
Referencias bibliográficas.	41

Introducción

En el presente Proyecto de Monografía, el tema central a analizar e investigar será: “Principios del gasto público y sentencias de las altas cortes que sancionan al Estado”.

Para esto se tendrá como objetivo general la determinación de los principios de gasto público, con su alcance, conceptualización y aplicación en el marco del ordenamiento jurídico colombiano, con el fin de observar la evolución normativa, jurisprudencial y doctrinal del gasto público.

Por medio de los análisis mencionados anteriormente, se buscará señalar la base de la jurisprudencia sentada en las sentencias de la “Corte Constitucional”, en contraposición de la doctrina presupuestaria nacional e internacional, plantearé las implicancias del gasto público en Colombia. Por medio de ello, describiré las concepciones sobre las cuales ha sido sancionado nuestro Estado y su implicancia en materia de “finanzas públicas”, por medio de un desarrollo general de los temas en cuestión relacionados al Gasto Público, conforme lo recepta nuestra Constitución.

Antes de iniciar, considero prudente hacer una mención inicial de la conceptualización del “Gasto Público” a modo introductorio en la materia. La “Real Academia Española”¹ define al “gasto público” como “(...) *gasto proveniente de las administraciones públicas, que están obligadas a realizar una asignación equitativa del mismo y a que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía, siendo su sostenimiento el fin primordial del establecimiento de los tributos*”.

Es decir, que a través del “gasto público” se planifican y realizan “erogaciones dinerarias” realizada por el Estado, para poder cumplir así con sus funciones y satisfacer las “necesidades públicas”, cuyo efecto repercute en el presupuesto de la “legitimidad del gasto público”, logrando así determinar la recaudación justificada en la materialización proyectada de dichos gastos para el periodo y la asignación de costos para complementar las necesidades de la población. Por ello, se deben proporcionar los recursos conforme a los gastos que ha de realizarse, todos ellos proyectados en una ley de presupuestos conforme al ejercicio.

Asimismo, puede definirse como “(...) *un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política*”

¹ Real Academia Española. (2020). “Diccionario panhispánico del español jurídico”. Recuperado de: <https://dpej.rae.es/lema/gasto-p%C3%ABblico#:~:text=Fin.,del%20establecimiento%20de%20los%20tributos>

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, por lo cual, en materia de gastos, el 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 gubernamental².

Teniendo en cuenta lo anterior, se desarrollará a lo largo del presente trabajo el alcance de la conceptualización, su sentido y clasificación, continuando con el análisis de los principios, de las instituciones y doctrina referente al gasto público y lo presupuestal, para así concluir con los datos recolectados a lo largo del trabajo.

Teniendo claro lo anterior, se procederá a señalar de forma resumida el cronograma y los diferentes capítulos del trabajo:

Cronograma

Capítulo I: “Gasto Público. Primera aproximación”

En el presente capítulo se desarrolla explicativamente el concepto de “gasto público”, a su vez para determinar su sentido y alcance, realizare una breve descripción histórica de los modelos de estados asumidos por los que ha evolucionado la concepción de “gasto público”. “Bienes públicos”, “bienes privados” e intervencionismo - “teoría Keynes”. Clasificación del “gasto público”. Implicancias del “Gasto Público en Colombia”, comparación histórica, en el ámbito internacional, latinoamérica e interno. Datos estadísticos y gráficos del “Ministerio de Hacienda y Crédito Público”. Insuficiencia del “gasto público”.

Capítulo II: “Cuestiones constitucionales del Gasto Público”

En el presente capítulo desarrolló una explicación del marco normativo dado a la “actividad financiera del gobierno”. Ello subdividiendo el trabajo en tres apartados correspondientes a los siguientes temas:

II. I. “Principios constitucionales del gasto público”

Cuestiones preliminares. “Principios del presupuesto público”. Clasificación. Planificación. Programación integral. Inembargabilidad. Anualidad. Unidad de caja. Universalidad. Especialización. Coherencia macroeconómica. Legalidad. Homeóstasis presupuestal.

² Corte Constitucional. (1996). “Sentencia C-685, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero”.

II. II. “Marco legal”

“Constitución Política” (artículos 95, 150, 154, 200, 345 a 355 y concordantes).
“Estatuto Orgánico del Presupuestos” (“Decretos 111 y 115”, ambos del año 1996).
Demás normativa interviniente.

II. III. “Instituciones presupuestales”

Proceso presupuestario. Fases. Elaboración e implementación. Discusión y aprobación. Ejecución. Intervención y control. Déficit fiscal. Fortalecimiento de las instituciones.

Capítulo III: “Doctrina nacional e internacional del presupuesto público”

En el presente capítulo expongo los principales argumentos de la doctrina Nacional e Internacional al respecto. Refutando como base lo dispuesto por las diferentes corrientes, enunciando sus principales aportes y analizando la postura de determinados autores. Cabe mencionar que en este capítulo haré una breve referencia de los temas, ya que el material jurídico al respecto es de elevado contenido y excedería los límites del presente trabajo.

Capítulo IV: “Jurisprudencia”

De manera concluyente, mencionaré y citaré jurisprudencia plenaria respecto a la formulación, principios, aplicación y control de las leyes presupuestarias, refiriendo a algunas frases de los ponentes de la Corte Constitucional referente al caso. Respecto a lo enunciado previamente, remito asimismo que en este capítulo realizaré una breve referencia de la jurisprudencia, ya que hay demasiado material jurídico al respecto y exponer su totalidad, sería sumamente dificultoso y excedería los límites del presente trabajo.

Capítulo V: “Conclusión”

Según los datos obtenidos a través del desarrollo del trabajo, se sacarán unas ideas generales a modo de conclusión, junto con unos hechos y puntos críticos en el tema desarrollado a lo largo del presente trabajo.

Capítulo I: “Gasto Público. Primera aproximación”

Retomando lo anteriormente mencionado, el concepto de “gasto público” abarca a las “erogaciones dinerarias” provenientes de la “administración pública” del Estado, para poder cumplir así con sus funciones y satisfacer las “necesidades públicas”, otorgando de forma equitativa su asignación, programación y ejecución, buscando a su vez, responder a “criterios de eficiencia y economía”, cuyo sostenimiento se dará a partir de la recaudación de los “tributos”. Dicho gasto proyectado en la ley, debe ser proporcional a los recursos disponibles, conforme al ejercicio o periodo del que trate. Es por ello que, los gastos que devengue el Estado, deben realizarse de la manera más eficiente posible, y además debe tenderse a su aumento para así poder “financiar los bienes públicos necesarios” para el desarrollo de nuestra sociedad.

El “modelo de Estado” adoptado por Colombia, se encuentra organizado y estructurado según determina nuestra “Constitución Nacional” vigente de 1991. A partir del cual, es necesario establecer el “gasto público” a realizar de acuerdo con la realidad actual, satisfaciendo así las “metas implícitas contenidas en la Constitución de 1991”, considerando en ello, la “progresiva transformación de la estructura del gasto público colombiano en los próximos años”.

“(…) La C91 definió una serie de derechos económicos y sociales a los cuales deberían tener acceso la totalidad de la población colombiana y los otros residentes en suelo colombiano. Desde su expedición, el desarrollo que de ella han hecho tanto la Corte Constitucional, como el Congreso y las otras Cortes, o sea el Consejo de Estado, la Corte Suprema de Justicia, los distintos tribunales y los jueces sobre todo por vía de decisión de acciones de tutela, muestra un balance positivo en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como en la protección de los derechos colectivos a la paz, el medio ambiente y el desarrollo”. Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018)³.

El “acceso universal” a tales derechos, genera que “gran parte de los bienes públicos no logren ser procesados adecuada y eficientemente por los mercados”, por lo que el Estado será el encargado de proveerlos satisfaciendo las demandas de los ciudadanos, entre los cuales puedo mencionar a los “bienes meritorios, alimentación, educación, salud y vivienda que al satisfacer necesidades humanas básicas son altamente apreciados”, garantizando su acceso independientemente del ingreso que posea el habitante, ya que una “parte significativa de la población

³ Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018). “El Gasto público en Colombia: Reflexiones y propuestas”. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail

colombiana” no lograría adquirir los mismos, por ello el Estado los brinda. Lo cual no ocurre con los llamados “bienes privados” cuya vinculación en los mercados resultan ser excluyentes y competitivos, generando su procesamiento adecuado en dicho ámbito, donde las personas están dispuestas a pagar elevados precios para obtener su consumo.

Por tal razón, “(...) resulta una obligación fundamental del Estado desarrollar una política pública que, por un lado, regule esos mercados para asegurar competencia plena en los mismos y para penalizar los carteles y los oligopolios, y, por otro lado, promueva la ocupación generalizada de la población, de productividad elevada, para que aún la más desprotegida cuente con un ingreso decoroso”⁴.

En conclusión, el “gasto público” posee un papel fundamental en la “actividad económica” del Estado, por medio de la asignación eficiente de los “recursos públicos” para la satisfacción de necesidades de la población.

Previo al “siglo XX” se consideraba que el Estado no poseía la “capacidad de autoadministrarse” y sus gastos no eran “productivos”, más allá de los ingresos que se podrían recaudar. Así se conformó un modelo de “Estado gendarme” que solo percibía “ingresos fiscales” con el fin de solventar los “gastos de las autoridades”, con una “intervención en la economía y el mercado” casi nula. Luego de la “gran depresión mundial de los años 30 en el siglo XX”, se evidenció la “incapacidad del mercado para autoregularse y garantizar una eficiente distribución de bienes y servicios”. En cuyo contexto de crisis económica, la “fórmula propuesta por el economista Keynes” busco brindar solución a la misma por medio del establecimiento de un Estado que “(...) asumiera un papel activo en la economía que le permitiera garantizar asignación eficiente de bienes y servicios, una adecuada distribución del ingreso y propender por el desarrollo económico”⁵. En cuyos postulados, el “gasto público” con “mayor factor de multiplicador” es aquel que promociona el consumo, del cual pueden obtener ingresos, que “(...) acrecientan la demanda agregada de la economía y por lo tanto incrementan el volumen de la renta”.

A partir de cuya aplicación, el Estado comenzó a satisfacer de manera creciente las “necesidades de interés general”, por medio de la “prestación de servicios públicos”, como por ejemplo “la construcción de ferrocarriles, carreteras,

⁴ Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018). “El Gasto público en Colombia: Reflexiones y propuestas”. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail

⁵ Restrepo Juan Camilo. (1970). “Hacienda Pública”. Ed. 2020 por U. Externado de Colombia. Recuperado de: <https://publicaciones.uexternado.edu.co/hacienda-publica-11-edicion.html>

telecomunicaciones, transmisión de energía, entre otros”, de esta forma pasaba degenerándose así una transición de un “Estado gendarme” a manifestarse el modelo del “Estado intervencionista”.

Al respecto, en las últimas décadas, dicha teoría fue revisada en cuanto a la consideración de que “su aplicación se considera como la causa del creciente déficit fiscal de los Estados”. Tal crítica sostienen quienes “abogan por la necesidad de reducir el gasto público y en consecuencia privatizar una gran cantidad de servicios que se entendían inherentes al Estado”, garantizando una “mejor prestación de los servicios en tanto se traslada al sector privado en el cual rige la competencia”. Podría concluirse precisando que tal tesis, actualmente es una “tendencia mundial impulsada por los países desarrollados y por las organizaciones que, en el nivel mundial orientan el mercado, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial”.

El “gasto público” puede clasificarse en:

- “Gastos de funcionamiento” (son aquellos que, bien como lo indica su nombre, “garantizan el funcionamiento y la marcha del aparato estatal”. Entre ellos se encuentran “los gastos de personal - empleados del Estado -, los gastos generales - para adquirir las dotaciones en general para que el Estado pueda funcionar, ejemplo papelería, implementos quirúrgicos -, por transferencias - ingresos por medio de, por ejemplo, el situado fiscal regulado por el artículo 356 de la Carta Política y la Ley 60 de 1993 relativa a la distribución de recursos y competencias, y además las participaciones municipales en los ingresos corrientes de la Nación definidas por el artículo 357 de la Constitución y la Ley 60 anteriormente mencionada - y los gastos de operación”).
- “Gastos de inversión” (son los gastos “destinados al aumento del patrimonio público, tales como obras de infraestructura, y según ha entendido la Corte Constitucional, incluyen los gastos en inversión social que hacen parte del llamado gasto público social”).

Cabe aclarar que el “gasto público social” puede incluirse tanto dentro de los “gastos de funcionamiento” como de los “gastos de inversión”, donde por ejemplo “el pago del salario de un médico perteneciente a un hospital público constituye gasto de funcionamiento”. En cambio será catalogado como “gasto de inversión” cuando sean gastos sobre estructuras de “agua potable, acueductos, alcantarillado”, etc.

El “artículo 350 de la Constitución Política de 1991” refiere al “gasto público social” de dos formas: delega al poder legislativo su regulación por medio del establecimiento de una “Ley Orgánica”, que determine las “partidas del presupuesto” designadas al mismo. A su vez, el “artículo 41 del Decreto 111 de 1996”, que compila las “leyes orgánicas del presupuesto”, manifiesta que el “gasto

público social” resulta ser aquel “cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión”. Por otro lado, enuncia que “la proporción de inversión respecto del gasto total no puede ser menor en comparativa al año anterior”.

- “Gastos que cubren el servicio de la deuda” (tales gastos comprenden tanto “el pago o abono de la deuda pública externa o interna”, como “los intereses, la financiación, las comisiones que deban pagarse por las mismas”).

En Colombia, el “presupuesto de la Nación” se compone de “gastos de funcionamiento” como lo son los “gastos recurrentes operativos del presupuesto” por ejemplo el personal, las transferencias, cuestiones generales, las operaciones comerciales, etc.; a su vez, por los “gastos de servicios de la deuda”, conformado por la “deuda externa e interna”, junto con la “amortización e intereses”; y los “gastos de inversión” que incluyen la “formación bruta de capital que realiza el Estado y sus proyectos de infraestructura”.

Entre los años 2000 a 2018, el “sector público”, pese al crecimiento de sus responsabilidades, los presupuesto han demostrado mínimos cambios, observando que se “mantuvo estable su nivel de gasto” medido en la economía por medio del “producto interno bruto (PIB)”, donde el “24.3% del PBI” en el año 2018, fue igual al “PBI” del 2000. “La media de la serie es de 26.2% con una desviación estándar de 1.31 puntos porcentuales”. Dicha paridad podría ser la “(...) razón principal por la que el gasto público no acompañó en forma suficiente al desarrollo del país, ni logró cumplir con los diversos encargos derivados de la Constitución del año 1991”⁶.

Es así como Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018), expresan que “(...) en el año 2000 los gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión representaban 52, 33 y 15% del total del gasto público, respectivamente; en el 2018, dichos rubros representan 63, 20 y 17 % del total, respectivamente”⁷.

⁶ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). “Presupuesto general de la Nación. Apropriación”. pp. 9 a 16. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail

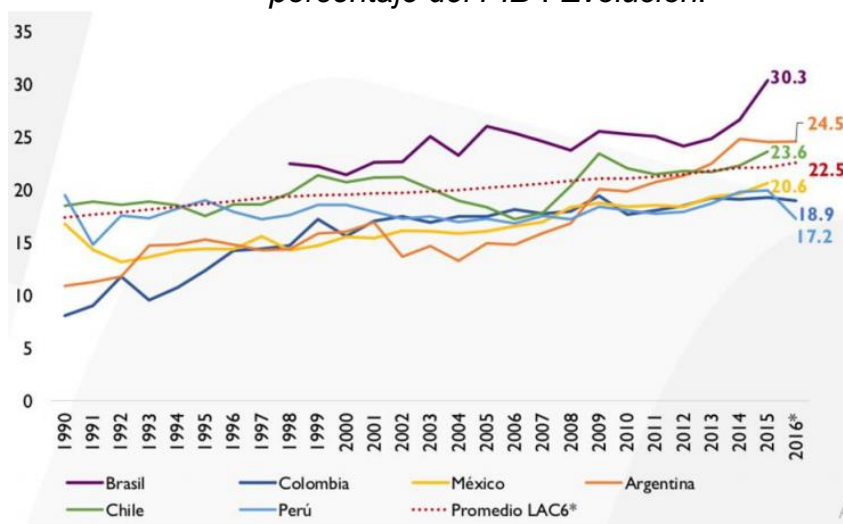
⁷ Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018). “El Gasto público en Colombia: Reflexiones y propuestas”.

Recuperado de:

https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail

A modo de referencia, en la comparación internacional de los presupuestos de diferentes países a lo largo de estos años, el gráfico realizado por el “Ministerio de Hacienda y Crédito Público” demuestra la “evolución del gasto del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB para una muestra de países latinoamericanos”, entre los periodos anuales desde 1990 a 2016. En el mismo podemos observar que en el año 2016, el “gasto público” de Colombia era de 18,9% del PIB, siendo mayor que el de Perú con un 17,2%, y debajo del gasto que ha presentado “Brasil de 30.3%, Argentina con 24,5%, Chile con 23,6% y México con 20.6%”, siendo hasta incluso menor al del “promedio latinoamericano de 22.5%”.

Gráfico 1.
 “Gasto del Gobierno Nacional Central como porcentaje del PIB”. Evolución.



Fuente: Ministerio de Hacienda. (2017)⁸.

Cabe destacar, que en la “distribución sectorial del presupuesto”, el rubro con mayor asignación de presupuesto es el “gasto público al servicio de la deuda” que de 2004 a 2017 obtuvo un “promedio de 26.7% del total presupuestal”, seguido por los “gastos públicos respecto del sector del trabajo - incluyendo entidades adscritas y vinculadas como el Sena (a cargo de la formación profesional y técnica de alrededor de 183 mil personas), Organizaciones Solidarias, Servicio Público de Empleo, Colombia Mayor, Superintendencia de Subsidio Familiar y Colpensiones-” con un promedio de 14.1%. Asimismo el “rubro de la educación” y el de “defensa y policía”, representan ambos en tal periodo de tiempo señalado, un “promedio de 13.7% del total presupuestal”.

⁸ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). “Presupuesto general de la Nación. Apropiación”. pp. 14. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail

“(…) Es notorio como gran parte del gasto público colombiano se concentra en defensa y policía, resultando uno de los mayores de América Latina y del mundo. Según el Banco Mundial, en 2016 el gasto militar, que excluye el gasto en policía, representaba en Colombia 3.38 % del PIB, ocupando el puesto 7 sobre 136 países. En los países vecinos, en el mismo año, el gasto militar representa 1.29 en Perú, 2.2 en Ecuador, 1.43 en Venezuela y 1.31 en Brasil, mientras que en Chile equivalía a 1.8 % del PIB, en Argentina era 0.95 y en México 0.57. La justificación de dicho comportamiento está dada por las condiciones de inseguridad e inadecuado orden público. Es de esperar que los Acuerdos de Paz logrados y por lograr permitan reducir progresivamente esa preferencia”. Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018)⁹.

Por otro lado, debemos tener en consideración que el aumento de la “deuda pública” generado por el “déficit estructural” del gobierno, donde el “gasto público al servicio de la deuda” representaba en 2018 un 20% aproximadamente del “presupuesto general de la Nación”, donde “una cuarta parte le corresponde a la deuda externa y las restantes tres cuartas partes a la deuda interna”.

“(…) las características de la contratación de la deuda pública y su impacto sobre el presupuesto público por la vía de las amortizaciones y de los intereses depende de las condiciones de mercado (periodo de gracias, período de amortización, tasa de interés, entre otras) a las cuales se contrate, y que difieren si se trata de deuda interna o externa”. Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018)¹⁰.

Gráfico 2.

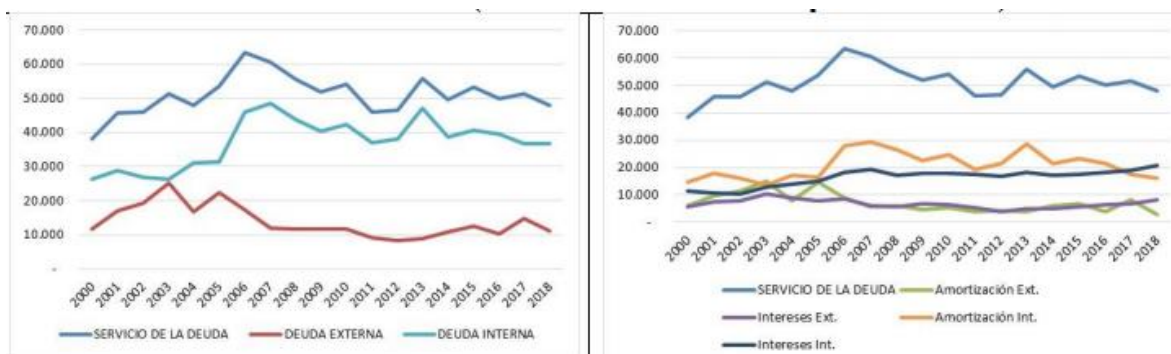
“Servicio de la deuda pública”. Evolución.

⁹ Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018). “El Gasto público en Colombia: Reflexiones y propuestas”. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail

¹⁰Ministerio de Hacienda y Crédito Público. (2018). “Presupuesto general de la Nación. Apropriación”. pp. 33. Recuperado de:

https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018)¹¹.

A modo de conclusión, cabe señalar la “Insuficiencia del gasto público”, donde podemos observar, a partir del análisis de los gráficos aportados y las cifras mencionadas, que evidentemente “(...) los niveles de gasto público en Colombia son insuficientes para satisfacer los requerimientos que impone la Constitución colombiana y son reducidos como proporción del PIB comparados a los de los países de la OCDE y otros países latinoamericanos”. En particular, remarcan diversos autores como Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018)¹¹, que “(...) gran parte de las ofertas de bienes públicos para satisfacer las demandas potenciales de la población en Colombia son escasas pues, en general, la economía colombiana no llega a producirlos en forma suficiente conforme a lo requerido en la C91”.

Cabe incluir entre dichas consideraciones que el “monto correspondiente para el periodo 2017-2031, estimado por el Gobierno nacional, es de 140 billones de pesos”, a lo cual debe sumarse “224 billones de pesos para el componente rural estimado por la Misión para la Transformación del Campo Colombiano” y los “35 billones de pesos para cubrir la ley de víctimas y restitución de tierras (Ley 1448 de 2011) de acuerdo con la Comisión de Seguimiento y Monitoreo”¹².

Por su “composición, dimensión y manejo”, podemos determinar que el “gasto público” no suele alcanzar para poder “satisfacer los requerimientos y los derechos” establecidos por la “C91” y asimismo las “obligaciones que le impone al Estado”. Por ello es que, el “gasto público” resulta inadecuado y reducido, no contribuyendo de “manera eficiente y suficiente al desarrollo económico ni a la construcción de democracia”.

¹¹ Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018). “El Gasto público en Colombia: Reflexiones y propuestas”. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail

Como razones de dicha insuficiencia podemos observar:

- La “recaudación tributaria es reducida, por lo que no permite atender tales requerimientos”.
- “Una parte significativa se pierde en corrupción en la contratación de la obra pública”.
- “Monto elevado de las asignaciones para paliar la pobreza, reforzando el clientelismo, destinando subsidios otorgados a través de programas”.
- “Reforzar el clientelismo por medio del pago de favores políticos en la contratación de personal”.
- “La asignación de los recursos es ineficiente, en gran parte porque existe una carencia de proyectos estratégicos y de dimensión de tal manera que los recursos acaban financiando una serie dispersa de pequeños proyectos”.

“(…) En general, como se indicó, el gasto público colombiano es insuficiente para una provisión adecuada de bienes y servicios públicos y de infraestructura. Tampoco satisface requisitos sustanciales para una gestión eficiente y eficaz. Adicionalmente, mantiene una cierta rigidez que hace difícil reprogramarlo de acuerdo a las necesidades sociales. Parte de esa rigidez está relacionado con una exclusiva presupuestación anual.” Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018)¹².

Capítulo II: “Cuestiones constitucionales del Gasto Público”

Para el desarrollo de la “actividad financiera del gobierno”, el instrumento principal utilizado es el “presupuesto público”, que asimismo, como enuncia Edilberto Peña González (2007), resulta ser *“(…) 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”*¹³.

¹² Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018). “El Gasto público en Colombia: Reflexiones y propuestas”. Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail

¹³ Edilberto Peña González. (2007). “Principios e instituciones presupuestales en Colombia”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>

El “presupuesto”, desde la órbita jurídica, siendo considerado como un “acto jurídico” que “limita la acción burocrática de ejecución presupuestal del gobierno, mediante autorización que emana de un órgano colegiado”, todo ello a través de un componente político formal por medio de su instrumentación por “normas sujetas a la aprobación del Congreso”, y un componente jurídico en “sentido material”. Simultáneamente, la “gestión fiscal presupuestal” en ejecución a partir de la “ley anual de presupuesto”, ha relacionado los “principios propios del presupuesto” con aquellos preceptos propios de los “actos jurídicos”, todos ellos susceptibles al “control administrativo y constitucional”.

En base a lo cual, podemos concluir en que las “instituciones jurídicas presupuestales” se encuentran condicionadas a una “doble postura de principios”. Por un lado, aquellos que enuncian y disponen tanto la “Constitución” como el “Estatuto Orgánico” considerados como “institución superior”, mientras que por otro, los “principios que orientan todos los actos jurídico-administrativos del Estado”¹⁴.

II. I. Principios constitucionales del gasto público

Los principios presupuestales se sitúan dentro de nuestro “ordenamiento jurídico constitucional”, a partir de las disposiciones del “Capítulo 3, Título XII de la Constitución Política de 1991”, a partir de las cuales se constituye el “marco legal constitucional de acción” para desarrollar la “actividad presupuestal y accionar en materia fiscal” en Colombia.

En dicho ámbito, se establece por ejemplo, que “(...) *no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales*” según su “Artículo 345”, cuyo artículo siguiente -“Artículo 346”- enuncia que tampoco puede “(...) *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*”, donde dicho “proyecto de ley de apropiaciones” a partir del “Artículo 347”, debe comprender previamente “(...) *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*”, a su vez, “(...) *la ley orgánica de 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 su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar*”.

¹⁴ Edilberto Peña González. (2007). “Principios e instituciones presupuestales en Colombia”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>

En dicha actividad ha de intervenir tanto el “Poder Ejecutivo” como el “Poder Legislativo”, actuando así en diversas esferas o fases, reguladas por la “ley orgánica: Decreto 111 del año 1996” que rige en la materia. Además, cabe mencionar que el “Estatuto Orgánico de presupuesto” vigente, es “(...) *la ley de jerarquía orgánica que regula la programación, preparación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones de la nación, de las entidades territoriales y de los entes administrativos de cualquier nivel administrativo y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo*”¹⁵.

Enuncia que su ámbito de regulación comprende “(...) *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*”. Donde la planificación, proyección, práctica o ejecución y control o seguimiento de los presupuestos de estas “entidades del nivel nacional” así como también de las “sociedades de economía mixta” sometidas al régimen del “Estatuto Orgánico del presupuesto” y por el “Decreto 115 de 1996”, el “Decreto 353 de 1998” y sus normas complementarias.

Por ende, los “principios presupuestales” son “reglas o preceptos generales” que dispone la norma por medio de “un precepto constitucional”, para lograr así la “adecuada programación, ejecución y control del presupuesto público”.

Los principales “principios presupuestales” son:

- Planificación: dispone que “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”¹⁶.

¹⁵ Secretaría General Alcaldía Mayor De Bogotá. (2017). “Estatuto Orgánico de Presupuesto”. Recuperado de: <https://secretariageneral.gov.co/transparencia/informacion-interes/glosario/estatuto-org%C3%A1nico-presupuesto#:~:text=Ley%20de%20jerarqu%C3%ADa%20org%C3%A1nica%20que,el%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo>

¹⁶ Edilberto Peña González. (2007). “Principios e instituciones presupuestales en Colombia”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>

- Anualidad: a partir del cual se establece que el “presupuesto” posee vigencia de ejecución por un año. Por lo tanto, se considera dentro del “año fiscal” aquel “ejercicio presupuestario” que empieza el 1° día del mes de enero y finaliza el día “31 de diciembre”. Luego de dicha fecha, “no se puede adquirir ningún compromiso con cargo al presupuesto que se cierra”.

En la materia, convive con ello, el “mecanismo de las reservas de caja y presupuestales”, que permiten “extender la vigencia fiscal por un año más”, precepto que desarrollaré más adelante.

- Universalidad: consiste en que 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”, debían de ser incorporados al “presupuesto”, todo ello a fin de cubrir “la totalidad de los gastos que se pretendan ejecutar”, por lo tanto “ninguna autoridad puede ordenar gastos que previamente no se hayan incluido en el presupuesto”.

Cabe aclarar que “(...) 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”¹⁷.

- Unidad de caja: consiste en 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”. Asimismo, forma parte de dicho 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”. Por otro lado, no resulta aplicable el presente principio, a las “rentas con destino específico” y cuya utilización debe realizarse por separado de las demás “rentas ordinarias”, como por ejemplo las “transferencias que reciben las entidades territoriales de la nación”.

Aunque este principio se ve vulnerado cuando se establece dentro de las “inflexibilidades” que se generan respecto de las “rentas de destinación específica”, tema que explicaré más adelante.

- Programación integral: la proyección presupuestal que se pretende ejecutar “debe 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”.

¹⁷ Edilberto Peña González. (2007). “Principios e instituciones presupuestales en Colombia”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>

- Especialización: a partir de dicho principio se establece que “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”. Busca así mantener una cierta coherencia entre lo proyectado y su práctica, para que “las entidades no realicen actividades extrañas o que sean distintas a su naturaleza”.
- Inembargabilidad: consiste en que “las rentas y recursos de capital que integran el presupuesto no pueden ser materia de embargos”. Por lo tanto, las sentencias en contra de la nación, tienen que ser canceladas conforme a las disposiciones que regulan la materia. A su vez, no pueden ser embargadas, “las cesiones y participaciones con destino a los departamentos y municipios”. Cabe distinguir que “este principio no es aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado”.
- Coherencia macroeconómica: es el principio por el cual se establece que el “presupuesto” debe “guardar cierta armonía” y “ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la junta directiva del Banco de la República”. Dichas “metas” son por ejemplo “la tasas de inflación, desempleo, crecimiento del PIB, de los medios de pagos, de las exportaciones, importaciones, tasa de cambio”, entre otros.
- Homeóstasis presupuestal: establece que “el crecimiento real del presupuesto de rentas -incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza., deben guardar cierta congruencia con el crecimiento de la economía” todo ello a fin de no generar un “desequilibrio macroeconómico”. Asimismo, dispone que cuando por causas extraordinarias, la nación obtuviera rentas desproporcionadas que pudieran generar un “desequilibrio macroeconómico”, es el gobierno quien “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”¹⁸. Solo puede incluirse en el presupuesto, “las partidas que correspondan a créditos judicialmente reconocidos”, los “gastos decretados conforme a ley anterior o propuestos para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público”, el “servicio de la deuda”, o los “fondos destinados a dar cumplimiento al plan nacional de desarrollo”.
- Legalidad: en todo “Estado de derecho”, se rige a las “conductas o actos de gobierno” a partir del “principio de legalidad”, por el cual “todas las

¹⁸ Edilberto Peña González. (2007). “Principios e instituciones presupuestales en Colombia”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>

actividades gubernamentales independientemente de que se trate de cuestiones financieras, deberán realizarse con sujeción a las autorizaciones previstas en las normas jurídicas”.

II. II. Marco legal

Los “principios presupuestarios”, clasificados y enunciados previamente, se encuentran enunciados principalmente en la “Constitución Política” y en el “Estatuto Orgánico del Presupuestos”.

Expresamente, el “artículo 95 de la Constitución Política” establece entre los “deberes de los ciudadanos”, en su apartado 9, el deber de “(...) *Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad*”¹⁹.

En el “artículo 150 de la Constitución Política”²⁰, entre los deberes del Congreso respecto a la sanción de leyes, entre sus funciones delegadas dispone “(...) 1. *Interpretar, reformar y derogar las leyes...* 3. *Aprobar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos y apropiaciones que se autoricen para su ejecución, y las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos...* 7. *Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica...* 8. *Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución...* 9. *Conceder autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales. El Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones...* 11. *Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración...* 12. *Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley...* 19. *Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: a) Organizar el crédito público; b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República; c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; e) Fijar*

¹⁹ Constitución Política de Colombia. (1991). *Edición especial preparada por la Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Centro de Documentación Judicial– CENDOJ Biblioteca Enrique Low Murtra -BELM (2016). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>*

el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública. f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y estas no podrán arrogárselas..., entre otras tantas funciones del Congreso que menciona dicho artículo.

Asimismo, el “artículo 154 de la Constitución Política”²⁰, remite a la creación y modificación de las leyes, en cuanto a que “(...) *Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución. No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales. Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno. Los proyectos de ley relativos a los tributos iniciarán su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado*”.

Al respecto, nuestro “artículo 200 de la Constitución Política”²¹, establece en su inciso 3 dentro de las funciones del gobierno, el “(...) *Presentar el plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas, conforme a lo dispuesto en el artículo 150*”. Asimismo remite a “(...) *1. Concurrir a la formación de las leyes, presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución... 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos... 5. Rendir a las cámaras los informes que éstas soliciten sobre negocios que no demanden reserva*”.

Posteriormente, a partir del “Capítulo 3”, específicamente desde el “artículo 345 de la Constitución Política”²¹, se refiere expresamente a la regulación del “presupuesto”. Establece que en “tiempos de paz” no pueden devengarse “contribuciones o impuesto”, ni realizar erogaciones a cargo del “Tesoro”, tampoco generar ni transferir créditos, cuando ello no se encuentre predispuesto en el

²⁰ Constitución Política de Colombia. (1991). *Edición especial preparada por la Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Centro de Documentación Judicial– CENDOJ Biblioteca Enrique Low Murtra -BELM (2016).* Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

²¹ Constitución Política de Colombia. (1991). *Edición especial preparada por la Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Centro de Documentación Judicial– CENDOJ Biblioteca Enrique Low Murtra -BELM (2016).* Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>

“presupuesto de rentas” correspondiente a dicho ejercicio anual. Asimismo, dispone la prohibición de realizar “gastos públicos” que no se hubieran decretado por el “Congreso”, las “asambleas departamentales”, ni por los “concejos distritales o municipales”.

En el “artículo 346”²² se hace referencia al “Acto Legislativo 03 de 2011, artículo 3” cuya reformulación establece “(...) *El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones*”.

El artículo siguiente dispone que tales proyectos deben incluir la “totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva”. Asimismo “(...) *Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados*”. Cabe mencionar que “(...) *El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente*”²².

Por otro lado, el “artículo 348 de la Constitución Política”²² regula lo que ocurrirá en caso de que el “Congreso” no se expidiera sobre el “presupuesto”, estableciendo que ante dicha situación, se aplicará el “presupuesto” que haya sido presentado por el “Gobierno” dentro del término correspondiente. En caso de que una vez vencido dicho plazo, no se hubiere presentado el “presupuesto”, dispone que va a regir el “presupuesto” del año anterior, enunciando a su vez que “(...) *el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio*”.

Dentro del plazo enunciado en el “artículo 349”²³ de nuestra Ley Fundamental, en los primeros 3 meses de cada legislatura, correspondiente con las

²² Constitución Política de Colombia. (1991). *Edición especial preparada por la Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Centro de Documentación Judicial– CENDOJ Biblioteca Enrique Low Murtra -BELM (2016). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>*

reglas de “la Ley Orgánica”, el “Congreso” podrá discutir y expedirse sobre el “Presupuesto General de Rentas y la Ley de Apropriaciones”. Recuerda asimismo que los ingresos, “recursos de créditos”, “balances del Tesoro”, etc. no pueden modificarse salvo revisión y autorización previa, como anteriormente he mencionado.

Entre las regulaciones dispuestas en el “artículo 350 de la Constitución Política”²³, establece que “(...) *La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones*”.

Posteriormente, dispone el “artículo 351 de la Constitución Política”²³, al igual que enuncia el art. 349, que el “Congreso” no puede “aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno”, salvo aceptación expresa realizada por el ministro del ramo. Sin embargo, el “Congreso” puede “eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno”, excepto de aquellas derivadas del “(...) *servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341*”. Si se eleva el cálculo de las rentas, o si se eliminan o disminuyen algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

El siguiente artículo dispone que, junto con las disposiciones de la propia “Constitución Política”, la “Ley Orgánica del Presupuesto” regulará: “(...) *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 Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar*”²³. En cuanto a su funcionamiento, asimismo el artículo 353 establece que cada entidad

²³ Constitución Política de Colombia. (1991). *Edición especial preparada por la Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Centro de Documentación Judicial– CENDOJ Biblioteca Enrique Low Murtra -BELM (2016). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>*

territorial, “elaborará, ejecutará y aprobará su presupuesto” de acuerdo con los principios y las disposiciones establecidas en dicho capítulo de la Ley Fundamental.

En el “artículo 354 de la Constitución Política”²⁴ dispone la necesidad de *“(…) un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría. Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley”*. Junto a ello, cabe resaltar que dentro de los 6 meses luego de concluido el respectivo año fiscal, es deber del “Gobierno Nacional” enviar un “balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República” al “Congreso” para el conocimiento del desarrollo de su ejecución fiscal y el análisis del cumplimiento del proyecto indicado al mismo.

Por último, el “artículo 355 de la Constitución Política”²⁴ establece que *“(…) Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo”*, todo ello conforme a lo previamente explicado.

A su vez, en el “Estatuto Orgánico del Presupuestos” se regulan las cuestiones presupuestales referentes, a través de el “Decreto 111”²⁴ y el “Decreto 115”²⁵ ambos del año 1996. En el primero de ellos, se compilaron la “Ley 38 de 1989”, la “Ley 179 de 1994” y la “Ley 225 de 1995” que conforman normativamente al “estatuto orgánico del presupuesto”. Contando en su primer capítulo con la regulación del “sistema presupuestal”, resaltando asimismo en su artículo 2° que *“(…) Esta ley orgánica del presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de lo señalado en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. En consecuencia, todos los*

²⁴ “Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto 111”. (1996). *En el Portal Único del Estado Colombiano*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306#:~:text=Este%20decreto%20compila%20las%20normas,de%20las%20normas%20org%C3%A1nicas%20compiladas.>

²⁵ “Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto 115”. (1996). *En el Portal Único del Estado Colombiano*. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7215#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20establecen,dedicadas%20a%20actividades%20no%20financieras.>

*aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto*²⁶.

Asimismo, el “Decreto 111”²⁷ cuenta con 2 niveles de cobertura, por un lado el “presupuesto general de la Nación” cubriendo el área de actividad pública, mientras que un segundo nivel en cuanto a la “(...) fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquéllas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga”. Cabe destacar que, en el art. 23 se da intervención en el presupuesto al “Ministerio de Hacienda y Crédito Público” y en el art. 24 y siguientes al “Consejo Superior de Política Fiscal” (en adelante “Confis”), estableciendo a su vez en el art. 29 la regulación de las “contribuciones parafiscales” y en el art. 36 dispone que “(...) El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión”²⁷. A partir del art. 51 dispone la presentación y aprobación del proyecto ante el Congreso y las posibilidades del art. 64 en cuanto a la “repetición del presupuesto”. A partir del art. 67 se regula su ejecución, en concordancia con lo mencionado previamente en la Constitución. Por otro lado, establece el “control político y seguimiento fiscal” desde el art. 90. Entre otras tantas disposiciones.

Además podemos observar como desde el artículo 6 al 10 se establece que el “sistema presupuestal” está integrado por un “plan financiero” -gestión financiera considerando “(...) las previsiones de ingresos, gastos, déficit y su financiación compatibles con el programa anual de caja y las políticas cambiaria y monetaria”-, por un “plan operativo anual de inversiones” -“(...) señalará los proyectos de inversión clasificados por sectores, órganos y programas”-, y por el “presupuesto anual de la Nación” -“(...) instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social” compuesto por “(...) a) El presupuesto de rentas... b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones... c) Disposiciones generales”-²⁷. En el “artículo 12 del Decreto 111” expresamente se plantea respecto de los principios 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”²⁷.

En el “Decreto 115”²⁷ por su lado regula “(...) la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del

²⁶ “Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto 111”. (1996). En el Portal Único del Estado Colombiano. Recuperado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306#:~:text=Este%20decreto%20compila%20las%20normas,de%20las%20normas%20org%C3%A1nicas%20compiladas.>

²⁷ “Estatuto Orgánico de Presupuesto - Decreto 115”. (1996). En el Portal Único del Estado Colombiano. Recuperado de:

Estado y de las sociedades de economía mixta sujetas al régimen de aquéllas, dedicadas a actividades financieras”. A partir del artículo 2 establece las disposiciones referentes al “sistema presupuestario”, acerca de sus principios -“(…) la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis presupuesta”²⁸-, la intervención del “Confis” en el art. 11, enunciando en sus artículos siguientes -arts. 12 a 15²⁸- que “(…) El presupuesto de ingresos comprende la disponibilidad inicial, los ingresos corrientes que se esperan recaudar durante la vigencia fiscal y los recursos de capital. El presupuesto de las empresas podrá incluir la totalidad de los cupos de endeudamiento autorizados por el Gobierno” y que “(…) El presupuesto de gastos comprende las apropiaciones para gastos de funcionamiento, gastos de operación comercial, servicio de la deuda y gastos de inversión que se causen durante la vigencia fiscal respectiva”, cuya “(…) disponibilidad final corresponde a la diferencia existente entre el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos”²⁸.

Asimismo el “Decreto 115”²⁸ regula la intervención de la “Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda” y el “Departamento Nacional de Planeación” en cuanto a la recepción y control de los anteproyectos enviados anualmente antes del día 31 del mes de octubre, donde posteriormente “(…) El Confis o quien éste delegue, aprobará por resolución el presupuesto y sus modificaciones” -art. 18²⁸-. A partir del artículo 20 se establece el régimen de ejecución, cuyas modificaciones, reducciones y/o controles respectivos estarán bajo el “Confis”.

A modo de síntesis, si bien desarrolle las principales normativas reguladoras de la materia, cabe destacar que en materia normativa referente al “sistema presupuestario”, nuestro país, presenta una regulación tanto Nacional que convive con las regulaciones distritales correspondiente. Dentro del sistema legal del presupuesto encontramos además otras regulaciones que quiero mencionar a continuación:

- Los Actos Legislativos n° 3 del 2011 “Por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal”, y el n° 5 de 2011 “Por el cual se constituye el Sistema General de Regalías, se modifican los artículos 360 y 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el Régimen de Regalías y Compensaciones”;
- La “Ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2014 - 2018 Todos por un Nuevo País”;

<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7215#:~:text=Por%20el%20cual%20se%20establecen,dedicadas%20a%20actividades%20no%20financieras.>

- La “Ley 1608 de 2013, por medio de la cual se adoptan medidas para mejorar la liquidez y el uso de algunos recursos del Sector Salud”;
- La “Ley 1530 de 2012, por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”;
- La “Ley 1508 de 2012, por la cual se establece el régimen jurídico de las Asociaciones Público-Privadas, se dictan normas orgánicas de presupuesto y se dictan otras disposiciones”;
- La “Ley 1483 de 2011, por medio de la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las entidades territoriales”;
- La “Ley 1176 de 2007, por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”;
- La “Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”;
- La “Ley 715 de 2001, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”;
- La “Ley 617 de 2000, por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986; se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993; se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional”;
- La “Ley 152 de 1994, por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.
- El “Decreto 2767 de 2012, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1483 de 2011”;
- El “Decreto 1949 de 2012, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones”;
- El “Decreto 1467 de 2012, por el cual se reglamenta la Ley 1508 de 2012”.
- El “Decreto 1077 de 2012, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 1530 de 2012 en materia presupuestal y se dictan otras disposiciones”;

- El “Decreto 313 de 2008, por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 715 de 2001, 1122 de 2007 y 1176 de 2007”;
- entre otros.

II. III. Instituciones presupuestales

En el proceso de realización del presupuesto de cada año, las diferentes instituciones en que se descentraliza la funcionalidad del Gobierno deben entregar un “plan con los distintos gastos e ingresos”, a fin de elaborar un único proyecto de “presupuesto” con una “previsión global”, en el que figure la totalidad del “gasto público” estimado para dicho ejercicio fiscal.

Dentro de las fases de elaboración e implementación, se encuentra la preparación -donde el Gobierno, a través del “Ministerio de Economía y Hacienda” recopila los informes de las diferentes “entidades públicas” y elabora de todos ellos, una “previsión realista de las necesidades económicas del Estado”-. En dicha etapa se determinan “(...) los criterios, lineamientos, procedimientos y metodologías para el cálculo de los ingresos y gastos, para la elaboración, presentación, estudio y aprobación del presupuesto de las entidades distritales”²⁸. Dicha programación se realiza en cumplimiento del cronograma presupuestal, de acuerdo con los “recursos disponibles”, siendo coordinado por la “Secretaría Distrital de Hacienda”, “Dirección Distrital de Presupuesto” y la “Secretaría Distrital de Planeación”. Dentro de esta fase, se: a) Formulan los “lineamientos de política presupuestal, los cuales deben expedirse y remitirse a los organismos competentes antes del 1º de abril de cada año”; b) “Expedición de la circular de programación”; c) “Elaboración del Plan Financiero, que debe ser sometido a consideración del ConFis”; d) Realización de un “Plan Operativo Anual de Inversiones”; e) “Análisis de las necesidades de gasto”; f) “Comunicación de cuota global de gasto”; g) “Programación de vigencias futuras, según corresponda”; h) “Preparación del anteproyecto de presupuesto anual, a través de la Secretaría Distrital de Hacienda”; j) “Sanción del Acuerdo de Presupuesto y liquidación del mismo”.

Luego de ello se lleva a cabo la denominada “discusión y aprobación”, donde los presupuestos se presentan ante el Congreso para ser debatidos, aprobándolos o realizando enmiendas para sus reducciones o modificaciones que considere pertinente. Dentro de las modificaciones principales, pueden realizarse: la sustitución en la asignación de las rentas e ingresos, los “créditos adicionales al Presupuesto”, ajustarse por “Convenios o Contratos” entre Entidades Distritales, trasladar parte del presupuesto entre agregados, reducir o aumentar el presupuesto

²⁸ Secretaría Distrital de Hacienda. (2021). “Preguntas frecuentes”. Recuperado de: https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Preguntas%20Frecuentes%20DDP_0.pdf

variando los montos del gasto, cambiar el plan de cuentas en la distribución al interior y de disponibilidad final, etc.

Posteriormente a la aprobación, se lleva a cabo la “ejecución”, a partir de la puesta en práctica de las disposiciones y medidas propuestas, a fin de recaudar ingresos y realizar los gastos que previamente se habían planificado. La “ejecución presupuestal” se divide en: “Ejecución Activa” en cuanto a la recaudación de los ingresos, cuya competencia corresponde a la “Secretaría Distrital de Hacienda”, en concordancia con el principio de “unidad de Caja”, excepto los “recursos recaudados directamente por los Establecimientos Públicos, las Unidades Administrativas Especiales y el Ente Autónomo Universitario”. Mientras que la “Ejecución Pasiva”, se inicia con la “asunción de compromisos, respaldan con la expedición previa de certificados de disponibilidad presupuestal y con la operación del registro presupuestal que lo perfecciona”, siendo el proceso en el cual se “afecta en forma definitiva la apropiación presupuestal” y a su vez, se garantiza que no va a ser desviada a ningún otro fin diferente del ya proyectado en el presupuesto.

Finalmente se da la etapa de “intervención y control”, a partir de la cual, la administración del Estado tiene la obligación de controlar las acciones gubernamentales del periodo anterior, revisando así las erogaciones realizadas, el “gasto público”, la recaudación, la distribución de las rentas, los programas de inversión, el servicio a la deuda, etc. Es por ello que, atendiendo al “principio de anualidad”, se establecen las “apropiaciones del presupuesto” como “autorizaciones máximas de gastos que pueden realizarse entre el 1º de enero al 31 de diciembre”. Consecuentemente, al cierre de la vigencia del ejercicio fiscal, estas autorizaciones finalizan y los saldos de apropiación no pueden transferirse, comprometerse, adicionarse, ni contracreditarse.

El problema se presenta cuando los ingresos recaudados no llegan a cubrir el total de los gastos a realizar, es en ese momento en el que se genera “déficit presupuestario”, como ocurre mayormente en nuestro sistema financiero. En caso de que sean directamente proporcionales, se habla de un “presupuesto equilibrado”. Sin embargo, si los ingresos llegan a superar los gastos a devengar, se genera el denominado “superávit presupuestario”.

Es por ello que, mensualmente debe hacerse un análisis de la “ejecución de ingresos y gastos”, donde se logre establecer con claridad y cierta certeza que, “los recursos que respaldan las apropiaciones en el gasto tienen un comportamiento normal y acorde a lo proyectado”. Es por ello que, en caso de que el resultado obtenido fuera “deficitario”, se debe proponer una “suspensión o reducción y evitar contraer nuevos compromisos que al final del periodo arrojen un déficit aún mayor”.

Para ello, es necesario propiciar “(...) el fortalecimiento de las instituciones presupuestarias, que son las reglas y procedimientos que afectan la manera en que los presupuestos se diseñan, aprueban, e implementan.” Martín Ardanaz (2017)²⁹.

A partir de ello, es menester mencionar tres “oportunidades de reformas” a las que los países Latinoamericanos han apostado en el último “G-20”. Primero, “Robustecer las proyecciones macrofiscales contenidas en los presupuestos”, ello a través de un presupuesto con “proyecciones macroeconómicas y fiscales” realistas, regulando las “proyecciones oficiales contra las estimaciones de otras instituciones”, donde los “errores en las proyecciones de crecimiento incluidas en los presupuestos pueden ser grandes y por encima de las proyecciones del mercado”. Por otro lado, se debe considerar “establecer autoridades o consejos fiscales independientes”, cuyas instituciones ayudan a la “credibilidad de los planes fiscales” a partir de la evaluación de la “calidad de las proyecciones y el desempeño fiscal del gobierno de manera regular y libre de interferencias políticas”, más allá de que sus funciones sean variadas, a través de “evaluar el desempeño fiscal” puede constatar el cumplimiento de los objetivos y metas gubernamentales establecidas. Como tercer elemento, he de mencionar, el fortalecimiento de los “marcos presupuestarios o fiscales de mediano plazo”, que permite a los gobiernos a “comprometerse a metas fiscales que van más allá de un ejercicio fiscal, forzando a las autoridades a internalizar la restricción presupuestaria inter-temporal”.

“(...) En resumen, aun cuando los planes fiscales de la región presentan algunas características deseables... el desafío es poder implementarlos de manera creíble. Para ello, se requiere trabajar sobre varias dimensiones de las instituciones presupuestarias... Con instituciones presupuestarias fortalecidas, las buenas intenciones de los anuncios de política fiscal tendrán mayor probabilidad de convertirse en realidad.” Martín Ardanaz (2017)³⁸.

Capítulo III: “Doctrina nacional e internacional del presupuesto público”

La suma de los principios anteriormente mencionados y brevemente referenciados, son los lineamientos y pautas generales a las que ha de someterse, la “actividad presupuestaria”. Es por ello que se han sentado diferencias doctrinarias al respecto.

²⁹ Martín Ardanaz. (2017). “De los planes fiscales a su implementación efectiva: el papel de las instituciones presupuestarias”. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/fortalecimiento-de-las-instituciones-presupuestarias/>

El anteriormente referenciado Edilberto Peña González (2007), al igual que Laband Paul (1979)³⁰, Rebolledo Herrera Óscar (2003)³¹, entre otros autores, afirman que “(...) *la columna vertebral de la actividad financiera del gobierno está constituida por el presupuesto público*”, que simultáneamente se describe como “el mecanismo que utiliza el gobierno para desarrollar sus diversos programas”, refiriendo a que dicha actividad posee “implicaciones financiero - económicas” y asimismo 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*”. A su vez, tales autores enuncian que existe cierta prelación entre ellos a la hora de su aplicación, demostrando una “situación de categorización de los principios”.

Por otro lado, Plazas Vega Mauricio (2006) enuncia que “(...) *el derecho presupuestario engarza conceptualmente, de modo indiscutible e insoslayable, no sólo con el derecho tributario, sino con las restantes ramas del derecho financiero*”³². Asimismo, referenciando a Griziotti Benvenuto (1949)³³, quien determinó 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*”. Apoyando ambos autores a la doctrina que defiende 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*”, reflexionando asimismo sobre la relevancia del “presupuesto público para la Hacienda”, ya 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*”.

“(...) [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. (...) 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

³⁰ Laband Paul. (1979). “Derecho presupuestario”. *Instituto de Estudios Fiscales*, pp. 78 y ss. Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/download/9390/8352/>

³¹ Rebolledo Herrera Óscar. (2003). “Principios de derecho fiscal en el estado de Tabasco”. Recuperado de: <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1150-principios-de-derecho-fiscal-en-el-estado-de-tabasco>

³² Plazas Vega Mauricio. (2006). “Derecho tributario y de la hacienda pública”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>

³³ Griziotti Benvenuto. (1949). “Principios de ciencia de las finanzas”. *Ed. Depalma, Volumen 3 de Biblioteca de Economía Política*. pp. 372.

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.” Plazas Vega Mauricio (2006)³⁴.

Asimismo, dentro de la doctrina nacional, cabe mencionar lo explicado por Echeverri Juan Carlos, Bonilla Jorge Alexander y Moya Andrés (2004)³⁵ en cuanto a que “(...) 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”, lo que asimismo resulta en un conflicto político, que consecuentemente generará la “adopción de políticas o instituciones”, cuya aplicación o ejercicio resulte ineficaz desde una perspectiva económica. Partiendo así de la idea de inflexibilidad, se pueden analizar 3 fases o rubros dentro de ella, por un lado la “inflexibilidades en el gasto” que se genera a través de las normas dictadas para solventar una serie de gastos que son de cumplimiento obligatorio. Mientras que un segundo rubro podría enmarcarse en cuanto a la “inflexibilidades del ingreso” generándose por aquellas rentas destinadas por ley específicamente a un determinado uso. Y por último, cabe mencionar otros tipos o rubros de inflexibilidades originadas a partir los “recursos parafiscales” -de aquellas “entidades privadas o de propiedad mixta”, cuya actividad se realiza con un fin específico y no se encuentran sujetas a la discrecionalidad del “Poder Ejecutivo”-, las “exenciones tributarias”, etc. que se establecen fuera del presupuesto propiamente dicho, sin embargo sus efectos consecuentemente se reflejan en “decisiones presupuestales implícitas o explícitas”.

“(...) 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.” Echeverri Juan Carlos, Bonilla Jorge Alexander y Moya Andrés (2004)³⁶.

Resulta así que la administración presupuestaria por el Ministerio de Hacienda, resulta en muchas ocasiones ineficiente, generándose una ‘repartija’ sin priorizar la asignación de los fondos a aquellos gastos de “prioridad pública”, ello a

³⁴ Plazas Vega Mauricio. (2006). “Derecho tributario y de la hacienda pública”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>

³⁵ Echeverri Juan Carlos, Bonilla Jorge Alexander y Moya Andrés. (2004). “Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: origen, motivación y efectos sobre el presupuesto”. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Rigideces-Institucionales-y-Flexibilidad-Presupuestaria-Origen-Motivaci%C3%B3n-y-Efectos-sobre-el-Presupuesto.pdf>

³⁶ Echeverri Juan Carlos, Bonilla Jorge Alexander y Moya Andrés. (2004). “Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: origen, motivación y efectos sobre el presupuesto”. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Rigideces-Institucionales-y-Flexibilidad-Presupuestaria-Origen-Motivaci%C3%B3n-y-Efectos-sobre-el-Presupuesto.pdf>

su vez respondiendo a los determinados intereses provenientes de grupos particulares, siendo “legítimos” y “representativos” pero a la vez sin priorizar aquello que toda la sociedad mayoritariamente considera, encarnando intereses particulares que influyen en los conflictos presupuestales mediante el ejercicio de su “presión” a la hora de generar la distribución del “gasto público” y los ingresos recaudados.

Por otro lado, para continuar con el tema, considero importante nombrar los aportes de H. B. Villegas (2002)³⁷, en cuanto a la existencia de “diversos mitos sobre las concepciones tributarias y los principios presupuestales”. Siendo ellos, entre los más destacados: 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” y, por último, 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”.

“(…) 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 fenómenos 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.” Villegas Héctor Belisario (2002)³⁸.

Por otro lado, el “Departamento Nacional de Planeación”³⁸ plantea que tales principios impactan en la “ejecución del presupuesto”, asignando los recursos en base a un “subprograma específico” sin posibilidad de modificación, salvo que sean aprobadas por el “Congreso de la República”. El carácter de dichas leyes, permite coordinar las actividades correspondientes a un “proyecto clasificado dentro de un subprograma” y a un “programa presupuestal” determinados, siendo “consistentes y precisos en la orientación del gasto” que dependerá de la “estructura lógica de la clasificación presupuestal”.

³⁷ Villegas Héctor Belisario. (2002). “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”. Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina, pp. 128. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/50090118/Villegas-Hector-Curso-de-Finanzas-Derecho-Financiero-y-rio>

³⁸ Departamento Nacional de Planeación. (1994). “Manual de clasificación presupuestal del gasto de inversión”. Bogotá, Colombia. Recuperado de: https://capacitacion.mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf

De una forma más equitativa, entre las diferentes actitudes institucionales del presupuesto, Garay Luis Jorge (2002)³⁹ establece en el campo social y el económico, el “adecuado manejo presupuestal” para fortalecer al “Estado social de derecho” y mejorar la “situación fiscal y la estabilidad económica del país”. Por su parte, según J. C. Restrepo (1996)⁴⁰, el problema recae en que las “contribuciones parafiscales” son semejantes a los impuestos, dada su obligatoriedad, donde la diversidad en las tasas aplicables, no constituyen una “retribución por un servicio recibido del Estado”, por ejemplo en el caso de la “seguridad social”. Todo ello, según el autor, “atenta definitivamente contra el principio presupuestal de unidad de caja”. Agrega que “(...) *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*”⁴¹.

En contrapartida, la doctrina internacional se desarrolla de una manera mucho más liberal en cuanto al momento de definir y estudiar los conflictos y los principios presupuestales. Por ejemplo García Belaunde (2004)⁴¹ enuncia que “(...) algunos principios han sido establecidos constitucionalmente, mientras que otros son consignados en la ley de la materia... siendo que 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”.

Es menester mencionar que se presentan una serie de problemas relacionados con el presupuesto, donde estos principios, si bien se han mantenido, en muchos casos perdió la importancia que le otorgó originalmente la escuela económica clásica. Por otro lado, el problema que se nos plantea sobre la naturaleza jurídica del presupuesto puede estar vinculado a las atribuciones de los poderes o competencias, dado que se ha planteado una discusión doctrinaria sobre si dicho acto resulta ser un acto ejercido por el poder ejecutivo, con el control político y jurídicamente del legislativo, o en cambio es un acto de función legislativa -ppio. de legalidad- y no solamente mero control. Esto da como consecuencia, una relación con el problema político que se presenta en cuanto al fortalecimiento del poder legislativo y la división de poderes.

³⁹ Garay Luis Jorge. (2002). “Colombia, entre la exclusión y el desarrollo, propuestas para la transición al Estado social de derecho”. *Contraloría General de la República, Bogotá, Colombia*. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/thxa/v57n164/v57n164a06.pdf>

⁴⁰ Restrepo Juan Camilo. (1996). “Aspectos presupuestales de la nueva Constitución”. *INDETER. Constitución Económica Colombiana, Bogotá, Bibliotheca Millenio, El Navegante Editores*. pp. 235-258

⁴¹ García Belaunde Saldías Domingo. (2004). “El derecho presupuestario en el Perú”. *Justicia Viva, Vol. 17, pp. 11-17*. Recuperado de: <http://www.justiciaviva.org.pe/boletin/boletin17.pdf>

Por consiguiente, Poterba (1996)⁴² manifiesta al respecto que se establece un debate especulativo sobre los “efectos de los cambios en las instituciones presupuestales y el presupuesto”, concluyendo en que si bien los estados deberían presentar presupuestos balanceados, lo cierto es que en su ejercicio se pueden observar concurrentes déficits en los sucesivos años.

En contrapartida, Alesina y Perotti (1996)⁴³ entienden que “(...) *una de las preocupaciones actuales en los países de la OCDE es la consolidación y el balance fiscal... una de las alternativas más importantes es la reducción del déficit fiscal, otra es la promoción de reformas estructurales en la economía*”. Promueve así el otorgamiento de las actividades presupuestales con una mayor transparencia, reforzando los roles de los poderes gubernamentales, a través del establecimiento de presupuestos balanceados, que resultan sumamente beneficiosos para los gobiernos subnacionales.

Por su parte, Musgrave (1954)⁴⁴ establece una vinculación doble y directa respecto de la política presupuestal, el nivel de gastos y el tamaño del mercado, donde “(...) *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*”.

Como último quiero destacar las ideas de Schick (2005)⁴⁵ al respecto, que nos otorga un poco de claridad a la hora de observar el tema en cuestión, estableciendo 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 intervención de los órganos legislativos en la confección del presupuesto, etapa en*

⁴² Poterba James M. (1996). “Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States”. *The American Economic Review*, vol 86, n° 2, pp 39 y sgtes. Recuperado de: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5449/w5449.pdf

⁴³ Alesina Alberto y Perotti Roberto. (1996). “Fiscal Discipline and the budget process”. *The American Economic Review*, Vol. 86 n° 2. pp. 401 y sgtes. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2118160?seq=1>

⁴⁴ Musgrave Richard. (1954). “The fiscal Outlook”. *The Journal Business*, Vol. 27 n° 1, pp. 4 y sgtes.

⁴⁵ Schick Allen. (2005). “An agenda for budgeting. A concept paper for establishing a budget network in the LAC region”. En IDB. Recuperado de: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/An-Agenda-for-Budgeting-A-Concept-Paper-for-Establishing-a-Budget-Network-in-the-LAC-Region.pdf>

la cual se desconocen principios y procedimientos que tienen impacto en la programación y aprobación del mismo” .

Capítulo IV: “Jurisprudencia”

Finalmente, quiero destacar algunos preceptos planteados en jurisprudencia plenaria de la Corte Constitucional al respecto. Comenzaré citando la “Sentencia C-1645 del año 2000” con el magistrado Carlos Gaviria Díaz como ponente, en la cual se ha definido los conceptos principales de aplicación a la hora de determinar el presupuesto, definiendo así el acto, los órganos intervinientes, los principios a tener en consideración para su conformación, etc. refiriendo respecto del presupuesto que:

“(...) 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... 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”⁴⁶.

Por otro lado, podemos observar como la Corte ha tomado posición ante la aplicación de los principios y su definición, al respecto del principio de anualidad ha dicho en la “Sentencia C-546”⁴⁷ que “(...) 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”.

Por otro lado, puede enunciarse sobre dicho principio la posición de la Corte en la “Sentencia C-192/97”⁴⁸, estableciendo que “(...) Conforme a la

⁴⁶ Corte Constitucional. (2000). “Sentencia C-1645”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1645-00.htm>

⁴⁷ Corte Constitucional. (1994). “Sentencia C-546”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-546-94.htm#:~:text=C%2D546%2D94%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20contribuci%C3%B3n%20parafiscal%2C%20fruto%20de,recursos%20en%20ese%20mismo%20sector.&text=Singularidad%20porque%20recae%20sobre%20un%20espec%C3%ADfico%20grupo%20de%20la%20sociedad>

⁴⁸ Corte Constitucional. (1997). “Sentencia C-192”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-192-97.htm>

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... 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...". Y agrega en su consideración séptima que:

"(...) 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." Corte Constitucional (1997)⁴⁹.

Sobre el principio de unidad, la corte ha considerado que los ingresos forman un "fondo común" para financiar así los gastos, disponiendo que "(...) 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"⁴⁹.

Según la "Sentencia C-066/03"⁵⁰, se puede analizar las circunstancias de las rentas de destinación específica, refiriendo la Corte sobre ello en que:

"(...) 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

⁴⁹ Corte Constitucional. (1994). "Sentencia C-546". Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-546-94.htm#:~:text=C%2D546%2D94%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20contribuci%C3%B3n%20parafiscal%2C%20fruto%20de,recursos%20en%20ese%20mismo%20sector.&text=Singularidad%20porque%20recae%20sobre%20un%20espec%C3%ADfico%20grupo%20de%20la%20sociedad>

⁵⁰ Corte Constitucional. (2003). "Sentencia C-066". Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-066-03.htm>

consistía en segregar del mismo tantas partidas como necesidades reales o creadas se llegare a determinar’... [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”.

Asimismo, refirió a que, “(...) *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 consiguiente no forman parte de las disponibilidades ordinarias de la Nación...*”⁵¹.

Por otro lado, la Corte mediante la “Sentencia C-009”⁵¹ planteó que “los fondos especiales”, son una clasificación de los recursos que pueden estar contenidos dentro de la ley orgánica del presupuesto. Aclara en la misma que tales ingresos, no pueden ser considerados como ingresos corrientes ni como contribuciones parafiscales, siendo una clasificación propia donde determinó que es excepción del principio de unidad de caja, donde su cuantía y recaudo se realizaría de acuerdo a las decisiones del legislativo referentes a cada caso específico.

“(...) *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*⁵² *y C-1064 de 2001*⁵³, *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*

⁵¹ Corte Constitucional. (2001). “Sentencia C-009”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-009-01.htm>

⁵² Corte Constitucional. (2000). “Sentencia C-1433”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1433-00.htm#:~:text=%2D%20Se%20vulnera%20el%20derecho%20constitucional,al%20ingreso%20de%20sus%20trabajadores.>

⁵³ Corte Constitucional. (2001). “Sentencia C-1064”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-1064-01.htm#:~:text=Sentencia%20C%2D1064%2F01&text=El%20fen%C3%B3meno%20de%20la%20c%20osa,decidido%20en%20un%20fallo%20anterior.&text=No%20es%20posible%20sostener%20la%20Odeclaratoria%20de%20una%20cosa%20juzgada%20material.>

normativo del que se reviste el presupuesto y el contenido material de sus normas.” Corte Constitucional (2002)⁵⁴.

Por consiguiente, de acuerdo a la “Sentencia C-315/97”⁵⁵, el principio de coherencia macroeconómica junto con el de homeóstasis presupuestal, busca “(...) *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*”.

“(...) 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.” Corte Constitucional (1996)⁵⁶.

Por otro lado, cabe resaltar la posibilidad de modificación del presupuesto, ello a fin de adecuarlo a las necesidades públicas, ajustándose a la cuantía del gasto del proyecto modificado. Estableciendo en sus fallos, mayoritariamente que:

“(...) 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

⁵⁴ Corte Constitucional. (2002). “Sentencia C-177”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-177-02.htm>

⁵⁵ Corte Constitucional. (1997). “Sentencia C-315”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-315-97.htm>

⁵⁶ Corte Constitucional. (1996). “Sentencia C-023”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-023-96.htm#:~:text=de%20la%20Constituci%C3%B3n.-,En%20cuanto%20al%20principio%20del%20equilibrio%20presupuestal%20hay%20que%20afirma,r,211%20de%20la%20anterior%20Constituci%C3%B3n.&text=del%20art%C3%ADculo%2076>

*aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no constituye en estricto sentido una modificación del presupuesto...*⁵⁷.

Asimismo en una instancia anterior refirió a que “(...) sólo el Congreso está facultado para introducir modificaciones al Presupuesto, puesto que los decretos legislativos dictados al amparo del estado de conmoción interior, por su naturaleza, tienen fuerza de ley, cualidad que, sumada a su temporalidad, les confiere la potencialidad de suspender normas legales que les sean contrarias”⁵⁸. Por ende, toda modificación es controlada y supervisada, siendo que “(...) Asegura que cualquier modificación a los asuntos del presupuesto, debe cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución, pues de lo contrario, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional, se configura un vicio material de competencia, en la medida que existe una violación a la reserva de ley orgánica al incorporar en una ley ordinaria contenidos que están reservados a la Ley Orgánica del Presupuesto.”⁵⁹.

A modo de conclusión, creo menester citar 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.” Corte Constitucional (2000)⁶⁰.

Conclusión

A modo de finalizar el presente trabajo, podemos observar cómo se gestiona el sistema normativo imperante en nuestro país para llevar a cabo los gastos públicos, a través de erogaciones monetarias realizada por el Estado, para poder cumplir así con sus funciones, siendo ellos proyectados y planificados en una ley de presupuesto, considerando su correlativo ingreso necesario por medio de la tributación, siendo dicho proyecto elaborada por el poder ejecutivo mediante sus entidades descentralizadas, con su posterior debate y aprobación con sus debidas modificaciones por el Congreso, con su respectivo control y vigilancia ulterior en cuanto al correcto ejercicio del gasto público en el periodo fiscal.

⁵⁷ Corte Constitucional. (1997). “Sentencia C-192”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-192-97.htm>

⁵⁸ Corte Constitucional. (1993). “Sentencia C-416”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-416-93.htm>

⁵⁹ Corte Constitucional. (2015). “Sentencia C-052”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-052-15.htm>

⁶⁰ Corte Constitucional. (2000). “Sentencia C-1645”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1645-00.htm>

A lo largo de la monografía, se detalló las diferentes perspectivas del caso en cuestión, definiendo los conceptos, sus categorías, principios, preceptos fundamentales, marco normativo, instituciones, sus clasificaciones, entre otras características propias a materia presupuestaria. A su vez, analice diferentes posturas doctrinarias tanto nacionales como internacionales, concluyendo que si bien cada autor plantea puntos similares y diferentes en sus particularidades, por ejemplo cada uno plantea su propia perspectiva de las clasificaciones, de la eficacia, de las modificaciones, recomendaciones, etc., podemos concluir en que globalmente se ha regulado la necesidad de establecer un presupuesto, para poder controlar así la discrecionalidad del ejercicio gubernamental. Concluyendo por último, con el análisis y citación de jurisprudencia de la Corte Constitucional referida al tema, donde sus ponentes dejan en manifiesto la interpretación que dicho tribunal ha realizado del marco regulatorio concordante.

Lo cierto es que, luego de dicha investigación y como fue planteado previamente por varios autores citados y referencias al tema, en dicho ámbito podemos observar una cierta insuficiencia en la administración pública. Dicha insuficiencia en cuanto al gasto público representa, se genera por la falta de una adecuada provisión de bienes, servicios e infraestructura públicos, siendo que asimismo las estructuras presupuestarias no alcanzan a cubrir los requisitos sustanciales necesarios para poder operar de forma más eficiente y eficaz en la gestión. Por otro lado, podemos observar cómo se plantea una cierta rigidez que dificulta la reprogramación de los gastos e ingresos, conforme a las necesidades sociales existentes, ya que para ello es preciso cumplir con determinadas solemnidades previas. Otra razón de dicho déficit puede generarse por falta de transparencia en los procesos respectivos, dificultades de gestión, adiciones presupuestales, atomización de la inversión pública, capacidad financiera, retrasos en los proyectos, regalías, estimaciones y expectativas poco fiables o verídicas, abusos del sector financiero, planificación por un plazo temporalmente corto, falta de continuidad en la realización de actividades, corrupción, modalidades de contratación y obras públicas, entre otros aspectos a considerar.

Por tales circunstancias, en el marco latinoamericano se ha observado cómo algunos países han desarrollado políticas públicas eficientes, a través de un verdadero compromiso con el estado tanto en la coordinación de actividad de sus instituciones como de aquellos encargados de su ejecución. Por otro lado, considerando las actuales circunstancias en las cuales vivimos, los presupuestos públicos se han visto fuertemente afectados, ello vinculado al creciente gasto en salud, seguridad, y demás cuestiones de mantenimiento en el extraordinario contexto de pandemia vivido.

No obstante, se evidencia como la principal problemática para la buena gestión del gasto publico en Latinoamérica, y principalmente en Colombia es la corrupción, la falta de transparencia en los procesos mencionados, esto genera una dificultad enorme a la hora del buen uso de los recursos económicos que ostenta la nación.

Y retomando, se evidencia como la solución más factible para la organización del gasto público es la aplicación real y correcta de las leyes anticorrupción que venido siendo implementada al ordenamiento jurídico interno, junto con una planeación real y eficaz de las leyes presupuestales con una mayor rigidez lo que genera como consecuencia un buen uso de los recursos públicos, y una claridad y transparencia en el manejo de los mismos, fortaleciendo así los controles políticos y jurídicos en lo referente al gasto público.

Lo anterior, toda vez que, al tener unas estructuras jurídicas claras, y una aplicación correcta los recursos públicos estarán salvaguardados por una buena gestión, así generando un desarrollo en la región de forma más exponencial a lo que se ha venido viviendo en los últimos años, donde la corrupción, desviación de fondos y malas gestiones económicas han generado un atraso en el desarrollo de la nación.

Referencias bibliográficas.

- Espitia J., Ferrari C., González J. I., Hernández I., Reyes L. C., Romero A., Tassara C., Varela D., Villabona J. O. y Zafra G. (2018). “El Gasto público en Colombia: Reflexiones y propuestas”. *Publicado en Universitas Económica de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas Departamento de Economía. Vol. 18 N° 7.* Recuperado de: https://www.researchgate.net/profile/Carlo_Tassara/publication/326904983_El_gasto_publico_en_Colombia_Reflexiones_y_propuestas/links/5b6b6f4345851546c9f78170/El-gasto-publico-en-Colombia-Reflexiones-y-propuestas.pdf?origin=publication_detail
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Edición especial preparada por la Corte Constitucional Consejo Superior de la Judicatura Centro de Documentación Judicial– CENDOJ Biblioteca Enrique Low Murtra -BELM* (2016). Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
- Restrepo Juan Camilo. (2020). “Hacienda Pública”. *Ed. U. Externado de Colombia.* Recuperado de: <https://publicaciones.uexternado.edu.co/hacienda-publica-11-edicion.html>
- Edilberto Peña González. (2007). “Principios e instituciones presupuestales en Colombia”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>
- Laband Paul. (1979). “Derecho presupuestario”. *Instituto de Estudios Fiscales.* Recuperado de: <https://revistas.unlp.edu.ar/ReDeA/article/download/9390/8352/>
- Plazas Vega Mauricio. (2006). “Derecho tributario y de la hacienda pública”. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/esju/v9n1/v9n1a09.pdf>
- Villegas Héctor Belisario. (2002). “Curso de finanzas, derecho financiero y tributario”. *Ed. Astrea, Buenos Aires, Argentina.* Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/50090118/Villegas-Hector-Curso-de-Finanzas-Derecho-Financiero-y-rio>
- Departamento Nacional de Planeación. (1994). “Manual de clasificación presupuestal del gasto de inversión”. *Bogotá, Colombia.* Recuperado de: https://capacitacion.mecon.gob.ar/manuales_nuevo/Presupuesto-Clasificador13.pdf
- Garay Luis Jorge. (2002). “Colombia, entre la exclusión y el desarrollo, propuestas para la transición al Estado social de derecho”. *Contraloría General de la República, Bogotá, Colombia.* Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/thxa/v57n164/v57n164a06.pdf>
- Restrepo Juan Camilo. (1996). “Aspectos presupuestales de la nueva Constitución”. *INDETER. Constitución Económica Colombiana, Bogotá, Bibliotheca Millenio, El Navegante Editores.*
- Portal Único del Estado Colombiano (2021). Recuperado de: <https://www.gov.co/entidades/>

- Secretaría Distrital de Hacienda. (2021). “Preguntas Frecuentes”. Recuperado de: https://www.shd.gov.co/shd/sites/default/files/documentos/Preguntas%20Frecuentes%20DDP_0.pdf
- Poterba James M. (1996). “Budget institutions and fiscal policy in the U.S. States”. *The American Economic Review*, vol 86, n° 2. Recuperado de: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w5449/w5449.pdf
- Alesina Alberto y Perotti Roberto. (1996). “Fiscal Discipline and the budget process”. *The American Economic Review*, Vol. 86 n° 2. Recuperado de: <https://www.jstor.org/stable/2118160?seq=1>
- Martín Ardanaz. (2017). “De los planes fiscales a su implementación efectiva: el papel de las instituciones presupuestarias”. Recuperado de: <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/fortalecimiento-de-las-instituciones-presupuestarias/>
- García Belaunde Saldías Domingo. (2004). “El derecho presupuestario en el Perú”. *Justicia Viva*, Vol. 17. Recuperado de: <http://www.justiciaviva.org.pe/boletin/boletin17.pdf>
- Corte Constitucional. (2003). “Sentencia C-066”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/C-066-03.htm>
- Corte Constitucional. (2001). “Sentencia C-009”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2001/C-009-01.htm>
- Corte Constitucional. (1994). “Sentencia C-546”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-546-94.htm#:~:text=C%2D546%2D94%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20contribuci%C3%B3n%20parafiscal%2C%20fruto%20de,recursos%20en%20ese%20mismo%20sector.&text=Singularidad%20porque%20recae%20sobre%20un%20espec%C3%ADfico%20grupo%20de%20la%20sociedad>
- Corte Constitucional. (1997). “Sentencia C-315”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-315-97.htm>
- Corte Constitucional. (2002). “Sentencia C-177”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/C-177-02.htm>
- Corte Constitucional. (1996). “Sentencia C-023”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-023-96.htm#:~:text=de%20la%20Constituci%C3%B3n.-,En%20cuanto%20al%20principio%20del%20equilibrio%20presupuestal%20hay%20que%20afirmar,211%20de%20la%20anterior%20Constituci%C3%B3n.&text=del%20art%C3%ADculo%2076>
- Corte Constitucional. (1997). “Sentencia C-192”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-192-97.htm>
- Corte Constitucional. (1993). “Sentencia C-416”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-416-93.htm>
- Corte Constitucional. (2000). “Sentencia C-1645”. Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1645-00.htm>

- Corte Constitucional. (2015). "Sentencia C-052". Recuperado de: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/C-052-15.htm>