

Repetición del presupuesto y dictadura fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano

Gloria Natalia Bohórquez Ramírez



Opera Prima
Facultad de Jurisprudencia



UR

REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO
Y DICTADURA FISCAL EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO
COLOMBIANO

REPETICIÓN DEL
PRESUPUESTO Y
DICTADURA FISCAL EN EL
ORDENAMIENTO JURÍDICO
COLOMBIANO

GLORIA NATALIA BOHÓRQUEZ RAMÍREZ



Colección Opera Prima

© 2011 Editorial Universidad del Rosario
© 2011 Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario,
Escuela de Ciencias Humanas
© 2011 Gloria Natalia Bohórquez Ramírez

ISBN: 978-958-738-136-8

Primera edición: Bogotá D.C., enero de 2011
Coordinación editorial: Editorial Universidad del Rosario
Corrección de estilo: Luisa Fernanda Arango C.
Diseño de cubierta: David Reyes
Diagramación: Margoth C. de Olivos
Impresión: Xpress
Editorial Universidad del Rosario
Carrera 7 N° 13-41, oficina 501 • Teléfono 297 02 00
Correo electrónico: <http://editorial.urosario.edu.co>

Todos los derechos reservados. Esta obra no puede ser reproducida
sin el permiso previo por escrito de la
Editorial Universidad del Rosario

Bohórquez Ramírez, Gloria Natalia
Repetición del presupuesto y dictadura fiscal en el ordenamiento jurídico
colombiano / Gloria Natalia Bohórquez Ramírez. Escuela de Ciencias Humanas,
Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Editorial Universidad del
Rosario, 2011.
148 p. – (Colección Opera prima).

ISBN: 978-958-738-136-8

DERECHO Y ECONOMÍA - COLOMBIA / HACIENDA PÚBLICA
– ASPECTOS JURÍDICOS – COLOMBIA / PRESUPUESTO NACIONAL –
ASPECTOS JURÍDICOS – COLOMBIA / COLOMBIA – ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA / I. TÍTULO. / II. SERIE

343.03 SCDD 20

Impreso y hecho en Colombia
Printed and made in Colombia

Contenido

Introducción.....	9
I. Institución presupuestaria en el régimen jurídico colombiano	11
1. Definición	11
2. Régimen legal colombiano	28
3. Naturaleza jurídica	36
4. Principios del presupuesto público	59
II. Repetición del presupuesto público y dictadura fiscal en Colombia.....	65
1. Fundamento.....	67
2. Ordenamiento jurídico colombiano.....	78
3. Trámite del proyecto presupuestal	89
4. Operatividad y consagración actual de la repetición del presupuesto y de la dictadura fiscal.....	100
III. Reflexión a partir de la sentencia de la Corte Constitucional C-1645 de 2000	111
1. Sentencia C-1645 de 2000.....	112
2. Análisis de la sentencia que declara parcialmente exequible el artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.....	118

3. Aproximación a la repetición del presupuesto y a la dictadura fiscal como mecanismos de protección al sistema presupuestal, necesidad de una reforma constitucional.....	127
Conclusión.....	143
Bibliografía	145
Normatividad	147

Introducción

El régimen económico y de la Hacienda Pública en Colombia, el cual encuentra sustento en la Carta Política de 1991, se encargó de establecer y consagrar los principios y bases ideológicos sobre los cuales se fundamenta y nutre la institución presupuestaria, siendo ésta una de las herramientas esenciales de las finanzas públicas del país. Bajo este entendido, la Constitución Política propone que el concepto de presupuesto no sólo se entienda desde el punto de vista de su contenido contable y jurídico, sino que también se aborde desde la perspectiva de su contenido político y económico, y de esta manera ser consecuente con el importante papel que ha de desempeñar éste como instrumento esencial de la Hacienda Pública. En tal virtud y desde el punto de vista del contenido político, la Constitución prevé la existencia de la *repetición del presupuesto* y la *dictadura fiscal* como herramientas para garantizar la continuidad de la actividad pública en las finanzas del Estado cuando el Congreso o el gobierno no le den trámite oportuno; y éstas, no son otra cosa que mecanismos de control que le hacen eco al mencionado contenido político.¹ No obstante, también se verá cómo la

¹ Al respecto, Mauricio Plazas Vega en su obra *Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario* señala que “figuras, como la llamada *repetición del*

realidad de la institución presupuestaria en Colombia se ha caracterizado por una profunda indiferencia social y política que ha impedido que el presupuesto se aprecie como una figura trascendente para el afianzamiento de las finanzas del Estado. De esta manera, en primer lugar, se hará mención al presupuesto público y a su régimen jurídico desde el punto de vista de su contenido contable, político y jurídico, haciendo énfasis en su naturaleza jurídica; se expondrán las principales características de la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal como mecanismos de carácter sancionatorio, que buscan reforzar la participación activa de las Ramas del poder público; y finalmente, se analizarán los principales efectos de la sentencia de la Corte Constitucional C-1645 de 2000 en la institución presupuestaria y se desarrollará una posible solución al problema que se abordará desde una reforma constitucional, y su respectivo desarrollo a el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

presupuesto, son mecanismos para garantizar la prosecución de la actividad pública en los casos en los cuales el Parlamento no ha impartido su aprobación oportuna” (Plazas, 515).

I. Institución presupuestaria en el régimen jurídico colombiano

El régimen económico y de la Hacienda Pública, el cual encuentra su sustento en el capítulo 3, título XII de la Constitución Política de 1991, establece y consagra los principios y bases ideológicos sobre los cuales se fundamenta y nutre la institución presupuestaria, la cual se concibe, por un lado, como una herramienta esencial de la Hacienda Pública y, por otro, como un mecanismo de control político y social de la actividad estatal. Así, con ánimo de resaltar la importancia del papel que desempeña el presupuesto en el buen desarrollo de las finanzas públicas del país, en el presente capítulo se abordarán las principales notas características de la institución presupuestaria en el régimen jurídico colombiano, tales como su definición, marco normativo, naturaleza jurídica y principios respectivos.

1. Definición

El presupuesto se suele definir como aquella previsión de gastos e ingresos para un determinado período que, generalmente, se traduce a un año. De igual manera, se identifica con un documento de carácter contable que sirve al Estado para establecer las prioridades y evaluar la consecución de sus objetivos. Bajo este entendido, el presupuesto desempeña

un papel esencial en las finanzas; por ejemplo, el presupuesto sirve para la toma de decisiones sobre la gestión y el crecimiento de la actividad económica, y para prever los ingresos que se necesitan para cubrir los gastos requeridos en el desarrollo de las políticas sociales, económicas y de seguridad de la administración. En tal virtud, el presupuesto es una herramienta de suma importancia, no sólo para las finanzas privadas, sino también para las públicas, las cuales ocupan este estudio. Esto obedece a varios antecedentes históricos que lo consolidaron como un instrumento esencial para la Hacienda Pública y como un mecanismo de control político para la Administración, lo cual se mencionará a continuación, para luego abordar la definición del presupuesto en todas sus dimensiones.

a. Antecedentes históricos

En Inglaterra, durante el siglo XVII, el presupuesto público tuvo origen como una manifestación de carácter político por parte del órgano legislativo constituido en el Parlamento, pues la información sobre el destino final que le daba el monarca a los recursos obtenidos, y que se debía relacionar en el presupuesto, era una condición que se exigía para la aprobación de los impuestos. Más adelante, en los siglos XIX y XX, esta concepción del presupuesto tuvo gran acogida como mecanismo de control político a los actos del monarca.²

² Naranjo, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Editorial Temis. Bogotá, 2000.

En los siglos XVII y XVIII, cuando el liberalismo se encontraba en pleno auge, el presupuesto se concibió desde una perspectiva de “*estructura de control y poder decisivo del Parlamento en los sistemas políticos que acogieron el credo de la voluntad general, la democracia representativa o la monarquía constitucional*”;³ de tal manera, la institución presupuestaria se fue forjando a partir de dos focos fundamentales: el ingreso y el gasto. Del primero, porque constituía una verdadera autorización para el recaudo, y del segundo, porque establecía el destino y la cuantía máxima de las erogaciones que se hicieran en un período determinado.

De otro lado, como lo plantea Mauricio Plazas Vega, en su obra *Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario*, hechos tan importantes como la expedición de la Carta de Derechos (*Bill of Rights*), del 13 de febrero de 1689, y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, contienen las verdaderas bases ideológicas de la institución presupuestaria. El aparte cuarto de la Carta de Derechos de 1689, disponía “*Que toda exacción de impuestos o en beneficio de la Corona, en pretexto de la prerrogativa real, sin consentimiento del Parlamento, por un tiempo mayor o en forma distinta de aquella en que fue autorizada, es ilegal*”. Asimismo, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se refiere a la institución presupuestaria en los siguientes términos:

³ Plazas Vega, Mauricio. *Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario*. Segunda edición, Editorial Temis. Bogotá, 2006. p. 432.

- (i) Artículo 13. Para el mantenimiento de la fuerza pública y para los gastos de la Administración es indispensable una contribución común, que debe ser repartida por igual entre todos los ciudadanos en razón de sus posibilidades.
- (ii) Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho a comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración.
- (iii) Artículo 15. La sociedad tiene el derecho a pedir cuentas de su administración a todo agente público.⁴

Así las cosas, el presupuesto, a pesar de ser una relación aritmética de ingresos y gastos, en las finanzas públicas, desde un principio se nutrió de un gran contenido político, pues surgió esencialmente como mecanismo de control a la Corona con respecto al curso y destino que se le debían dar a los recursos recaudados por ésta; control que residía en manos del depositante de la voluntad general del pueblo: el Parlamento.

Ya en el siglo XX, cuando el papel del Estado se replanteó a raíz de las consecuencias de los dos conflictos bélicos mundiales,⁵ el concepto del presupuesto se empezó a definir desde una perspectiva diferente, ya que además de concebirse como instrumento político y de control se consolidó como

⁴ Gómez Sierra, Francisco. *Constitución Política de Colombia anotada*. Leyer. Bogotá, 2005. p. 195.

⁵ Restrepo, Juan Camilo. *Hacienda Pública*. Séptima edición, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005. p. 226.

un mecanismo estratégico de planeación económica, es decir, como una herramienta esencial dentro del “*proceso integral destinado a racionalizar las decisiones que influyen sobre el desarrollo económico y social de un país, respecto de lo cual se parte de un plan general de desarrollo que constituye el marco normativo de la gestión administrativa, y en donde se señalan los objetivos del crecimiento y se precisan las principales políticas o estrategias de acción que deben seguirse para alcanzar los objetivos previstos*”.⁶ De esta forma, la institución presupuestaria adquirió gran trascendencia en las finanzas públicas, ya que en el contexto económico de aquella época, y aún en el actual, el papel que ésta ha de desempeñar es decisivo para el desarrollo de un país.

Al respecto, Plazas Vega, refiriéndose al papel de las finanzas públicas en el contexto de la economía, menciona que

la tendencia, iniciada en Inglaterra en 1941 y continuada por Francia y Holanda en 1946, se puso de manifiesto en Noruega, cuya situación, al terminar la segunda guerra, era lamentable. El presupuesto nacional noruego, en forma similar a lo que ocurrió con Inglaterra y con los países ocupados por Alemania, relata Sáinz de Bujanda, surgió como método de dirección de la economía y recibió el aporte conceptual de los más destacados economistas del país. Con este criterio, comprendió tres presupuestos generales relacionados con la totalidad de la economía y no sola-

⁶ *Ibidem*, p. 226.

mente con el Estado: el presupuesto de bienes y servicios, el Presupuesto de Rentas y el presupuesto de capital”.⁷

Así las cosas, el presupuesto público aunque se pensó desde un comienzo como una herramienta financiera de control político y social, con el tiempo esta concepción sufrió una importante variación, pues en la actualidad esta herramienta se cimienta también desde una perspectiva de planeación económica, ya que desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico y social de los países. Alrededor de este tema, la doctrina francesa ha sido enfática a la hora de definir la importancia del presupuesto, hasta el punto de llegar a afirmar que “*el presupuesto es la única y verdadera forma en que la planeación económica puede tener aplicación en la práctica y rebasar el concepto ideal de los libros y de la academia*”.⁸

Una vez señaladas, *grosso modo*, las principales características de la evolución del concepto del presupuesto, a continuación se expondrán las definiciones esbozadas por algunos doctos reconocidos en la materia, tanto a nivel nacional como internacional, para así poder adoptar la definición más idónea de la institución presupuestaria que ocupa nuestro estudio.

b. Concepto

Son numerosas las definiciones que la literatura académica y los regímenes jurídicos han esbozado sobre la institución

⁷ Plaza Vega, Mauricio, óp. cit., p. 435.

⁸ Ibídem, p. 435.

presupuestaria. Al respecto, el aspecto contable del presupuesto suele ser el común denominador en la mayoría de las definiciones,⁹ al igual que la referencia a un contenido jurídico, ya que el presupuesto se identifica como una verdadera autorización de gasto.¹⁰ Sin embargo, siendo coherentes con las bases ideológicas referidas anteriormente, la esencia de la institución trasciende el campo meramente contable para nutrirse desde un contenido político, social y económico.

Fernando Sainz de Bujanda, considera que el presupuesto es *“la ley mediante la cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período de tiempo determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”*.¹¹ Por otro lado, Antonio Bustos Gisbert propone que el presupuesto es un *“resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares de tiempo y aprobado por el órgano colegiado competente, en el cual se establecen las previsiones de gastos e ingresos por parte de un elemento integrante del sector público, con la finalidad de atender a su plan de actuación económica, de tal modo que su aceptación*

⁹ Francisco Mora Sancho es un docto español que establece que el presupuesto es “la expresión contable del plan económico de la hacienda pública por un período determinado”. Ver “El presupuesto como instrumento de elección social”, en *Manual de hacienda pública*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1995, p. 208.

¹⁰ El decreto 29 de diciembre de 1962, de Francia, define el presupuesto como “el acto por el cual son previstos y autorizados los ingresos y los gastos de los organismos públicos”. Ver pie de página 15, página 443, parte tercera del primer capítulo, de Plazas Vega Mauricio, óp. cit.

¹¹ Ver Sainz de Bujanda, Fernando. *Lecciones de derecho financiero*. Décima edición, Universidad Complutense. Madrid, 1993. p. 456.

significa, implícitamente, una renovación de la confianza en los gestores de ese componente del sector público”.¹²

Bajo este entendido, tenemos que existen muchas definiciones de presupuesto; sin embargo, se hará énfasis en la definición esbozada por Álvaro Rodríguez Bereijo, pues es la que tiene mayor acogida en la doctrina y la que propone Plazas Vega. En este sentido, se traerán a colación las anotaciones que realiza Plazas Vega sobre la definición de presupuesto que propone Rodríguez Bereijo, con el objetivo de adoptar la posición más coherente con el régimen jurídico de la institución presupuestaria en Colombia.

Rodríguez Bereijo, en su obra *El presupuesto del Estado*, define el presupuesto de manera similar a Sainz de Bujanda, pues lo identifica como aquel acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el gobierno puede realizar durante un período determinado, en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.¹³ Al respecto, Plazas Vega considera que el hecho de identificar el presupuesto con

¹² Ver Bustos Gisbert, Antonio. *Lecciones de Hacienda Pública*. Editorial Colex. Madrid, 1998. p. 143.

¹³ Rodríguez Bereijo, Álvaro. *El presupuesto del Estado*. Editorial Tecnos. Madrid, 1970. p. 19.

Rodríguez Bereijo es un reconocido catedrático de derecho financiero y tributario de la Universidad Autónoma de Madrid, decano y vicedecano de la Facultad de Derecho de la misma universidad, Consejero del Tribunal de Cuentas, socio *honoris causa* del Instituto Brasileño de Derecho Tributario de la Universidad de São Paulo de Brasil, director del gabinete de estudios de la Asociación Española de Asesores Fiscales, miembro del comité de honor del V Congreso iberoamericano de derecho de seguros, miembro del consejo científico del Instituto Europeo de España, entre otras muchas más distinciones.

un acto legislativo, equivaldría a desconocer la participación que las demás Ramas del poder público y los organismos de control tienen en su conformación y, por eso, resulta más conveniente identificarlo con un *acto de Estado*. En cuanto a esto último, Plazas Vega sostiene que “*el acto presupuestario no es atribuible únicamente a la Rama Legislativa del poder público, sino en general al Estado, porque para su conformación intervienen todas las demás Ramas y los organismos de control, los cuales nutren de información, con sus propios requerimientos, potencialidades y experiencias, a la entidad u oficina pública encargada de elaborar el proyecto respecto del cual debe pronunciarse el Parlamento*”. Asimismo, hace alusión a “*la indudable consolidación de las tendencias supranacionales o comunitarias (...), respecto de lo cual, la plena consolidación de la hacienda comunitaria en todos sus aspectos depende del reconocimiento supranacional de un Parlamento con funciones similares a las de los parlamentos nacionales y esa será la tendencia natural de las supranaciones*”.¹⁴

De otro lado, Plazas Vega hace hincapié en el “*alto contenido de planificación que debe estar presente en las diferentes oficinas que concurren para elaborar [el presupuesto], en un contexto de armonía y coordinación con los objetivos que se haya propuesto el sector público, en general, tanto en corto como en mediano y largo plazo*”,¹⁵ lo cual implica que el presupuesto, además de considerarse como una autorización máxima del gasto público y una estimación de los ingresos pa-

¹⁴ Plazas Vega, Mauricio, *óp cit.*, p. 440.

¹⁵ *Ibidem*, p. 441.

ra cubrirlo, también se debe entender como una herramienta estratégica de planeación económica. Igualmente, en cuanto a la participación del órgano legislativo en el proceso de conformación y aprobación del presupuesto, este tratadista señala que, el presupuesto, lejos de ser un documento de aritmética contable, tiene un alto contenido material, y por lo tanto, se le debe dar gran importancia al papel que desempeña en dicho proceso, sin limitarse, el Parlamento. “*A un simple rito a la luz del cual la acción del legislativo sea nula, o inútil, en el sentido de no poder modificar ni cuestionar, con efectos vinculantes, la propuesta del Ejecutivo*”.¹⁶ Finalmente, a la hora de definir el presupuesto público en Colombia, Plazas Vega establece que, atendiendo el hecho de que en el ordenamiento jurídico colombiano se exige que “*las contribuciones parafiscales que administran las entidades a las cuales cobija el presupuesto deben figurar, con fines de publicidad y control, en el cuerpo del presupuesto, se hace necesario agregar ese nuevo aspecto a la definición*”;¹⁷ por lo que, bajo este punto de vista, la definición más idónea del presupuesto público en Colombia es la propuesta por este autor.

Así, Plazas Vega establece que

el presupuesto en Colombia es un acto del Estado, considerado como un todo, que halla su expresión concreta en una ley o cuerpo normativo emanado del órgano de

¹⁶ *Ibíd.*, p. 441.

¹⁷ *Ibíd.*, p. 443.

representación popular competente, mediante el cual se atiende un plan de actuación económica, se informa sobre los recursos parafiscales administrados por las entidades que cobija, se autoriza el monto máximo de los gastos que el Estado puede realizar durante un lapso determinado, con las atenciones que detalladamente se especifican, y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos.¹⁸

c. Ordenamiento jurídico colombiano

El marco normativo del presupuesto público en Colombia está compuesto por varias disposiciones constitucionales y legales, de las cuales se traerá a colación en este aparte las que se refieren a la definición del presupuesto.

Así las cosas, el artículo 345 de la Constitución Política de 1991, al referirse al presupuesto, establece:

En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos.

Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

¹⁸ *Ibidem*, p. 442.

Asimismo, el artículo 346 de la Constitución dispone que *“el gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los diez primeros días de cada legislatura”*.

A partir de las disposiciones constitucionales referidas anteriormente, tenemos que el ordenamiento jurídico colombiano adopta una definición de presupuesto atendiendo a su contenido jurídico, político y económico. Jurídico, porque el presupuesto se debe expresar por medio de una ley emanada del órgano legislativo; político, porque el procedimiento previsto para la conformación y aprobación del presupuesto se concibe desde el punto de vista del control material que ha de ejercer el Congreso sobre el proyecto del presupuesto que le presente el gobierno; y económico, porque al exigirse que el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones ha de corresponder con el Plan Nacional de Desarrollo, se está reconociendo la trascendencia del presupuesto como herramienta esencial de la Hacienda Pública y la forzosa armonía que debe existir entre el presupuesto del Estado y la economía.

De otro lado, también se logra identificar que el alcance de la definición del presupuesto tiene una doble connotación: en cuanto a los ingresos y los gastos. Con respecto a los primeros, necesariamente, deben estar previstos en el presupuesto desde el punto de vista nominal; y frente a los segundos, su realización tiene que seguir los precisos lineamientos que establece el presupuesto en forma pormenorizada y no pueden exceder el importe máximo que allí mismo se haya

previsto para el período correspondiente, aún en presencia de superávits en la caja estatal.¹⁹

Aunque el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) no consagra una norma que define expresamente el presupuesto, varias de sus disposiciones se encargan de definirlo. Para comenzar, el artículo 2 del EOP establece que las disposiciones normativas y reglamentarias de la Ley Orgánica del Presupuesto son las únicas que podrán regular, entre otras, la capacidad de contratación y la definición del gasto público social. También el artículo 3 establece que el EOP tiene dos niveles de cobertura: el primero corresponde al Presupuesto General de la Nación, compuesto por los presupuestos de los establecimientos públicos del orden nacional y el presupuesto nacional, el cual comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la organización electoral y la Rama Ejecutiva nacional. El segundo nivel incluye la fijación de metas financieras a todo el sector público y la distribución de los excedentes financieros de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta con su respectivo régimen. En este sentido, el artículo 11 del EOP dispone que el Presupuesto General de la Nación se compone de dos partes: la primera se refiere al Presupuesto de Rentas, el cual ha de contener la estimación de los ingresos corrientes de la Nación, de las contribuciones parafiscales, cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los

¹⁹ *Ibidem*, p. 445.

establecimientos públicos de orden nacional; la segunda parte se refiere al Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones, la cual ha de incluir las apropiaciones para la Rama Judicial, la Legislativa y demás órganos a los que se refiere dicho artículo, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.²⁰

²⁰ Al respecto, el artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto señala:

El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional. En los Presupuestos de Gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda (Ley 38/89, artículo 23, Ley 179/94, artículo 16).

Por su lado, el artículo 86 del EOP dispone:

Cuando se fusionen órganos o se trasladen funciones de uno a otro, el Gobierno Nacional, mediante decreto, hará los ajustes correspondientes en el presupuesto para dejar en cabeza de los nuevos órganos o de los que asumieren las funciones, las apropiaciones correspondientes para cumplir con sus objetivos, sin que puedan aumentar las partidas globales por funcionamiento, inversión y servicio de la deuda, aprobadas por el Congreso de la República (Ley 179/94, artículo 59).

En varias oportunidades el Gobierno Nacional hace referencia a las notas características del concepto y a la importancia del sistema presupuestal en Colombia. Al respecto, en la exposición de motivos del proyecto de la reforma al Estatuto Orgánico del Presupuesto, elaborado por el Ministerio de Hacienda, se estableció que:

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. Un correcto proceso presupuestal es garante de una exitosa gestión económica y social, un proceso presupuestal sin fundamentos claros, es garante de una gestión deficiente en el campo económico y el campo social.

Consciente de lo anterior, el Gobierno Nacional está presentando el proyecto de ley a consideración del honorable Congreso de la República, el cual busca la adecuación de aspectos específicos del complejo régimen presupuestal colombiano actual, de manera que se logre que el Estado cumpla con el objetivo de focalizar el gasto de manera eficiente y transparente, teniendo en cuenta los limitados recursos con que cuenta el país. Se trata de que a través de la Ley Orgánica de Presupuesto y las leyes anuales de presupuesto de la Nación, se generen las condiciones para lograr un desarrollo social vigoroso y equitativo, mejorando las

condiciones de vida y el bienestar de los colombianos, en especial de aquellos con menores recursos. Es importante reconocer que un nuevo marco legal no generará inmediatamente mejores instituciones y mejores procesos. Las transformaciones toman tiempo, requieren desarrollo, disciplina y voluntad. Es, sin embargo, un primer y necesario paso en un camino por recorrer.²¹

Finalmente, la Corte Constitucional, en ejercicio del control constitucional que le otorga la Carta Política, se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el concepto del presupuesto; donde reconoce un alto contenido político, jurídico y económico:

el de presupuesto cuya trascendencia jurídica-económica y política es innegable, como quiera que se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se cumplen las funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas macroeconómicas, la planificación del desarrollo, y se hace una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de efectuarse dentro del período fiscal respectivo.²²

²¹ Exposición de motivos del proyecto de reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto realizado por el Gobierno Nacional. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Ponencia de Alberto Carrasquilla Barrera.

²² Sentencia C-1065/01, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

En lo que se refiere al artículo 346 de la Constitución Política, esto es, que el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropriaciones deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, la Corte establece:

Como quedó expuesto en los puntos en los cuales se analizaron brevemente las características y naturaleza del Plan Nacional de Desarrollo y del presupuesto, el Plan es un mecanismo ordenador y aglutinador de la política estatal, en tanto que el presupuesto es un instrumento jurídico con que cuenta el Estado para poner en ejecución los programas y planes basados en esa política. En ese orden de ideas, resulta apenas obvio que deba existir una identidad entre las metas y programas trazados en el Plan, con las apropiaciones y recursos contemplados en la ley anual de presupuesto, con el objetivo claro de que no exista contradicción, sino por el contrario, una concordancia tal que permita la plena realización del desarrollo de los asuntos prioritarios del país.

(...) Se constituye en un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, a través del cual se cumplen las funciones redistributivas en la sociedad, se hacen efectivas las políticas macroeconómicas, la planificación del desarrollo, y se hace una estimación anticipada de los ingresos y una autorización de los gastos públicos que han de efectuarse dentro del período fiscal respectivo.²³

²³ *Ibidem.*

2. Régimen legal colombiano

El marco normativo de la institución presupuestaria en Colombia está compuesto, de una manera compleja, por las disposiciones constitucionales del título XII “Del régimen económico y de la Hacienda Pública” de la Carta Política, por la Ley Orgánica del Presupuesto, por las leyes anuales del presupuesto, por la Ley Orgánica de la Planeación y las leyes de planes de desarrollo. Con base en esto, el sistema presupuestal ha de corresponder y guardar armonía con las disposiciones constitucionales pertinentes, con las leyes orgánicas que gozan de jerarquía superior dentro del ordenamiento jurídico, las cuales normatizan las reglas y parámetros para el ejercicio de la función legislativa en esa materia, con las leyes del Plan Nacional de Desarrollo que tienen un carácter temporal y, finalmente, con las leyes anuales del presupuesto.

a. Normas constitucionales

Antes de enunciar las disposiciones constitucionales que nutren el régimen jurídico de la institución presupuestaria, es menester traer a colación uno de los principios constitucionales más trascendentales en la materia: *la planeación presupuestal*, pues, basándose en ésta se debe entender y nutrir todo el sistema presupuestal en el ordenamiento jurídico colombiano.

En un primer término, se tienen las normas que se refieren al gasto y al presupuesto público. Bajo este entendido, el artículo 151 de la Constitución Política de 1991 establece que el Congreso de la República ha de regular “*las normas*

sobre preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones y del Plan General de Desarrollo”, por medio de la expedición de una ley orgánica. Al referirse a leyes de naturaleza orgánica, es menester enunciar, de manera muy general, sus características fundamentales, dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

Las leyes orgánicas son normas jurídicas con características especiales, o, como lo ha dicho la Corte Constitucional, son aquellas que “*gozan de una prerrogativa especial*”,²⁴ pues de ellas se predica “*una posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas*”.²⁵ En el caso de la Ley Orgánica del Presupuesto, el sistema legal que depende de ella es, consecuentemente, el sistema legal presupuestal. Tal y como lo ha sostenido la Corte Constitucional, las leyes orgánicas “*condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, (...) sujetan el ejercicio de la actividad legislativa*”.²⁶

En cuanto al concepto de este tipo de leyes, se tiene que la exigencia de los requisitos adicionales para su configuración no obedece a un obstáculo sin razón de ser, pues, por el contrario, dicha exigencia, tiene fundamento en los principios y valores constitucionales, especialmente, en la conservación de la configuración del aparato estatal. Al respecto, la Corte Constitucional considera:

²⁴ Sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ *Ibidem*.

estas leyes tienden a precisar y complementar las disposiciones constitucionales relativas a la organización y funcionamiento del poder público, por lo cual tienen vocación de permanencia. El constituyente ha querido que esos contenidos normativos que considera particularmente importantes para la configuración del aparato estatal, no estén sujetos a la mayoría simple, sino a una mayoría reforzada, con lo cual se busca conferir una mayor estabilidad a la regulación de esas materias. Así, en la Asamblea Constituyente, la ponencia sobre función legislativa resaltó que estas leyes orgánicas son “como una prolongación de la Constitución”, que organizan la República, que dan normas estables, que no debieran cambiarse caprichosamente, como no se cambia la Constitución. Concluían entonces los ponentes que eso explica “los atributos con los cuales se revistió a la ley orgánica, a saber: superior jerarquía, casi constitucional, y naturaleza ordenadora. Es permanente, estable e impone autolimitaciones a la facultad legislativa ordinaria.”²⁷

Una característica fundamental de las leyes orgánicas resulta ser la supralegalidad de las mismas, es decir, la jerarquía superior que gozan respecto de las otras leyes. La posición adoptada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido la de afirmar que las leyes orgánicas son de naturaleza jurídica superior a las demás leyes que versan sobre el mismo contenido material, pues aquellas se deben ajustar a lo que

²⁷ Sentencias C-478/92, C-089 A/94, C-546/94 y C-538/95.

éstas ordenan. En consecuencia, la Corte señala que si una norma no acata los principios y procedimientos consagrados por la ley orgánica, tal desacatamiento acarrea, naturalmente, una inconstitucionalidad.

A continuación se señalan algunas sentencias de la Corte Constitucional que han marcado su posición respecto a la naturaleza de las leyes orgánicas:

a) En la sentencia C-337 de 1993, cuyo Magistrado Ponente fue Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte estudió el concepto de ley orgánica. Señaló que si bien no es exactamente una norma constitucional, sí es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes, cuando se refieren al mismo contenido material. En lo pertinente, señaló esta sentencia:

Desde luego una ley orgánica es de naturaleza jerárquica superior a las demás leyes que versen sobre el mismo contenido material, ya que éstas deben ajustarse a lo que organiza aquella. Pero, propiamente hablando, la ley orgánica no tiene el rango de norma constitucional, porque no está constituyendo, sino organizando lo ya constituido por la norma de normas, que es, únicamente, el Estatuto Fundamental. La ley orgánica no es el primer fundamento jurídico, sino una pauta a seguir en determinadas materias preestablecidas, no por ella misma, sino por la Constitución.

Así, la norma constitucional es creadora de situaciones jurídicas, sin tener carácter aplicativo sin ninguna juridicidad anterior, al paso que la ley orgánica sí aplica una norma superior –la constitucional– y crea, a la vez, condiciones a

las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal, un nivel superior respecto de las leyes que traten de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (artículo 151, C.P.).

b) La consecuencia del rango especial de esta clase de leyes se refleja en que pueden condicionar la expedición de otras leyes al cumplimiento de sus procedimientos y principios. En la sentencia C-446 de 1996, la Corte señaló:

El criterio adoptado por la Corporación permite concluir que la Ley Orgánica del Presupuesto se encuentra dotada de la característica especial de poder condicionar la expedición de otras leyes sobre la materia a sus prescripciones, de modo tal que una vulneración o desconocimiento de los procedimientos y principios que en ella se consagran al momento de la expedición de las leyes presupuestales ordinarias, puede acarrear la inconstitucionalidad de éstas, debido al rango quasi constitucional al que sus disposiciones han sido elevadas por voluntad expresa del Constituyente. La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de que la Ley Orgánica de Presupuesto era objeto, ya que como se ha indicado en reiterados pronunciamientos, el artículo 352 Superior la ha convertido en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el nacio-

nal, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regula entonces las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución) y constituye un elemento que organiza e integra el sistema legal que depende de ella.²⁸

c) Este mismo criterio se repitió en la sentencia C-423 de 1995, y se puso de presente que las leyes orgánicas son verdaderos límites procedimentales para el ejercicio del legislador. En lo pertinente dijo la providencia:

Las leyes orgánicas se constituyen en reglamentos que establecen límites procedimentales, para el ejercicio de la actividad legislativa, en el caso de las leyes ordinarias en general y en el de ciertas y determinadas leyes en especial; son normas de autoreferencia para quienes tienen la facultad de expedirlas y posteriormente desarrollar la materia de la cual tratan, a través de leyes ordinarias. Son normas intermedias entre las disposiciones del ordenamiento superior y las normas que desarrollan la materia que ellas regulan.²⁹

De otra parte, el régimen jurídico del presupuesto también está compuesto por disposiciones constitucionales sobre planeación económica que establecen los parámetros y reglas que deben seguir los planes de desarrollo que han

²⁸ Sentencia C-446 de 1996, M.P. Hernando Herrera Vergara.

²⁹ Sentencia C-423 de 1995, M.P. Fabio Morón Díaz.

de elaborar los gobiernos “*como expresión de los objetivos, prioridades y metas que se propongan realizar durante su período, todo lo cual ha de plasmarse en una parte general y un plan de inversiones*”.³⁰ Dichas disposiciones son las contenidas en el capítulo 2 del título XII (artículos del 339 al 344) de la Constitución Política de Colombia. En este mismo sentido, el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución le otorga la facultad al Congreso de la República de aprobar los planes 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*”.

De la misma forma, el capítulo 3 del título XII (artículos del 345 al 355) de la Constitución, consagra las normas constitucionales sobre el presupuesto público, en virtud de las cuales se establecen los parámetros y reglas que se deben seguir para la elaboración y aprobación del presupuesto público. En este orden de ideas, el artículo 346 establece que el proyecto que el gobierno formule anualmente del Presupuesto de Rentas y ley de apropiaciones “*deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo*”. A su vez, el artículo 353 consagra los principios y disposiciones que se han de aplicar a las entidades territoriales para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

³⁰ Plazas Vega, Mauricio, óp. cit., p. 423.

b. Normas legales

El foco del sistema presupuestal en Colombia está conformado por la afluencia de dos clases de leyes. De un lado, por una ley de naturaleza orgánica en la cual se consagran los parámetros mínimos que han de cumplir los presupuestos, contemplando así la protección, los principios, el contenido y demás disposiciones pertinentes que sirven de base en el sistema. En el ordenamiento jurídico colombiano, la Ley Orgánica del Presupuesto corresponde al *Estatuto Orgánico del Presupuesto*, conformado por las leyes 38 de 1989, la 179 de 1994 y la 225 de 1995, las cuales se encuentran compiladas por el Decreto 111 de 1996, modificadas por leyes posteriores de la misma naturaleza, como lo es la Ley 617 de 2001, la Ley 718 de 2001 y la Ley 819 de 2003 sobre transparencia fiscal.

De otro lado, se tiene que el foco del sistema presupuestal también está integrado por las leyes anuales de presupuesto, las cuales, necesariamente, han de sujetarse a la Constitución Política y al EOP. Estas leyes se caracterizan por no gozar de una vigencia definitiva, como sucede con las leyes de otro tipo, pues éstas tienen vocación de permanencia temporal.

Como anotación final, no se debe olvidar lo ya mencionado en párrafos anteriores, y es que uno de los principios fundamentales del sistema presupuestal es la *planeación presupuestal*. Este principio implica que, tal y como lo establece la Constitución Política y reafirma el EOP, el presupuesto debe guardar coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo; esto quiere decir que el presupuesto público se concibe como una herramienta esencial de la Hacienda Pública y de la economía nacional, generando también consecuencias

normativas pues, en términos de Plazas Vega, “*la institución presupuestaria gira alrededor de dos cuerpos normativos paralelos pero correlacionados, a saber: de una parte, las normas constitucionales que regulan el plan de desarrollo correspondiente al gobierno que se trate; y de otra, las normas constitucionales sobre el presupuesto, la Ley Orgánica del Presupuesto y las leyes temporarias de presupuesto que rigen por cada vigencia anual*”.³¹

Bajo este entendido, y en lo que se refiere a los efectos de la institución presupuestaria, es menester tener en cuenta que el presupuesto, en cuanto a los gastos, constituye una “*verdadera ordenación jurídica del gasto y obra como autorización a las autoridades estatales para realizar los gastos decretados por leyes o títulos de gasto precedentes*”,³² y en cuanto a los ingresos, se constituye simplemente como una estimación cuantitativa de los mismos para la vigencia respectiva y “*una autorización para el recaudo pero solo en el sentido de que los conceptos de ingreso correspondientes figuren, de modo nominal, en el presupuesto*”.³³

3. Naturaleza jurídica

Son muchas las teorías y doctrinas que, a lo largo de la historia de la institución presupuestal, se han esbozado en torno a la naturaleza jurídica del presupuesto. Este tema es de gran importancia porque la naturaleza jurídica de esta

³¹ *Ibíd.*, p. 426.

³² *Ibíd.*, p. 426.

³³ *Ibíd.*, p. 426.

institución constituye el fundamento esencial de todo el sistema presupuestal, y a su vez es la que nutre de sentido al régimen jurídico del mismo. Así las cosas, en un primer término, se enunciarán las teorías que se han trazado para explicar la naturaleza jurídica del presupuesto; luego, con base en el régimen jurídico, se establecerá la teoría acogida por el constituyente y legislador colombiano, y, finalmente, se hará un breve recuento de la jurisprudencia de la Corte Constitucional con respecto a este tema.

a. Teorías

Las teorías que se han expuesto a lo largo de la historia para explicar la naturaleza jurídica del presupuesto, han tenido un carácter circunstancial,³⁴ lo que quiere decir, que se formularon en un contexto histórico específico, y por lo tanto, su aplicación ha de hacerse cautelosamente, pues mal se podrían usar en sucesos históricos totalmente diferentes. Al respecto, Rodríguez Bereijo, establece que *“las diversas teorías propuestas por la doctrina para explicar la naturaleza jurídica del presupuesto son, en gran medida, fruto de las condiciones socioeconómicas imperantes en el momento histórico en que fueron formuladas y las concepciones políticas entonces vigentes (...), quiere decir esto que la aplicación de muchas teorías sobre el presupuesto a la realidad de nuestros días ha de hacerse con suma cautela”*.³⁵

³⁴ Restrepo, Juan Camilo, óp. cit., p. 227.

³⁵ Rodríguez Bereijo, Álvaro, óp. cit., p. 19.

Ahora bien, las teorías más destacadas al respecto son:

(i) Teoría dualista

Esta teoría parte de la distinción entre la ley en sentido material y en sentido formal. Tuvo origen en el contexto de la historia constitucional de Prusia durante el siglo XIX (1862 y 1866) y fue esbozada por los juristas Georg Jellinek y Paul Laband. En aquella época, Prusia se encontraba en una crisis constitucional debido a que su Parlamento se negaba a conceder la petición de la Corona, que solicitaba una autorización para obtener nuevos recursos que se destinarían a modernizar la institución militar. Incluso, hubo muchos años en los que el Parlamento se abstuvo de aprobar la ley de presupuesto; sin embargo, esto no fue impedimento para que el Estado siguiera operando presupuestalmente, se recaudaran los ingresos y se ejecutaran los gastos. Esta circunstancia llevó a que se planteara una discusión alrededor del título de legalidad que sustentara el recaudo de dichos ingresos y la ejecución de los gastos.³⁶

Laband esbozó una teoría sobre la idea de que era necesario hacer una distinción entre la ley en sentido material y la ley en sentido formal, afirmando que la primera era aquella que señalaba los deberes y los derechos de los ciudadanos, y la segunda era la que se limitaba a expresar, únicamente, una opinión jurídica del Parlamento. Así pues, sostenía Laband,

³⁶ A partir de la lectura de Juan Camilo Restrepo en su obra *Hacienda pública*, y de Mauricio Plazas Vega en su obra *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*.

cuando el Parlamento aprobaba una ley de presupuesto, lo que estaba haciendo era protocolizar una opinión de carácter político³⁷ y, por lo tanto, era una ley en sentido formal y no material; en sus palabras, “la ley presupuestaria no constituye el fundamento legal, ni de la realización de gastos, ni de la recaudación de ingresos, siendo solamente la constatación del acuerdo entre el gobierno y el Parlamento sobre la idoneidad de la estimación previa sobre la necesidad y conveniencia de las sumas en ella indicadas”.³⁸

Con base en esta teoría se saneaba el hecho de que el Parlamento no aprobara la ley de presupuesto, pues el fundamento legal para recaudar impuestos y ejecutar gastos era totalmente distinto a la ley aprobatoria del presupuesto, y de esta manera no se obstruía el funcionamiento de la administración pública.

Siguiendo a Rodríguez Bereijo, es claro que esta teoría fue viable únicamente en una monarquía constitucional como la prusiana, donde la constitución, lejos de ser impuesta por el pueblo, fue otorgada por el monarca, y fue esta circunstancia la que “*contribuyó a administrativizar el concepto de presupuesto al desligarlo de la ley aprobatoria, la cual tendría un carácter meramente formal*”.³⁹ De tal manera, sería un

³⁷ Restrepo, Juan Camilo, óp. cit., p.227.

³⁸ Laband, Paul. *El derecho presupuestario*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979.

Este autor fue un importante jurista alemán, especialista en teoría del Estado. Fue profesor de las universidades Königsberg y la de Estrasburgo.

³⁹ Restrepo, Juan Camilo, óp. cit., p.230.

absurdo traer esta teoría a la actualidad, y aún más al caso colombiano, pues surgió en un entorno político que nada se parece al nuestro. Sin embargo, no se puede negar que al haberse acogido esta teoría en países en los cuales no existía un autoritarismo, contribuyó al papel que desempeña el Parlamento frente al presupuesto, y claramente, esta situación no es ajena a nuestra realidad.

(ii) Teoría del acto-condición

Esta teoría fue desarrollada por el francés Gaston Jèze, en el entendido que el presupuesto obra como condición para la realización del gasto y la recaudación de ingresos del Estado, para un tiempo determinado; es decir, el presupuesto es un simple acto administrativo-condición, el cual se requiere para que las leyes preexistentes sobre impuestos y gastos se puedan ejecutar. Jèze considera que *“el presupuesto en un Estado de previsión de gastos e ingresos de Estado para un tiempo determinado es un acto particular, no establece ninguna regla general y permanente. ¿En qué consiste entonces el presupuesto? Únicamente en la puesta en funcionamiento de las leyes preexistentes; el presupuesto no hace más que asegurar la ejecución de las leyes preexistentes. Por lo tanto, el presupuesto no es una ley, sino un acto administrativo”*.⁴⁰

También considera que el presupuesto tiene la naturaleza de un acto-condición para regularizar el ejercicio de un poder legal, teniendo en cuenta que además existen actos-condición

⁴⁰ Rodríguez Bereijo, Álvaro, óp. cit., p. 68.

que extienden a un caso particular una situación jurídica impersonal. Al respecto, Jèze señala:

El principal acto-condición realizado por el Parlamento, es la aprobación del presupuesto de gastos y recursos. En Francia, la apertura de un crédito es la condición para que pueda ejercerse regularmente el poder legal de los ministros de celebrar los actos jurídicos de los cuales resultan deudas para el Tesoro: suministros, contratos, etc. El presupuesto de ingresos es, para los recursos derivados de los impuestos, la condición para que pueda ser regularmente ejercido el poder legal de los agentes del fisco, de realizar los actos jurídicos creadores de obligaciones para los contribuyentes.⁴¹

La teoría del acto-condición ha sido aceptada por la doctrina y jurisprudencia de varios países, de los cuales no escapa Colombia, pues, como se enunciará más adelante, la Corte Constitucional en varias ocasiones ha acogido esta teoría a la hora de explicar la naturaleza jurídica del presupuesto. Incluso, algunos doctos la han acogido pero con ciertas variaciones; así sucede con Plazas Vega, quien

⁴¹ Jèze, Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. Vol. I. Depalma. Buenos Aires, 1948.

Jèze (Toulouse, 1869 - Deauville, 1953) fue un jurista francés que ocupó el cargo de presidente del Instituto Internacional de Derecho y actuó como consejero de varios gobiernos extranjeros. Fue uno de los principales promotores en Francia de la ciencia financiera como disciplina autónoma. Entre sus obras se destacan: *Estudio teórico y práctico sobre la ocupación como forma de adquirir territorios en derecho internacional* (1896), *Teoría general del crédito público* (1922) y *La estabilización de las monedas* (1932).

establece que el presupuesto, además de ser una ley en sentido extrínseco e intrínseco, es un “*acto estatal de condición*”.

(iii) *Teoría del acto jurídico complejo*

Esta teoría es una variante de la doctrina francesa expuesta, principalmente, por León Duguit. Ésta dice que el presupuesto es un acto jurídico múltiple o complejo, y no simplemente un acto jurídico único. Igualmente, afirma que el presupuesto de gastos tiene una naturaleza jurídica diferente a la del presupuesto de ingresos. Duguit considera que el presupuesto es un acto complejo que implica la inminente distinción entre el presupuesto de gastos y el presupuesto de ingresos: “*En lo relacionado con los gastos (dépenses publiques), el presupuesto no es sino un acto administrativo respecto del cual el Parlamento cumple una función de agente administrativo y, por consiguiente, no tiene la naturaleza de ley y está subordinado a las leyes preexistentes, las cuales no pueden modificar. En lo que atañe a los ingresos, tampoco es ley en sentido material ni en relación con los impuestos ni en lo que toca con otros ingresos, salvedad hecha de los tributos que deban votarse cada año*”.⁴²

(iv) *Teoría del acto político*

Esta teoría fue esbozada por la escuela italiana y consiste, esencialmente, en afirmar que el presupuesto es un acto

⁴²Duguit, Léon. *Traité de Droit Constitutionnel*. Vol. II. Ancienne Librairie Fontemoing Editeurs. París, 1928. ps. 809 y 810.

netamente político,⁴³ pues el Parlamento, al aprobar o improbar el presupuesto, se está manifestando más que jurídica, políticamente.

(v) Teoría de la ley formal y material

Esta teoría se conoce también como la concepción monista del presupuesto, es decir, el presupuesto como ley ordinaria. Ha sido esbozada por reconocidos doctos, como Álvaro Rodríguez Bereijo, Eusebio González García, Fernando Pérez Royo; y en el caso colombiano se encuentran Juan Camilo Restrepo y Mauricio Plazas Vega, como defensores de la misma.

Rodríguez Bereijo considera que el presupuesto es una ley en sentido pleno, formal y material. Considera que:

por encima de la polémica sobre la distinción entre ley formal y ley material, la ley de presupuesto tiene un carácter coactivo, imperativo, de formación de conductas de la administración y de los ciudadanos, típico de toda norma jurídica. Y si a ello se añade que la emanación del presupuesto se hace por el poder legislativo siguiendo el iter constitucionalmente establecido para la emanación de las leyes, ha de concluirse forzosamente que el presupuesto es una ley formal y material, o mejor, simplemente, una ley (...) es erróneo derivar de esta distinción (leyes “materiales” o “propias”, y leyes “formales” o “impropias”) una distinta eficacia de la ley afirmando que la ley en sentido

⁴³ Restrepo, Juan Camilo, óp. cit., p. 235.

formal tiene una eficacia derogatoria mínima respecto a las demás leyes materiales y al ordenamiento jurídico preexistente. La eficacia inherente a la forma de la ley, independientemente de su contenido, implica que no podrá ser modificada o derogada sino por otra disposición de igual rango, o emanada según el “iter legislativo” establecido en la Constitución; e implica también que la ley puede modificar el ordenamiento jurídico preexistente y, por tanto, las situaciones jurídicas creadas al amparo de la legislación anterior, así como modificar o extinguir los derechos y las obligaciones inherentes a dichas situaciones jurídicas (...). Por último, al margen de la inutilidad misma de la distinción entre ley en sentido material y en sentido formal, es preciso reconocer la inconsistencia de su aplicación para explicar la naturaleza y efectos del presupuesto. Como ha dicho acertadamente Sica, afirmar que la ley de presupuestos es un ley formal no parece que sirva para caracterizarla frente a las demás leyes en el actual ordenamiento.⁴⁴

De otro lado, Pérez Royo considera que dicha distinción no tiene aplicación histórica a nuestra época y, aunque considera que el presupuesto es una ley en sentido pleno, ésta no es ordinaria, sino de carácter especial.⁴⁵ Asimismo, el tratadista español González García, critica la distinción entre ley en sentido material y formal, afirmando que el presupuesto es una ley en sentido pleno y que, incluso, pue-

⁴⁴ Rodríguez Bereijo, Álvaro, *óp. cit.*, p. 52.

⁴⁵ Plazas Vega, Mauricio, *óp. cit.*, p. 465.

de modificar disposiciones normativas vigentes. Al respecto, este tratadista afirma que:

Dentro del marco de esta crítica general a la concepción formal de la ley de presupuesto, es necesario destacar la escasa utilidad que reviste la distinción entre ley en sentido material y ley en sentido formal. La ley se distingue de cualquier otro acto por emanar del poder legislativo en el ejercicio de las específicas atribuciones que le son conferidas por las leyes constitucionales (...). En este sentido, no se ve qué elemento nuevo o qué luz pueda aportar la distinción entre ley en sentido material y ley en sentido formal. Todo ello al margen de la falta de sanción legal de dicha distinción, pues mientras no se demuestre lo contrario “las leyes sólo se derogan por otras leyes posteriores”, no constando si la ley en cuestión habrá de ser formal o material, ni la persona u órgano a quien correspondería realizar con posterioridad a la actividad desarrollada por las Cortes tan trascendente distinción. (...) de la exposición anterior se desprende que la distinción entre leyes en sentido formal y material carece de relevancia jurídica, imponiéndose la atribución de un valor jurídico unitario (valor de ley) a la ley del presupuesto, con la subsiguiente posibilidad de modificar a través de su articulado cualquier disposición del ordenamiento financiero. Conclusión que al mismo tiempo margina, por estéril, la discusión sobre el carácter y el valor que deba atribuirse a la legislación financiera preexistente, válida en sí misma, y que, desde

luego no necesita ninguna revalidación ulterior, ni por la ley del presupuesto o por ninguna otra ley.⁴⁶

A esta teoría también se han adherido doctos colombianos, como por ejemplo Juan Camilo Restrepo, quien en su obra *Hacienda Pública* dice: “Nosotros adherimos, para el caso colombiano, a esta interpretación. El proceso constitucional para la aprobación anual del ‘Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones’, del que habla el artículo 346 de la C.P. es, aunque especial, un procedimiento conducente a la aprobación de una ley que, entre otras cosas, no está excluida del control de constitucionalidad del artículo 241, reservado, como se sabe, para aquellas normas con fuerza material de ley”.⁴⁷

b. Sistema jurídico colombiano

Tal y como se señaló en párrafos anteriores, son muchas las teorías y doctrinas que se han esbozado para explicar la naturaleza jurídica del presupuesto. Sin embargo, se dejó claro que la aplicación de éstas depende de las circunstancias históricas y políticas actuales del país, las cuales se ven reflejadas, esencialmente, en su ordenamiento jurídico.

Con base en esto, para poder determinar la naturaleza jurídica de la institución presupuestaria en Colombia, es menester acudir a las disposiciones constitucionales y legales

⁴⁶ González García, Eusebio. *Introducción al derecho presupuestario*. Editorial Revista de Derecho Financiero. Madrid, 1973. pp. 250-251.

⁴⁷ Restrepo, Juan Camilo, óp. cit., p. 230.

que integran su régimen jurídico, ya que éstas son las que reflejan el verdadero contenido de la naturaleza jurídica que quiso imprimirle el constituyente y el legislador.

(i) El presupuesto como una ley plena

Para comenzar, es claro que se debe desechar, por completo, la teoría dualista de la naturaleza jurídica del presupuesto, y esto porque, además de estar de acuerdo con las consideraciones de los tratadistas que defienden la teoría monista sosteniendo que surgió en la historia en un entorno político que en nada o en muy poco se puede asimilar al colombiano,⁴⁸ no hacerlo sería contradecir el principio democrático, el cual es fundamental en el Estado colombiano, consagrado así por el artículo 1 de la Constitución Política de 1991. Este principio, según la Corte Constitucional, se materializa, en materia presupuestal en los siguientes términos: “*Quiere la Constitución Política que, así como no puede existir impuesto sin representación, tampoco el cálculo de las rentas nacionales ni la autorización de los gastos del Estado se lleven a cabo por las autoridades, sin la participación de quienes representan legítimamente al pueblo en el Congreso de la República y, en su caso, en las asambleas departamentales y los concejos municipales o distritales*”.⁴⁹

El presupuesto es una manifestación del principio democrático, y mal se podría afirmar que éste sólo es una ley en sentido formal o, tal vez, que es un acto administrativo-

⁴⁸ Plazas Vega, Mauricio, óp. cit., p. 444.

⁴⁹ Sentencia C-022 de 2004, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

condición, porque si esto fuera así sería contradecir todo el sistema presupuestal, ya que el presupuesto le otorga al Parlamento un papel principal en la institución presupuestal como representante legítimo del pueblo y no como un simple verificador de cifras y datos. Siguiendo esto, las disposiciones constitucionales y legales que integran el régimen jurídico del presupuesto público hacen eco al principio democrático y, por ende, a la naturaleza jurídica del presupuesto como una ley plena.

El régimen jurídico del presupuesto en Colombia tiene una dinámica compleja pues, constitucionalmente, existen dos focos que estructuran su régimen; por un lado, está la ley orgánica, y por otro, encontramos las leyes anuales de presupuesto, que deben guardar coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo. En cuanto a la ley orgánica, con base en el artículo 151 de la C.P., y en la razón de ser de este tipo de leyes, se encarga de orientar y trazar los parámetros de la actividad propia del Congreso en la materia (preparación, aprobación y ejecución del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones). En cuanto a las leyes anuales de presupuesto, son formuladas por el gobierno y expedidas por el Congreso, al igual que sucede con el Plan Nacional de Desarrollo, al que dichas leyes han de corresponder. *“En consecuencia, el presupuesto no es ya un simple documento político-contable, sino que constituye un instrumento jurídico de singular y*

definitivo alcance para asegurar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo".⁵⁰

Con base en los artículos 200 y 346 de la C.P., los cuales consagran el trámite del presupuesto y las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto pertinentes, se tiene que dichas disposiciones corroboran la naturaleza de ley del presupuesto, en sentido formal y material.

Aunque el gobierno es quien envía a la Cámara de Representantes el proyecto del presupuesto, el Congreso también tiene un papel activo respecto al mismo. Por ejemplo, el artículo 346 de la C.P. abre las puertas para que se puedan incluir "*gastos propuestos por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinados a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo*". Otro ejemplo es la disposición contenida en el artículo 347 de la C.P., en virtud de la cual, cuando el proyecto resulte deficitario por falta de los recursos necesarios para atender las apropiaciones, el Congreso puede sugerir la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados, y, en este caso, se está frente a un "*poder de creación de derecho con fuerza vinculante del Congreso*";⁵¹ así, el presupuesto se puede aprobar sin necesidad de que esto suceda con los recursos adicionales. De otro lado, el Congreso puede aumentar los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y

⁵⁰ Plazas Vega, Mauricio, óp. cit., p. 444.

⁵¹ *Ibidem*, p. 453.

aquellos provenientes del balance del Tesoro; también puede aumentar las partidas del presupuesto de gastos, si para ello se cuenta con el concepto previo favorable del ministro del ramo.⁵² Finalmente, el presupuesto se encarga de trazar los parámetros que delimitan la actividad financiera del Estado, puesto que los funcionarios únicamente pueden ejecutar los gastos autorizados y para los fines trazados en la ley de presupuesto, trascendiendo así, la concepción del presupuesto como una mera estimación de ingresos y gastos.

Hay quienes afirman que siendo el presupuesto una la ley en sentido unitario, formal y material, en la misma ley anual de presupuesto se deben incluir normas que incidan en el presupuesto pero que tengan vigencia definitiva.⁵³ Al respecto, Plazas Vega considera que:

no se encuentra inconveniente en que otras materias, que no afecten la unidad temática contemplada en el artículo 158 de la Carta, puedan agregarse al conjunto del presupuesto otras disposiciones. De hecho, las leyes anuales de presupuesto suelen presentar ejemplos claros en la selección correspondientes a disposiciones generales, en la cual se incluyen diversas normas de ordenación jurídica del gasto, y en general de las finanzas públicas, que no se limitan a reproducir leyes anteriores, sino que crean derecho positivo (v. gr., normas sobre deuda pública, condiciones

⁵² *Ibíd.*, p. 453.

⁵³ *Ibíd.*, p. 453.

de gasto y muchas otras de tipo hacendístico). Algunas de esas disposiciones, por su estrecha vinculación con el presupuesto público podrán considerarse como de vigencia temporaria, en forma similar a la ley de presupuesto; pero otras no. Lo cierto es que la ley dentro de la cual se involucra el presupuesto, por ser ley, en sentido material, puede comprender normas de vigencia temporal, las estrictamente presupuestales, y normas de vigencia definitiva.⁵⁴

Podría ser factible dicha posibilidad, pero no porque de ella se predique la naturaleza del presupuesto, sino porque sería una consecuencia lógica del presupuesto como ley en sentido pleno; no obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido enfática en negarle dicha posibilidad a la ley anual del presupuesto, como se verá en el siguiente aparte.

Así pues, la naturaleza jurídica del presupuesto en el ordenamiento jurídico colombiano es una ley en sentido pleno, es decir, en sentido material y formal. Esto, sin perjuicio del carácter instrumental del presupuesto, en virtud del cual los gastos no pueden ejecutarse si no existe la autorización presupuestal, y las contribuciones y los impuestos no pueden recaudarse si no se plasman, de manera nominal, en la ley de presupuesto. En este sentido, el presupuesto también tiene el carácter de acto-condición; de ahí que la Corte Constitucional afirme que es un “*acto condición con un profundo*

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 480.

contenido normativo".⁵⁵ Pero el hecho de tener características propias de un acto de este tipo, no implica que su naturaleza jurídica sea la misma.

(ii) Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la naturaleza jurídica del presupuesto

La jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha caracterizado por alternar discusiones en torno a la naturaleza jurídica de la ley anual del presupuesto; respecto de lo cual, aún la naturaleza jurídica del presupuesto sigue siendo un escenario borroso en este campo. Es así como la Corte, en algunas ocasiones, ha hecho referencias que parecieran indicar la defensa de la teoría del acto-condición, mientras que, en otras, establece lineamientos que parecieran preservar, muy someramente, la teoría de la ley material.

Para efectos de identificar la línea jurisprudencial de la Corte en este tema, es necesario citar un aparte de la sentencia C-177 de 2002, en donde se hace una breve referencia a la misma:

En efecto, en ocasiones la Corte ha hecho hincapié en el alcance específico de la ley anual de presupuesto, consistente en estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar el gasto público en determinada vigencia, desestimando su alcance normativo. En este sentido, por ejemplo, ha dicho:

⁵⁵ Para algunos doctos en la materia, como Plazas Vega, el presupuesto, además de ley con contenido intrínseco y extrínseco, es un acto estatal condición.

“Finalmente, con respecto a la ley anual de presupuesto, esta Corporación ha señalado que tal ley no tiene, en sentido estricto, una función normativa abstracta, sino un contenido concreto. En efecto, el papel de esta ley, esencial pero de alcance específico, es el de estimar y delimitar los ingresos fiscales y autorizar los gastos públicos para una determinada vigencia fiscal.⁵⁶ Por ello, en otras oportunidades, esta Corporación ha declarado inconstitucionales aquellos apartes de las leyes anuales de presupuesto que han desbordado ese campo, o no han respetado lo estatuido por la ley orgánica”.⁵⁷

En otra ocasión también la Corte hizo referencia a la ley anual de presupuesto, catalogándola expresamente como un “acto-condición”:

La legalidad del gasto, de acuerdo con lo que al respecto disponen los artículos 346 y 345 de la Constitución Nacional, impone que las erogaciones han de decretarse previamente por el legislador, de un lado; y, de otro, que ellas se deben apropiar por la ley de presupuesto, para que efectivamente puedan llevarse a cabo. Es decir, en relación con las erogaciones que de los dineros públicos haga el Estado, el presupuesto tiene la fuerza restrictiva, pues solamente pueden llevarse a efecto aquellos gastos que se apropien anualmente por el legislador, con lo cual se pone de manifiesto que el presupuesto, además de ser

⁵⁶ Sentencia C-357 del 11 de 1994, M.P. Jorge Arango Mejía.

⁵⁷ Ver, por ejemplo, la sentencia C-039/94, M.P. Antonio Barrera Carbonell; o la C-89A de 1994, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

un acto-condición, cumple finalidades macroeconómicas y políticas que explican su propia fisonomía jurídica, como ya lo ha advertido esta Corporación, entre otras, en sentencias C-478 de 1992 y C-685 de 1996.⁵⁸

No obstante, en otras decisiones esta Corporación ha reconocido el carácter de ley en sentido material a la ley anual de presupuesto. Así por ejemplo, en las sentencias C-1433 de 2000 y C-1064 de 2001, la Corte conoció demandas interpuestas en contra de leyes anuales de presupuesto, con lo cual puso de presente que en cuanto tales leyes lo son en sentido material, son objeto de revisión por parte de la Corporación. Adicionalmente, la jurisprudencia ha admitido enfáticamente la fuerza restrictiva del presupuesto, es decir, la característica en virtud de la cual sólo pueden ejecutarse los gastos previamente definidos en él, y el carácter de “autorizaciones de gastos” hasta por un tope máximo, que se atribuye a las normas que decretan apropiaciones. Características estas que denotan el valor normativo del que se reviste el presupuesto y el contenido material de sus normas. En efecto, si es propio de las leyes en sentido material el ordenar, prohibir, o autorizar, y la normas del presupuesto anual que decretan gastos son de un lado autorizaciones de gasto, y de otro, en virtud de su fuerza restrictiva, prohibiciones de superar los límites de gastos en ellas señaladas, es obvio que de un lado autorizan y de otro prohíben, por lo cual su contenido normativo es indiscutible. Así mismo, la jurisprudencia se ha referido a

⁵⁸ Sentencia C-562 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

la especialidad del gasto público, principio según el cual las partidas aprobadas por el Congreso no pueden destinarse a fines distintos de aquel para el cual fueron aprobadas; y finalmente ha explicado cómo el presupuesto es instrumento de la política macroeconómica pública, rasgos estos del presupuesto que también lo ubican como verdadera ley en sentido material, superando la concepción que lo mira como un mero acto administrativo descriptivo de ingresos y gastos, condición para su efectivo recaudo o ejecución. Muestra de esta tendencia de la Corte al reconocimiento de la fuerza normativa del presupuesto, es el siguiente aparte jurisprudencial:

Conforme a lo anterior, y como claramente lo señala el artículo 345 Superior, no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos, regla que es la materialización del principio de la legalidad del gasto en el campo presupuestal. Esta fuerza restrictiva del presupuesto, según la cual sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en esta ley anual, tiene gran trascendencia, ya que el presupuesto no es sólo un instrumento contable, sino que tiene importantes finalidades económicas y políticas, que explican a su vez, su fisionomía jurídica.⁵⁹ Así, tal y como esta Corporación ya lo había destacado,⁶⁰ el presupuesto es un mecanismo de

⁵⁹ Ver, entre otros: Dromi, José Roberto. *Presupuesto y cuenta de inversión*. Astrea. Buenos Aires, 1988. pp. 15 y ss.

Dromi es especialista en derecho administrativo y un reconocido político argentino.

⁶⁰ Ver, entre otras, la sentencia C-478/92, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo (artículos 342 y 346 de la C.P.). Pero el presupuesto es igualmente 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. Finalmente, esto explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual, las apropiaciones efectuadas por el Congreso, por medio de esta ley, son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental.

Lo anterior implica entonces que el Congreso debe no sólo definir el monto máximo de gasto estatal, sino que debe apropiar las partidas para una determinada finalidad, de suerte que éstas deben ser ejecutadas conforme a lo prescrito por la ley de presupuesto, la cual no se limita a autorizar las sumas que pueden ser gastadas, sino que, además, confiere una destinación particular a las distintas partidas. El presupuesto es entonces una ley de autorización de gastos, por cuanto limita jurídicamente su ejecución en tres aspectos: de un lado, en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo; de otro lado, a nivel cuantitativo, ya que las apropiaciones

son las cifras máximas que se pueden erogar; y, finalmente, en el campo sustantivo o material, pues la ley no sólo señala cuánto se puede gastar, sino en qué se deben emplear los fondos públicos.⁶¹

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

De otro lado, la ley de presupuesto involucra una serie de disposiciones generales necesarias para su correcta ejecución, que en cuanto indicaciones que debe acoger el gobierno como ejecutor del gasto público y recaudador de los ingresos fiscales, se revisten también de claro contenido normativo. No obstante, este alcance normativo debe circunscribirse a su objeto y no rebasar el fin que con ellas

⁶¹ Sentencia C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

se persigue, estableciendo regulaciones que sobrepasan temporal, temáticamente o teleológicamente su materia propia. Deben, por lo tanto, como toda disposición legal, observar el principio de unidad de materia a que se refiere el artículo 158 de la Constitución, es decir, tener una relación de conexidad temática, sistemática, causal o teleológica con el resto de las normas de la ley anual de presupuesto. Es en este sentido que se afirma que no pueden tener un contenido extrapresupuestario. Su vigencia temporal es consecuencia de la temporalidad de las normas cuya correcta ejecución pretenden asegurar, por lo cual el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, que compila las normas que contienen el Estatuto Orgánico del Presupuesto, expresamente indica que tales normas generales “regirán únicamente para el año fiscal para el cual se expidan”.⁶²

La Corte es generosa al reconocerle un amplio contenido normativo al presupuesto, partiendo de la base de que la teoría del acto-condición ya se encuentra superada, aunque le ha faltado fuerza y determinación al reconocerle su naturaleza como ley plena. Esto ha sido de esta manera, tal vez por evitar que se abra la puerta a una extratemporalidad de la ley de presupuesto, e incluso que se admita que ésta pueda modificar normas sustantivas. Al respecto, es necesario que la Corte, como máxima autoridad constitucional, adopte una posición contundente en cuanto a la naturaleza jurídica del presupuesto, imprimiéndole a la institución firmeza jurídica,

⁶² Sentencia C-177 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

y así aportar al afianzamiento de las finanzas del país y a su crecimiento progresivo.

4. Principios del presupuesto público

Existen en todas las ramas del derecho principios que fundamentan e impregnan de sustento el régimen jurídico del que se trate, y el presupuestal no es la excepción. Para efectos de exponer de manera concisa y breve los principales principios del sistema presupuestal se seguirá la clasificación y calificación esbozada por Mauricio Plazas Vega, en su obra *Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario*.

Plazas Vega parte de la existencia de una serie de principios presupuestales que se clasifican, según su contenido, en sociales, económicos y políticos. No obstante, debido a la especificidad del tema tratado en el presente escrito, únicamente se hará un enunciado de los principios más relevantes, destacando uno de ellos, pues la repetición del presupuesto resulta ser la manifestación de aquel y, en esta ocasión, es el que interesa traer a colación, esto es, el principio de anualidad.

Como principios económicos del presupuesto, el de coherencia económica y el de homeostasis se encuentran consagrados en la Ley 179 de 1994. El primer principio, el de coherencia económica, dice que haya una perfecta armonía entre el presupuesto y la política económica del Estado; en cuanto al segundo, el de homeostasis, indica que el crecimiento de las cifras presupuestarias guarde coherencia con el crecimiento de la economía.

Paralelamente, se encuentran los principios de gestión mínima, de planificación, de equilibrio presupuestal y de

autoliquidación de la deuda. El primero de ellos implica que el presupuesto debe estar dirigido a lo estrictamente necesario en términos de eficacia y eficiencia; el segundo indica que, tal y como se ha señalado desde un principio, el presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. El de equilibrio presupuestal dicta que los gastos deben coincidir con los ingresos ordinarios; y el de autoliquidación de la deuda implica que el empréstito se destine a gastos de inversión y no de funcionamiento.

Desde el punto de vista contable, están los principios de anticipación, de especificación, de unidad de caja, de integridad y de universalidad. El primero dice que los ingresos que reciba el Estado y los gastos a los cuales se destinen aquellos ingresos han de estar previstos con anterioridad al período en el cual se vayan a ejecutar; el de especificación indica que el presupuesto debe referirse a los gastos de manera detallada y no globalmente; el de unidad de caja dicta que los recursos que perciba el Estado deben ingresar a una cuenta común de la cual se irán discriminando, según se necesite, las partidas ordenadas; en cuanto al principio de integridad, éste se refiere a la expresión asentable del principio de universalidad, y, a su vez, este último dice que el presupuesto debe integrar el total de ingresos y de gastos que ha de recibir y ejecutar el Estado.

Finalmente, desde el punto de vista político se encuentran, por ejemplo, los principios de universalidad y unidad, en virtud de los cuales se *“procura que el acto presupuestario se haga extensivo a los diferentes niveles del Estado y comprenda todos los ingresos y gastos a que haya lugar, de forma tal que la*

labor de control y planificación sea viable”.⁶³ También se encuentra el principio de competencia, el cual indica que deben existir reglas claras y precisas sobre el radio de acción que le corresponde a los diferentes órganos que concurren en las fases de preparación, elaboración, aprobación, ejecución y control de la institución presupuestaria.⁶⁴ Por último, bajo la perspectiva política, está el principio de reserva de ley, en virtud del cual se le da importancia a la aprobación de la ley de presupuesto por parte del Parlamento, este último, como máximo órgano de representación popular.

En lo que a este trabajo concierne, se identifica el principio de anualidad, del cual se predica la figura de la repetición del presupuesto. Al referirse al principio de anualidad, necesariamente, se debe hacer mención a la periodicidad del presupuesto. Este principio tiene un profundo contenido político, ya que los parlamentos, al imponerle la obligación al ejecutivo de renovar anualmente las autorizaciones para recaudar los ingresos y ejecutar los gastos, fortalecían su poder político, y así, además de hacer eco a una costumbre del derecho privado de las empresas, se fue generalizando esta práctica tendiente a que la autorización presupuestaria se realizara cada año. Esta periodicidad del presupuesto se fue consolidando cada vez más, pues de la misma manera como la gestión de las empresas y sus balances coincidían con un ciclo anual, la recaudación de impuestos normalmente se realizaba dentro de ese período anual, al igual que la reunión

⁶³ Plazas Vega, Mauricio, óp. cit., p. 483.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 483.

en sesiones ordinarias del Parlamento. Así las cosas, con base en el artículo 10 de la Ley 38 de 1989, el año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Por otro lado, el artículo 11 de la misma ley, establece que el Presupuesto General de la Nación se expide anualmente y ha de reflejar los planes a largo, mediano y corto plazo, teniendo en cuenta especialmente los propósitos de los planes de desarrollo social y económico. Estos planes normalmente incluyen planes de inversión y de obras públicas que se ejecutan en lapsos de tiempo más largos que el de un año. Por eso es necesario que la práctica presupuestal encuentre la manera de hacer acorde el principio de la anualidad con la necesidad de ejecutar con orden las obras públicas que, por su naturaleza, requieren un plazo mayor para terminarlas.⁶⁵

Basado en esto, la Carta Política, en su artículo 339, consagra los presupuestos plurianuales, con los cuales se logrará la ejecución de obras de largo plazo dentro de un sistema presupuestal coordinado con los lineamientos y parámetros que establecen los programas de inversión pública. Lo cierto es que, teniendo esto en cuenta se ve la necesidad de hacer de las finanzas públicas instrumentos anticíclicos de la economía⁶⁶ y, por supuesto, armonizarlo con la anualidad. Así, la forma de armonizar la anualidad con la duración más larga de los ciclos es, por un lado, preparar el presupuesto prestando atención a la situación cíclica por la que se esté

⁶⁵ Restrepo, Juan Camilo, *óp. cit.*, p. 230.

⁶⁶ *Ibíd.*, p. 230.

atravesando, y de otro lado, preparar el presupuesto en función de la duración del ciclo económico.⁶⁷

A nivel jurisprudencial, la Corte Constitucional ha sido enfática a la hora de reconocer la importancia del principio de la anualidad del presupuesto, por ejemplo, se ha referido a los fundamentos supralegales del principio, los cuales encuentran su sustento en el artículo 14 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.⁶⁸ En cuanto al alcance de este principio, la Corte ha establecido que éste se refleja en tres campos: temporal, en virtud del cual las erogaciones se han de realizar en la vigencia fiscal; cuantitativo, en cuanto las erogaciones no pueden exceder el importe establecido en la Ley de Apropiaciones; y material, refiriéndose a que el gasto únicamente puede corresponder a las partidas aprobadas para la vigencia fiscal.⁶⁹ De otro lado, la Corte establece que “*si bien la Ley de Apropiaciones entraña autorizaciones máximas de gasto, tal circunstancia no significa que el gobierno pueda, arbitrariamente, prescindir de realizar el gasto o aplazarlo, sino que, cuando sea el caso, ha de obrar dentro de los límites de lo razonable y sin menoscabo de los derechos de quienes puedan resultar afectados e inclusive estén habilitados para promover acciones judiciales en contra del Estado*”.⁷⁰

⁶⁷ *Ibíd.*, p. 230.

⁶⁸ Sentencia C-502 de 1993, M.P. Jorge Arango Mejía.

⁶⁹ Sentencia C-177 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷⁰ Plazas Vega, Mauricio, *óp. cit.*, p. 511. Al referirse a las sentencias de la Corte Constitucional C-192 de 1997 y C-562 de 1998. De otro lado, son muchos los pronunciamientos de la Corte sobre el principio de anualidad. Para profundizar en ellos se recomienda consultar las sentencias C-772 de 1998, C-685 de 1996, C-357 de 1994 y C-069 de 1993.

En tal sentido, el principio de anualidad resulta de gran importancia a la hora de analizar y estudiar las figuras de la repetición del presupuesto y dictadura fiscal, ya que ellos encuentran en este principio su principal sustento normativo.

II. Repetición del presupuesto público y dictadura fiscal en Colombia

La Corte Constitucional ha considerado al Presupuesto General de la Nación como:

un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también 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, justificando la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental.⁷¹

De otro lado, el acto presupuestario es atribuible al Estado en general, puesto que todas las Ramas del poder público, los organismos de control y las entidades encargadas de elaborar el

⁷¹ Sentencia C-685 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

proyecto participan, de manera activa, en la conformación, elaboración y ejecución del mismo. Igualmente, el presupuesto constituye una materialización del principio democrático, y, por lo tanto, la participación de quienes representan legítimamente al pueblo debe ser activa, además de que todos los operadores jurídicos deben velar porque ello sea así.⁷²

El presupuesto es el motor de las finanzas públicas del Estado, de las cuales depende el desarrollo económico y social del país, por eso debe tener una secuencia en el tiempo y, sin perjuicio del principio de anualidad, cada vigencia fiscal ha de corresponder con un acto presupuestario que tenga coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, guardándose así la continuación de la actividad pública. Bajo este entendido, los sistemas presupuestales prevén la existencia de mecanismos para evitar que, por distintas razones, se paralice la actividad del Estado, tales como la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal; en virtud de los cuales, cuando las Ramas del poder público que intervienen en su preparación y elaboración no llevan a cabo dicho proceso de manera correcta, oportuna y diligente, entrará a regir un presupuesto determinado, ya sea el del año anterior o el plasmado en el proyecto presentado por el gobierno.

Hay quienes consideran que la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal constituyen una excepción al principio de anualidad, y aunque esto sea así, el alcance de estas figuras va más allá, pues realmente se está frente a unos mecanismos que

⁷² Síntesis desarrollada a partir de la obra de Plazas Vega, *Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario*, p. 469.

refuerzan, por un lado, la participación activa de las Ramas del poder público en el acto presupuestario, en este caso, del gobierno y del Congreso, y por otro lado, la naturaleza jurídica del presupuesto como ley plena; de esta manera se hace eco a la institución presupuestaria como “*un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas*”.⁷³

Así pues, este capítulo se ocupará de la repetición del presupuesto y de la figura conocida como dictadura fiscal en el régimen jurídico colombiano, desde el punto de vista de su razón de ser, de su consagración constitucional y supralegal, y desde la tramitación del presupuesto.

1. Fundamento

a. Aproximación histórica

La repetición del presupuesto y la dictadura fiscal, como mecanismos garantes de la continuación y estabilidad de las finanzas públicas del Estado, encuentran su principal referencia en Prusia, en la crisis constitucional que tuvo a mitad del siglo XIX, por negarse el Parlamento a autorizar la recaudación de nuevos recursos por petición de la Corona, los cuales se destinarían a modernizar la institución militar, incluso, muchos años, el Parlamento se abstuvo de aprobar la ley de presupuesto, aunque esto no fue impedimento para que el Estado siguiese operando presupuestalmente y se recaudaran los ingresos y se ejecutaran los gastos respectivos. Aunque esta situación no generó inconveniente

⁷³ Plazas Vega, Mauricio, óp. cit., p. 474.

alguno, pues a raíz de esta circunstancia fue que se acuñó la teoría dualista de la naturaleza jurídica del presupuesto, más adelante, cuando se consolidó la teoría monista, tendiente a explicar que el presupuesto era una ley en sentido material y formal, este acontecimiento llevó a que las legislaciones de los países consagraran fórmulas que impidieran la parálisis de sus finanzas públicas.⁷⁴

Frente a este tema, el tratadista Laband consideraba que la falta de aprobación del presupuesto por parte del Parlamento no podía conllevar a la parálisis del Estado, ni mucho menos facultaba a los funcionarios para que incumplieran los compromisos de la administración respecto a los gastos. Plazas Vega, en su obra *Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario*, cuando se refiere a Laband y su obra *Efectos de la no aprobación de la ley presupuestaria*, señala:

Si bien el artículo 99 de la Constitución de Prusia disponía que todos los ingresos y gastos del Estado debían ser “previamente estimados para cada uno” y tenían que “figurar en el presupuesto general del Estado”, no por ello podía concluirse que en ausencia de la ley presupuestaria fuera inevitable la parálisis del Estado. Al respecto, sostuvo que la Constitución Política no consagró, en absoluto, una consecuencia como esa, y llegó a calificar como absurdos los planteamientos que concluían que en la hipótesis de

⁷⁴ Síntesis desarrollada a partir de Plazas Vega, *Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario*, en su tercera parte de la sección II, y Restrepo, *Hacienda Pública*, en su capítulo del Presupuesto, cuando ambos autores se refieren a las teorías de la naturaleza jurídica del presupuesto.

análisis la consecuencia era la inactividad estatal o, en el caso del retardo en la aprobación parlamentaria, su suspensión indefinida. En estos y en otros casos semejantes, adujo, “no cabe achacarle al gobierno la culpa de que no llegue a votarse la ley presupuestaria o no se vote en el plazo previsto. Por consiguiente, la teoría que estamos analizando (la de la imposibilidad de gastos por la falta de aprobación parlamentaria) no ofrece ninguna protección eficaz contra la aparición de las funestas consecuencias que trae consigo la no aprobación de la ley presupuestaria. Pero es que además, prescindiendo de esto, la pretensión de que el gobierno se rinda dócilmente a los acuerdos de la Cámara de diputados con motivo de la discusión del presupuesto implica una flagrante violación del principio declarado en el artículo 62 de la ley constitucional, según el cual es necesaria para toda ley la libre conformidad del Rey y de ambas cámaras.⁷⁵

Como antecedentes históricos de dichos mecanismos en la legislación colombiana, es necesario traer a colación las siguientes anotaciones expuestas por Abel Cruz Santos, en su obra *Finanzas públicas*:

La comisión de expertos nacionales que preparó el actual estatuto orgánico del presupuesto, trae, en la exposición de motivos del proyecto, una oportuna referencia al origen de este precepto constitucional: “Se dolía el señor Samper

⁷⁵ Plazas Vega, Mauricio, óp. cit., p. 459.

de que antes de la Constitución de 1886, los congresos se hubieran ocupado menos de la discusión del presupuesto que de cualquier otra cosa, y para remediar este y otros males, los constituyentes de aquel año adoptaron, entre otras medidas, la contenida en el artículo 206, conforme a la cual cuando el Congreso no vote ley de presupuesto para el correspondiente bienio económico, continuará vigente el presupuesto del bienio anterior.

Merced a esta disposición, anotaba el señor Samper, ni por incuria, ni por dar la preferencia a leyes de interés secundario, ni por propósitos de obstrucción opositorista, dejará el Congreso de expedir el presupuesto en sus sesiones ordinarias. Le moverá el temor de que el gobierno no le convoque a sesiones extraordinarias para concluir la discusión del presupuesto, o de que pueda seguir rigiendo, contra el deseo de las Cámaras, el presupuesto aprobado para el bienio anterior. Con este y con otros saludables correctivos adoptados en la Constitución cesarán los abusos de que durante largos años dieron ejemplo casi todos los Congresos colombianos.

Buscaba, pues, el constituyente de 1886, al consagrar la repetición del presupuesto, para el caso de que el Congreso no votara la ley, presionar al Parlamento para que cumpla la función soberana que es propia, de autorizar el recaudo de las rentas y decretar el pago de los gastos públicos.⁷⁶

⁷⁶ Cruz Santos, Abel. *Finanzas públicas*. Edición Lerner. Bogotá, 1968. p. 365.

Es así como en el artículo 206 de la Constitución Política de 1886 se establecía que:

Cada Ministerio formará cada dos años el presupuesto de gastos de su servicio, y lo pasará al del Tesoro, por el cual será redactado el General de la Nación, y sometido a la aprobación del Congreso, junto con el de rentas, en el que se propondrán los medios necesarios para cubrir las obligaciones.

Cuando el Congreso no vote ley de presupuesto para el correspondiente bienio económico, continuará vigente el presupuesto del bienio anterior.

Aunque posteriormente esto se mencionará, de una manera mucho más detallada, vale advertir desde este momento que, a la luz de la Constitución Política de 1886, la repetición del presupuesto se concibió como un mecanismo de presión para el Congreso, más que para el gobierno, pues antes de la expedición de la Carta Política de 1886, el Congreso no le daba la importancia y prioridad que siempre había merecido el trámite presupuestal, y se confiaba de que era el gobierno quien siempre lo convocara a sesiones extraordinarias para tramitarlo. En tal sentido, el hecho de consagrar que cuando el Congreso no votara la ley de presupuesto continuaría vigente el presupuesto del bienio anterior, según se dicta en la exposición de motivos del proyecto del estatuto orgánico de la época, coaccionaría en cierta medida al Congreso para que le diera el trámite correspondiente al proyecto presupuestal presentado por el gobierno, y lo aprobara;

pues si esto no sucedía entraría a regir el presupuesto anterior, circunstancia no conveniente para el órgano supremo de representación popular.

Asimismo, tal y como se analizará más adelante, es importante señalar que con la expedición de la Constitución Política de 1991 el panorama cambió significativamente, ya que, en cuanto a la repetición del presupuesto se refiere está consagrado como un mecanismo de presión para el gobierno, dado que si no se presenta el proyecto del presupuesto dentro de los primeros diez días de cada legislatura, entrará a regir el presupuesto del año inmediatamente anterior. No hay que olvidar que tanto la repetición del presupuesto como la dictadura fiscal son mecanismos que, finalmente, evitan que, por culpa o negligencia de los órganos del Estado, se paralicen las finanzas públicas del país.

En otros ordenamientos jurídicos, como los de Chile y España, se consagran figuras similares a la repetición del presupuesto y a la circunstancia presupuestal conocida como dictadura fiscal.

En Chile, el artículo 67 (inciso 1) de su Constitución Política establece que *“El proyecto de ley de presupuestos deberá ser presentado por el Presidente de la República al Congreso Nacional, a lo menos con tres meses de anterioridad a la fecha en que debe empezar a regir; y si el Congreso no lo despachare dentro de los sesenta días contados desde la presentación, regirá el Proyecto presentado por el Presidente de la República”*.

En cuanto a las facultades del Congreso de Chile en el proceso de aprobación del presupuesto, el inciso 2 de ese mismo

artículo señala: “*El Congreso Nacional no podrá aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos; sólo podrá reducir los gastos contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, salvo los que estén establecidos por ley permanente*”. A su vez, el inciso 4 establece: “*No podría el Congreso aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, al mismo tiempo, las fuentes de recurso necesarios para tender dicho gasto*”.

En España, en vez de consagrarse constitucionalmente la figura de la dictadura fiscal se consagra la repetición del presupuesto. Así las cosas, se establece que los presupuestos generales del Estado deben ser preparados anualmente por el Ministerio de Economía y Hacienda y aprobados en fase de proyecto por el Consejo de Ministros; el gobierno los presenta ante el Congreso de Diputados, quien vota en primer lugar su admisión genérica o las enmiendas a la totalidad, y de prosperar suponen su devolución al gobierno. Superado ese trámite, en caso de alterarse parcialmente las partidas, ha de sujetarse a la no alteración del equilibrio presupuestario. Posteriormente, el proyecto pasa al Senado, el cual hace una segunda lectura y su capacidad de alteración es bastante limitada. Si el Parlamento no aprueba el presupuesto se prevé la “*prórroga del presupuesto*” del ejercicio anterior, esto es, la repetición del presupuesto.⁷⁷

⁷⁷ Presupuestos Generales del Estado. Página web oficial del Ministerio de Economía y Hacienda de España. <http://www.meh.es/es-ES/Paginas/Home.aspx>

b. Participación del gobierno y el Congreso en el acto presupuestario

Como ya se ha mencionado, el presupuesto constituye la materialización del principio democrático, así como el escenario propicio donde concurren las Ramas y órganos del poder público para gestionar el desarrollo de las finanzas del país de una manera armónica con las metas y parámetros establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente. No obstante, en el ordenamiento jurídico colombiano se han consagrado mecanismos para evitar que por distintas razones se paralice la actividad del Estado, los cuales, en el fondo, se traducen en valiosos instrumentos que garantizan la participación activa de las Ramas del poder público en el acto presupuestario, en este caso, la participación del gobierno y el Congreso, y por otro lado, la naturaleza jurídica del presupuesto como ley plena.

En este sentido, la repetición del presupuesto está llamada a operar cuando el Gobierno Nacional no hace los trámites de manera diligente y oportuna, que le competen con respecto a la conformación y elaboración del proyecto del presupuesto, o cuando los hace, pero contrariando las disposiciones constitucionales y legales del régimen presupuestario. En el momento en que esto ocurre, anteriormente se establecía que entraría a regir el presupuesto del año anterior, teniendo en cuenta ciertas particularidades, las cuales se detallarán más adelante.

De otro lado, la situación denominada dictadura fiscal opera cuando el Congreso no realiza los trámites necesarios para la expedición del presupuesto por medio de una ley;

es por esto que cuando esto sucede entra a regir el proyecto que realizó el gobierno, pero ya no por ley, sino a través de un decreto que éste mismo ha de expedir. Como se observará luego, el fallo de la Corte Constitucional de la sentencia 1065 de 2000, por medio del cual se declaró inexecutable un aparte del artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, cambió de manera radical este panorama, pues actualmente, cuando el Congreso, después de un debate democrático serio y profundo, decide no aprobar el proyecto presupuestal presentado por el gobierno de la respectiva vigencia fiscal, aún así entra a regir dicho proyecto, sin darle ninguna fuerza vinculante a la decisión de no aprobación del proyecto presupuestal que tomó el Congreso. Antes de este fallo, la consecuencia obvia y razonable era la repetición del presupuesto anterior, de conformidad con el artículo 64 del EOP.

En cuanto a la naturaleza de la repetición del presupuesto y de la dictadura fiscal, la Corte Constitucional considera que estos son meros *“mecanismos procedimentales de carácter fiscal instituidos por el constituyente para hacer frente a las situaciones de crisis que se podrían derivar de la inexistencia de una ley anual de presupuesto que estableciera los ingresos y el monto máximo de gastos que podrían realizar las distintas entidades del Estado”*.⁷⁸

No obstante, al desarrollar la problemática planteada en este escrito, es indudable que dichos mecanismos tienen una naturaleza sancionatoria antes que procedimental, pues afirmar lo contrario sería desconocer la razón de ser de estas

⁷⁸ Sentencia C-1645 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

figuras en el ordenamiento jurídico y el sistema presupuestal colombiano. Ya sea para el gobierno o para el Congreso, el hecho de que entre a regir un presupuesto anterior y desactualizado se convierte en una modalidad de castigo para el gobierno, dado que su proyecto no tendría aplicación para la vigencia prevista, y el hecho de que entre a regir el proyecto presupuestal elaborado por el gobierno, sin que se tramite por medio de una ley, constituye otra modalidad de castigo para el Congreso; sin olvidar que, en ambos casos, sus efectos se extenderían y afectarían las finanzas del Estado y el desarrollo económico y social del país.

No obstante, aunque esto sea así, si no existieran estos mecanismos de salvación, la prosecución de la actividad estatal sufriría funestas consecuencias. Además, con dichas sanciones lo que se busca es evitar que, tanto el gobierno como el Congreso, tomen una actitud pasiva frente a la preparación, aprobación y ejecución del presupuesto, presionándolos para que hagan del presupuesto el uso que, como herramienta esencial de la Hacienda Pública, amerita desde su contenido político, jurídico y económico, y de esta manera contribuyan a un óptimo desenvolvimiento de las finanzas públicas del país.

Así pues, el desarrollo de la problemática planteada en el presente documento se desarrollará partiendo de la naturaleza sancionatoria de la repetición del presupuesto público y la circunstancia presupuestal que se conoce como dictadura fiscal, apartándose radicalmente de la tesis acogida por la Corte Constitucional.

c. Manifestación de la naturaleza jurídica del presupuesto

Como ya se ha mencionado anteriormente, el presupuesto público, al ser una manifestación del principio democrático, se debe entender como una ley plena, esto es, una ley en sentido material y formal. De tal manera, si la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal tienen naturaleza sancionatoria, y finalmente buscan que, así como se le reconoce un papel activo al gobierno en el acto presupuestal (pues es quien elabora el proyecto presupuestal), lo mismo suceda con el Congreso, más aún teniendo presente que éste es quien representa legítimamente al pueblo (último destinatario de los efectos del acto presupuestal).

Es así como al Congreso le corresponde estudiar y aprobar el proyecto presupuestal por medio de una ley. Esta facultad, lejos de ser un simple ritualismo, se traduce en el escenario preciso para que el poder legislativo tome una actitud activa con respecto a la formación del acto presupuestal y ejerza su debido control político, vigilando el actuar del gobierno y velando para que se guarden los principios y parámetros que rigen el sistema presupuestal del país.

Ahora bien, si el fin último de la repetición del presupuesto y de la dictadura fiscal es reforzar la actitud activa del gobierno y, sobre todo, la del Congreso en el acto presupuestal, se está frente a una de las manifestaciones más sobresalientes de la naturaleza jurídica del presupuesto público.

2. Ordenamiento jurídico colombiano

Así como ya se ha estudiado, la Constitución Política y la ley orgánica del presupuesto son las normas rectoras del sistema presupuestal, y ambas consagran la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal.

a. Precedentes

La concepción sobre el trámite presupuestal y la participación de los órganos públicos en su preparación, conformación y ejecución en el ordenamiento jurídico colombiano, ha sufrido trascendentes variaciones en el tiempo, y por lo tanto, es esencial ahondar sobre los antecedentes de la repetición del presupuesto y de la dictadura fiscal.

Aunque la historia constitucional de Colombia merece gran atención al momento de estudiar y analizar una institución jurídica, como lo es la presupuestaria, en especial los mecanismos de la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal, únicamente se hará una breve mención a la forma en que las Constituciones Políticas que han regido al país, a partir de 1830, han consagrado o abierto la puerta a dichos mecanismos fiscales.

En tal virtud, el artículo 36 del Título I de la Constitución Política de 1830 de la República de Colombia estableció que era función del Congreso decretar los gastos públicos, en vista de los presupuestos que le presentaba el Ministro de Estado en el Despacho de Hacienda, además de una suma extraordinaria para los gastos imprevistos. Asimismo, el artículo 156 señalaba que no se podía extraer del Tesoro Nacional ninguna cantidad

para otros usos que los determinados por la ley, y conforme a los presupuestos aprobados por el Congreso cada año.

La Constitución Política del Estado de Nueva Granada de 1832, en el artículo 72 de la Sección V, también señalaba que era atribución exclusiva del Congreso decretar los gastos públicos en cada sesión anual en vista de los presupuestos que al principio de las sesiones le presentaba el poder ejecutivo por medio del Secretario de Hacienda. De la misma manera, el artículo 204 establecía que no se podía extraer del Tesoro público cantidad alguna para otros usos que los determinados en la ley, y conforme a los presupuestos aprobados por el Congreso, que precisamente se publicaban cada año.

El artículo 57 de la Constitución Política de la Nueva Granada de 1843, consagraba que era una atribución exclusiva del Congreso apropiarse en cada reunión ordinaria las cantidades que del Tesoro Nacional pudieran extraerse para gastos ordinarios del siguiente año económico; y en las mismas sesiones, o en algunas extraordinarias, para gastos extraordinarios, en el caso que fueran necesarios.

En lo que respecta a la Constitución de la República de Nueva Granada de 1853, en su artículo 23 establecía que el Congreso votaba anualmente los gastos públicos nacionales, en vista de los presupuestos que le presentaba el poder ejecutivo, creados según las disposiciones de ley. El Congreso también examinaba y aprobaba la cuenta del presupuesto y del Tesoro. De igual forma, el artículo 34, de dicha Constitución consagraba que una de las atribuciones del poder ejecutivo era presentar cada año al Cuerpo Legislativo el

presupuesto de rentas y gastos para el año siguiente, y la cuenta general del presupuesto y del Tesoro del año inmediatamente anterior, para su aprobación.

La Constitución Política para la Confederación Granadina de 1858, en el artículo 43 disponía que era una atribución del Presidente presentar al Congreso, en los ocho primeros días de sus sesiones ordinarias, el presupuesto de rentas y gastos de la Confederación, más la cuenta general del presupuesto y del Tesoro para su aprobación. Y para finalizar este recorrido, la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863, en su artículo 66 decía que era una atribución del Presidente de la Unión presentar a la Cámara de Representantes, en el primer día de sus sesiones anuales, los mismos documentos mencionados anteriormente.

Como se puede observar, las constituciones políticas que rigieron en Colombia hasta 1886, no mencionaban nada en particular sobre la repetición del presupuesto o la dictadura fiscal, únicamente se limitaban a señalar que el Congreso tenía la función de aprobar el presupuesto de rentas y gastos que, en la mayoría de los casos, preparaba el Presidente o el gobierno al inicio de las legislaturas. Vale la pena resaltar que en dichos documentos políticos no se consagró un sistema presupuestal como se hizo en la Constitución Política de 1991, ni tampoco se reguló constitucionalmente la manera en que éste se prepararía y aprobaría por parte de los órganos del poder público.

Sobre este tema particular, resulta importante resaltar que antes de 1886, el concepto que se tenía del presupuesto era totalmente superficial y se concebía como un documento de

carácter contable, sin importancia alguna para las finanzas del país o para su desarrollo económico y social. De aquí que las Ramas del poder público no le dieran la importancia jurídica ni política que merecía. Sin embargo, como se mencionó en apartes anteriores, con la promulgación de la Constitución Política de 1886, Colombia inició un proceso de cambio en la manera de concebir el papel que ha de desempeñar el presupuesto en la hacienda pública, la importancia de la participación en su preparación y ejecución de los órganos públicos, y la necesidad de garantizar la prosecución de las finanzas del Estado. Fue así como dicha Constitución trajo consigo un gran avance para la institución presupuestaria, estableciendo que, además de ser el gobierno el encargado de preparar el presupuesto general cada dos años, y el Congreso el ente que debía darle su respectiva aprobación, cuando éste último no votara la ley del presupuesto para el período correspondiente, continuaría vigente el presupuesto del bienio anterior. Con esto, además de evitar que por negligencia del Congreso no se expidiera el presupuesto y las finanzas del país quedaran estancadas, indirectamente se destacó la importancia que tenía la importancia del poder legislativo en el estudio y aprobación del presupuesto.

Al respecto, el artículo 206 de la Constitución Política de 1886 dispuso:

Cada Ministerio formará cada dos años el presupuesto de gastos de su servicio, y lo pasará al del Tesoro, por el cual será redactado el General de la Nación, y sometido a la aprobación del Congreso, junto con el de rentas en que se

propondrán los medios necesarios para cubrir las obligaciones. Cuando el Congreso no vote ley de presupuesto para el correspondiente bienio económico, continuará vigente el presupuesto del bienio anterior.

En este sentido, la repetición del presupuesto se consagró constitucionalmente como un mecanismo para evitar que por falla del poder legislativo el país se quedara sin presupuesto durante dos años, pues ante esta situación la solución para darle continuidad al sistema presupuestal era que rigiera el presupuesto aprobado para el bienio anterior. Sin embargo, intrínsecamente la voluntad del constituyente era que, por virtud de dicha disposición, el legislativo fuera diligente y oportuno en el trámite del estudio y la aprobación del presupuesto que, como ya se ha mencionado, se debía realizar por medio de un trámite propio de ley, como ocurre hoy.

Aquí vale la pena traer a colación una frase de la exposición de motivos de la Ley 38 de 1989, en la que se plasmó lo que el constituyente quería lograr cuando estableció dicha figura en la institución presupuestaria: *“Buscaba, pues, el constituyente de 1886, al consagrar la repetición del presupuesto, para el caso de que el Congreso no votara la ley, presionar al Parlamento para que cumpla la función soberana que es propia, de autorizar el recaudo de las rentas y decretar el pago de los gastos públicos”*.⁷⁹

Por eso se destaca la labor del constituyente de 1886, pues dio un paso importante al incluir un mecanismo que,

⁷⁹ Cruz Santos, Abel, óp. cit., p. 365.

por un lado, resaltaba la importancia de la participación del Congreso en la institución presupuestaria, que no es otra cosa que el reconocimiento del principio democrático en dicho escenario, y, por otro lado, garantizaba la continuidad y el desenvolvimiento de las finanzas públicas. No obstante, fue con la expedición de la Constitución Política de 1991 que la institución presupuestaria se plasmó como un elemento esencial en la política económica, la cual se consagró en el Título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública. Es así como el capítulo 3 de dicho Título se regula el presupuesto público, la manera en que debe estar conformado, por quién debe prepararse y en qué tiempo, los principios que debe nutrirlo, el trámite que debe surtir para su preparación, presentación y aprobación por parte del legislativo, las facultades y prerrogativas que tienen las Ramas y órganos del poder público respecto al mismo, etc.

Con respecto a los antecedentes que fundamentaron la consagración del régimen económico y de la Hacienda Pública en la Constitución Política de 1991, se puede decir que se encuentran plasmados en la exposición de motivos preparada por el constituyente de la época:

Las transformaciones que hoy conmueven dramáticamente la estructura política y administrativa del país, están trayendo consigo la necesidad de revisar a profundidad las bases institucionales sobre las cuales descansa la organización de las finanzas públicas y del régimen presupuestal.

Es indiscutible que el cambio por todos anhelado para hacer de la nuestra una sociedad más democrática, mo-

derna y participante, en buena parte depende de la seriedad con que se asuma una realista, adecuada y suficiente instrumentación de un cambio en el plano económico. Sin la provisión oportuna de suficientes medios materiales, y entre ellos principalmente los económicos y financieros, toda iniciativa de innovación institucional quedará reducida al simple gesto, a formal declaración de principios, a una reiteración estéril de buenas intenciones.

No es posible abordar cuestiones fundamentales de la Hacienda Pública, de ordinario tratadas con cierta frialdad técnica, sin tomar en consideración los grandes propósitos a que apunta la tarea general del Estado y lo que de esa acción espera y reclama la sociedad. Todo ello está en la hora actual sometido a un poderoso impulso de cambio institucional, cuyas principales tendencias deben ser auscultadas para deducir lo que deberá ser una nueva concepción de las finanzas y el presupuesto estatales.⁸⁰

De igual manera, se resaltó la importancia de la sistematización y armonización del sistema presupuestal en la Hacienda Pública y en la política económica adoptada por el constituyente, sobre el que se expusieron los siguientes motivos:

La planeación económica y social constituye el procedimiento a través del cual un Estado moderno lleva a cabo

⁸⁰ Exposición de motivos de la Constitución Política de 1991, ponencia de Carlos Rodado Noriega, Jesús Pérez González-Rubio y Helena Herrán de Montoya. Copia de la Gaceta que reposa en la Biblioteca de la Procuraduría General de la Nación, p. 13.

su intervención en la economía de manera ordenada, pre-
visiva y participativa.

El proceso de planeación incorpora elementos técnicos que contribuyen a racionalizar la acción del Estado. Sin embargo, de manera alguna puede quedarse en un ejercicio simplemente tecnocrático o burocrático. Constituye una oportunidad para armonizar las políticas y programas de la Nación y las entidades territoriales, así como para conseguir una concurrencia constructiva del ejecutivo y el legislativo en el ejercicio de sus funciones respectivas en materia de política económica y social. Finalmente, y ante todo, debe constituir el elemento privilegiado de encuentro de los organismos del Estado y la sociedad civil para el examen y la discusión de las alternativas de desarrollo económico y social, con el propósito de aunar esfuerzos y energías en la empresa común del desarrollo, alrededor de unos propósitos nacionales.⁸¹

Ahora bien, con base en la voluntad y el querer del constituyente, mencionado anteriormente, fue como quedó regulado el sistema presupuestal dentro del Título XII del Régimen Económico y de la Hacienda Pública de la Constitución Política de 1991. Sobre él resulta importante traer a colación ciertas disposiciones constitucionales que servirán de base para analizar más adelante, los mecanismos de la

⁸¹ Exposición de motivos de la Constitución Política de 1991, ponencia de Guillermo Perry Rubio, Horacio Serpa Uribe y Eduardo Verano de la Rosa. Copia de la Gaceta que reposa en la Biblioteca de la Procuraduría General de la Nación, p. 58.

repetición del presupuesto y la dictadura fiscal dentro del ordenamiento jurídico:

- El artículo 346 de la C.P. de 1991 establece que el gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones, el cual deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. Lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura, y las comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras deliberarán en forma conjunta para dar el primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones.
- El artículo 348 determina que en el caso en que el Congreso no expidiera el presupuesto, regirá aquel presentado por el gobierno, y si el presupuesto no hubiera sido presentado dentro del plazo determinado, regirá el del año anterior, pero el gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.
- El artículo 349 señala que durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones.
- Finalmente, el artículo 352 consagra que, además de lo señalado en la Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel

administrativo, además de su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

En cuanto a la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal, el constituyente, en su exposición de motivos, no hizo ninguna referencia específica, motivo por el cual en el momento de aplicarlos es menester interpretarlos sistemáticamente como elementos integrantes del sistema presupuestal y de la hacienda pública, a lo que por demás ya se hizo mención.

b. Repetición del presupuesto y dictadura fiscal en la Constitución Política de 1991

Como ya se citó, el artículo 348 de la C.P. de 1991 establece que:

Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen.

Con base en esta disposición se contemplan dos hipótesis:

- Cuando el Congreso no expide el presupuesto de manera oportuna, esto es, cuando no lo expide antes de la medianoche del 20 de octubre, entrará a regir el proyecto presupuestal presentado por el gobierno; situación denominada por la doctrina como *dictadura fiscal*.

- Cuando el proyecto no es presentado dentro de los primeros diez días de cada legislatura por parte del gobierno, entrará a regir el presupuesto del ejercicio anterior; situación conocida como *repetición del presupuesto*.

c. Estatuto Orgánico del Presupuesto

En desarrollo de la disposición contenida en el artículo 352 de la Constitución Política de 1991, en el que el constituyente determinó que por medio de la ley orgánica del presupuesto se regularía lo concerniente 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 Nacional de Desarrollo, el artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispuso:

Si el proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias o no hubiere sido aprobado por el Congreso,⁸² el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 1 de diciembre, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política. Para su expedición el gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición el

⁸² Aparte del artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto declarado inconstitucional por medio de la sentencia C-1645 de 2000 de la Corte Constitucional.

gobierno tomará en cuenta: 1) por presupuesto del año anterior se entiende el sancionado o adoptado por el gobierno y liquidado para el año fiscal en curso. 2) Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso. 3) Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso.

De esta manera, al igual que el artículo 348 de la C.P., se consagran dos soluciones para cuando el gobierno no radica oportunamente el proyecto y para cuando el Congreso no expide el presupuesto. Adicionalmente, esta disposición legal dictamina que la repetición del presupuesto operará también cuando el presupuesto no *“hubiere sido aprobado por el Congreso”*, pero dicho aparte fue declarado inconstitucional por parte de la Corte Constitucional, de lo que se hablará más adelante.

3. Trámite del proyecto presupuestal

Las disposiciones normativas de la Constitución Política y del Estatuto Orgánico del Presupuesto establecen los parámetros y reglas con los cuales se llevará a cabo la preparación, discusión y aprobación del Presupuesto General de la Nación; resulta entonces pertinente hacer una breve mención a ellos.

Para comenzar, se encuentra el artículo 346 de la C.P. en donde se establece que el gobierno habrá de formular el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones, el cual tiene que corresponder al Plan Nacional de Desarrollo; dicho proyecto se deberá presentar dentro de los diez primeros días de cada legislatura, y su trámite iniciará en la Cámara de Representantes, según lo dispone el numeral 4 del artículo 200 de la C.P.

Una vez esto sucede, las comisiones de asuntos económicos de las dos Cámaras⁸³ deliberarán, conjuntamente, para darle así el primer debate al proyecto.⁸⁴ Bajo este entendido, la gestión del proyecto presupuestal en el Congreso de la República se abordará desde sus dos etapas: la presentación del presupuesto y su estudio.

a. Presentación del presupuesto

Por medio de los artículos 20 de la Ley 225 de 1995 (artículo 51 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) y el 13 del Decreto 568 de 1996, se establece, como acto precedente al proceso de presentación del presupuesto público, que el anteproyecto del presupuesto anual de ingresos y gastos se debe someter ante las comisiones económicas del Senado y la Cámara de Representantes, durante la primera semana del mes de abril. Para el cumplimiento de este requisito, el Decreto Reglamentario 568 de 1996 señala que, a más tardar el 15 de marzo de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación deben presentar los anteproyectos del presupuesto correspondiente. Así mismo, el artículo 12 del Decreto 4730 de 2005 también señala que antes de la primera

⁸³ La Corte Constitucional, por medio de la sentencia C-353 de 1995, dispuso que las comisiones de asuntos económicos, a las que se refiere la Carta, son la tercera y la cuarta de la Cámara de Representantes y del Senado de la República.

⁸⁴ Al respecto, se debe tener en cuenta lo señalado por Jorge Luis Trujillo Alfaro en su obra *Presupuesto, una aproximación desde la planeación y el gasto público*: “Para que pueda llevarse a cabo, durante el trámite de cualquier ley –tanto en comisiones como en plenarios–, en cada debate deberá hacerse previamente las correspondientes publicaciones en la Gaceta del Congreso, según lo ordena el artículo 157 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 5 de 1992, lo que igualmente tiene lugar en el procedimiento de las leyes anuales del presupuesto”.

semana del mes de abril, los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deben remitir el anteproyecto de presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público para que éste lo remita, a su vez, a las comisiones económicas.

De acuerdo con las disposiciones constitucionales y orgánicas presupuestales, el Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, debe someter, de manera definitiva, a consideración del Congreso de la República el proyecto presupuestal, el cual ha de presentarse durante los diez primeros días de cada legislatura, incluyendo en este el proyecto de presupuesto de rentas, apropiaciones o gastos y el resultado fiscal.⁸⁵ En cuanto al término de los diez primeros días de cada legislatura, se debe tener en cuenta que la legislatura se inicia el 20 de julio de cada año, según lo dictan los artículos 132, 135, 138 y 147 de la C.P.

Un punto importante para destacar en esta etapa de presentación del presupuesto, es que el proyecto ha de estar acompañado por “*una exposición de motivos o informe económico (relacionado con la política presupuestal, fiscal, monetaria, cambiaria y de comercio exterior y finanzas internacionales que el gobierno se propone en la respectiva vigencia fiscal), la justificación de las partidas presupuestales y los soportes que permitan asegurar que el presupuesto en consideración cumple con los planes y programas de desarrollo económico social*”.⁸⁶

⁸⁵ Gómez Ricardo, Jorge. *Presupuesto público colombiano: instrumento para la orientación de la política económica financiera*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2000. p. 325.

⁸⁶ Trujillo Alfaro, Jorge Luis. *Presupuesto, una aproximación desde la planeación y el gasto público*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2007. p. 177.

El artículo 209 de la Ley 5 de 1992, por medio de la cual se expidió el Reglamento del Congreso de la República, de acuerdo con los artículos 346 de la C.P. y el 52 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dispone: “*El proyecto de presupuesto de rentas y gastos será presentado anualmente por el gobierno a la Cámara de Representantes, dentro de los primeros diez (10) días de la legislatura. Deberá corresponder al Plan Nacional del Desarrollo*”.

Así pues, se tiene que el proyecto del Presupuesto Público Nacional se debe presentar anualmente durante los primeros diez días de cada legislatura en la Cámara de Representantes. Si el Gobierno Nacional no presenta dicho proyecto durante el tiempo determinado para eso, el efecto jurídico que esto acarrea es que entrará a regir el presupuesto de la vigencia anterior, es decir, se repetirá el que en ese momento se encuentra en ejecución, para lo cual el gobierno deberá expedir el *decreto de repetición* antes del 10 de diciembre, cumpliendo con lo preceptuado por el artículo 348 de la C.P. Al respecto, existen otras circunstancias que dan lugar a la expedición del decreto de repetición, las cuales serán abordadas más adelante.

b. Estudio del presupuesto

Siendo del Gobierno Nacional la iniciativa legislativa en materia fiscal y presupuestal,⁸⁷ una vez es presentado el proyecto

⁸⁷ Al respecto, Gómez Ricardo, en su obra *Presupuesto público colombiano: instrumento para la orientación de la política económica financiera*, señala: “*Esta Providencia tiene como antecedente la Reforma Constitucional de 1968, confirmada en la Constitución Nacional promulgada en 1991. Hasta esa época el Congreso poseía amplia potestad para reformar las partidas del gasto público a su criterio;*

presupuestal le corresponde al Congreso de la República su estudio, discusión y aprobación. Antes de entrar a señalar los lineamientos básicos de esta etapa del trámite del presupuesto, es necesario mencionar algunos parámetros que limitan la potestad legislativa del Congreso.

En un primer lugar, está el artículo 62 del EOP el cual establece que *“Los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital que hubiese presentado el gobierno con arreglo a las normas del presente Estatuto, no podrán ser aumentados por las comisiones constitucionales (cuartas) del Senado y Cámara de Representantes, ni por las Cámaras, sin el concepto previo y favorable del gobierno, expresado en un mensaje suscrito por el Ministro de Hacienda y Crédito Público”*.

De otro lado, el artículo 63 del EOP señala: *“El Congreso podrá eliminar o reducir las partidas de gastos propuestas por el gobierno, con excepción de las que se necesitan para el Servicio de la Deuda Pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración, las autorizadas en el Plan Operativo Anual de Inversiones y los planes y programas de que se trata en el numeral 3 del artículo 150 de la Constitución”*. De esta manera, en materia de gastos, el Congreso puede objetar ciertas partidas pero no la totalidad del presupuesto como si lo podía hacer antes de la Reforma de 1968. Al respecto,

podía aumentar o disminuir las apropiaciones y variar la dirección de las distintas asignaciones del gasto. Con la Reforma Constitucional de 1968, el artículo 79 de la anterior Constitución, se modificó sustancialmente este aspecto; se le entregó al gobierno la iniciativa del gasto público y se ordenó que el Congreso no podría variar el cómputo de las rentas y recursos de capital”. (p. 56)

como una explicación a esta limitación, Alejandro Ramírez Cardona argumenta:

Es indispensable aprobar el proyecto de presupuesto sin desvincularlo al plan económico y social del país, establecer el equilibrio financiero de acuerdo con el económico, y tener presente el estado de la presión fiscal y de las necesidades públicas por financiar. El Congreso, dada la índole de su composición, esencialmente política, se orienta por motivos y factores de mera conveniencia y aún de interés local, sin tener en cuenta los planes y programas concretos y sus consecuencias sociales y económicas de largo alcance. Mientras que en la preparación por el gobierno prevalecen los factores y consideraciones técnicas, en su discusión y aprobación por el Congreso predominan las consideraciones de orden político, entendida la política en su acepción partidista y no de alta conveniencia social (...). Se presenta así el conflicto, como lo señala Duverger, entre la tendencia a ampliar las prerrogativas del Congreso por motivos políticos y la tendencia a limitar tales prerrogativas por motivos técnicos. Esto conduce, desde el punto de vista político, a sostener y a practicar la idea de que el Congreso puede modificar, en forma más o menos amplia, el presupuesto preparado y presentado por el gobierno; y, desde el punto de vista técnico, a sostener y a practicar la idea de que el Congreso debe aceptarlo o rechazarlo en bloque. Ambas posiciones son demasiado radicales. La política así aplicada haría nugatorio el esfuerzo del gobierno en la preparación de un presupuesto estructurado en todas sus partes,

considerando las circunstancias técnicas del cálculo y previsión de ingresos y gastos públicos con base en los planes generales de desarrollo económico y social. Y la técnica haría aparente la función del Congreso en la discusión y aprobación del plan financiero público, al no poder aprobarlo o rechazarlo, sino en bloque. De ahí que en la práctica no exista ningún país que adopte estrictamente uno de estos dos sistemas: sólo se manifiesta la tendencia hacia el uno o el otro. En Francia y en Estados Unidos predomina el sistema según el punto de vista técnico. En Colombia, el sistema según el punto de vista político prevaleció hasta 1968, durante el cual se introdujeron modificaciones sustanciales, de modo que el sistema imperante corresponde con la tendencia conforme al punto de vista técnico.⁸⁸

Las iniciativas de los congresistas se pueden incluir en los debates y se estudiarán las modificaciones solicitadas, y éstas se detallarán en el decreto de liquidación. Sobre este asunto Trujillo Alfaro señala que “*Si el Gobierno Nacional considera viables dichos cambios, teniendo en cuenta argumentos jurídicos y financieros, se elaboran cartas de modificaciones que presenta el Ministro de Hacienda y Crédito Público; también se requiere su aval de las propuestas de mayores gastos de los*

⁸⁸ Ramírez Cardona, Alejandro. *Sistema de Hacienda Pública*. Editorial Temis. Bogotá, 1998. pp. 430 y ss. Esta cita fue tomada de la obra de Trujillo Alfaro, Jorge Luis, *Presupuesto, una aproximación desde la planeación y el gasto público*. p. 189.

congresistas o aumentos en ese sentido que se incluyan en las ponencias".⁸⁹

Ahora bien, en cuanto al estudio del Presupuesto Público Nacional por parte del Congreso, los artículos 56, 57 y 58 del EOP se encargan de regular esta etapa de manera detallada y se prevé su desarrollo en dos fases o debates. Para empezar, se establece que el proyecto del presupuesto debe estudiarse en un primer debate y de manera conjunta por las comisiones de asuntos económicos del Senado y de la Cámara de Representantes.⁹⁰ Al respecto se establece que,

⁸⁹ Trujillo Alfaro, Jorge Luis, óp. cit., p. 184.

⁹⁰ Al respecto, Gómez Ricardo, en su obra *Presupuesto público colombiano: instrumento para la orientación de la política económica financiera*, dice que:

La Constitución en su artículo 346 estableció que: "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 Apropiaaciones"; también los artículos 169 y 214 de la Ley 5 consagran ésta disposición.

Estas y otras reformas incorporadas mediante la Constitución promulgada en 1991 llevaron al legislativo a modificar su estructura; de esta forma se promulgaron las leyes 3 (normas sobre comisiones del Congreso) y 5 (reglamento del Congreso de la República) de 1992. el artículo 1 de la Ley 3 de 1992 otorgó a las comisiones terceras las siguientes funciones: "conocerá de: Hacienda y Crédito Público; impuestos y contribuciones; exenciones tributarias; régimen monetario, leyes sobre el Banco de la República, sistema de banca central; leyes sobre monopolio; autorización de empréstitos; mercado de valores; regulación económica; Planeación Nacional; régimen de cambios; actividad financiera; bursátil; aseguradora y de captación de ahorro". Y las comisiones cuartas las siguientes: "conocerá de: leyes orgánicas de presupuesto; sistema de control fiscal financiero; enajenación y destinación de bienes nacionales; regulación del régimen industrial; patentes y marcas; creación, supresión, reforma y organización de establecimientos públicos nacionales; control de

una vez presentado el proyecto, “*las comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes oirán durante su discusión al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel del gasto propuesto. En este trámite debe resaltarse la importancia del presupuesto, reconocida por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en cuanto a que se constituye en el instrumento idóneo de la política fiscal a través del cual concurren las políticas cambiaria, monetaria y crediticia*”.⁹¹ En ese mismo escenario, se prevé la posibilidad para que el Contralor General de la República exponga sus comentarios al proyecto.

Si se decide conjuntamente que ciertas partidas del presupuesto no se ajustan a la Constitución o a la ley, o que éstas presentan inconsistencias, las comisiones devolverán el presupuesto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público

calidad y precios y contratación administrativa”. Esto generó confusión y llevó a considerar comisiones económicas (tercera y cuarta) de Senado y Cámara de Representantes (asuntos económicos) y, por tanto, a ejercer el estudio, discusión y aprobación en primer debate del proyecto de presupuesto público, en virtud de lo ordenado por la Constitución.

La Ley 38 de 1989, promulgada antes de la sanción de la nueva Constitución y de las reformas impartidas al Congreso de la República, se refería en el proceso de presentación y discusión del presupuesto en primer debate a las comisiones cuartas de Senado y Cámara de Representantes (presupuesto).

Esta ambigüedad fue dilucidada por el artículo 56 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (con base en los artículos 26 y 55 de la Ley 179 de 1994), que explícitamente determinó que este proceso presupuestal le correspondía a las comisiones cuartas del Senado y Cámara de Representantes. (p. 331)

⁹¹ *Ibidem*, p. 331.

antes del 15 de agosto, para que se hagan las modificaciones necesarias; el presupuesto corregido deberá ser presentado otra vez al Congreso antes del 30 de ese mismo mes. En todo caso, las comisiones de presupuesto del Senado y de la Cámara de Representantes deben decidir sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos antes del 15 de septiembre, y, antes del 25 de ese mismo mes, deben estudiar y deliberar de manera conjunta y votar separadamente su aprobación. En este primer debate, el gobierno tiene la posibilidad de presentar observaciones, sugerencias y aclaraciones que han de ser tenidas en cuenta por las comisiones referidas. En un segundo plano, una vez se haya cerrado el primer debate, se deben designar los ponentes de las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras, aquellas que llevaron a cabo la primera fase, es decir, las comisiones cuartas o de presupuesto. Después de que se designan los ponentes, se debe trasladar el proyecto de presupuesto a dos nuevas ponencias⁹² para llevar a cabo el segundo debate (que se podrá realizar de forma inmediata y simultánea) en plenaria del Senado y Cámara de Representantes. Sobre este tema, el EOP establece que las discusiones en plenaria deberán iniciarse a más tardar el 1 de octubre de cada año. De otro lado, el artículo 61 del EOP establece que el Director General del Presupuesto Público orientará y recomendará al Congreso

⁹² Según Gómez Ricardo, en su obra *Presupuesto Público Colombiano Instrumento para la Operación de la Política Económica Financiera*, el Presidente de la comisión de asuntos económicos del Senado y de la Cámara de Representantes tendrá primacía para llevar a cabo dicha ponencia, aunque podrá nombrar a otro miembro de su comisión. (p. 332)

en el proceso de discusión y expedición del presupuesto, lo que implica que habrá de estar presente en las sesiones de las fases del proceso presupuestal. El presupuesto deberá ser expedido por el Congreso antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, y si esto no sucede así, entrará a regir el proyecto presentado por el gobierno con la inclusión de las modificaciones que se realizaron en primer debate.⁹³ Cabe anotar que antes de que se declarara inconstitucional el aparte del artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, referido a la figura de la repetición del presupuesto, por parte de la Corte Constitucional, cuando el Congreso decidía no aprobar el proyecto presupuestal se repetía el del año anterior.

Se debe tener en cuenta que, así no se haya perfeccionado el proyecto de ley sobre los recursos adicionales que trata el artículo 347 de la C.P., el presupuesto se puede aprobar y, el trámite de dicho proyecto podrá continuarse en el período

⁹³ En la sentencia C-821 de 2004, la Corte Constitucional declaró exequible el aparte del artículo 59 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que dice: *“Si el Congreso no expidiere el presupuesto general de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate”* (subrayado por el autor). Al respecto, la Corte señaló: *“de un análisis sistemático de la norma sujeto de estudio puede derivarse que el primer debate es ajustado a la Constitución, que dicha competencia por parte del Congreso hace parte de la regla general esbozada según la cual el órgano legislativo es quien aprueba el presupuesto, no siendo radical dicho esquema en nuestro Estado; que la sesión conjunta para primer debate contó con la participación de cuatros comisiones de las Cámaras, lo que realiza el principio democrático. Agregando entonces, que esta norma se encuentra dentro del margen de configuración legislativa que asiste al Congreso de la República, quien determinó con base en dicha facultad la posibilidad de incluir la modificaciones que hubieren sido realizadas en primer debate”*. Sentencia C-821 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

legislativo siguiente.⁹⁴ Una vez se sanciona por el Presidente de la República la ley de presupuesto, éste se publicará en el Diario Oficial, y posteriormente se expedirá el decreto de liquidación, el cual ha de corresponder a lo que el Congreso aprobó.

4. Operatividad y consagración actual de la repetición del presupuesto y de la dictadura fiscal

Después de haber hecho referencia a la consagración normativa de la repetición del presupuesto y de la circunstancia presupuestal conocida como dictadura fiscal, y al trámite del presupuesto desde el punto de vista de la participación del legislativo en el mismo, resulta pertinente realizar ciertas consideraciones sobre este asunto.

La Constitución Política actual consagra dos hipótesis respecto de las cuales ha de operar, o la repetición del presupuesto, o la dictadura fiscal. Adicionalmente, el EOP agregó otra hipótesis en virtud de la cual se activaría, junto con la no presentación oportuna del proyecto, el mecanismo de la repetición del presupuesto:

- **La primera hipótesis** se refiere a la circunstancia en la que el gobierno incumple con su deber constitucional de presentar el proyecto oportunamente, esto es, cuando no lo radica dentro de los diez primeros días de sesiones ordinarias (de cada legislatura), teniendo en cuenta que éstas inician el 20 de julio de cada año. Cuando esto sucede,

⁹⁴ Sentencia C-023 1996, M.P. Jorge Arango Mejía.

como sanción, el Gobierno Nacional tendrá que expedir el Decreto de Repetición antes del 1 de diciembre, bajo los lineamientos establecidos en el artículo 348 de la C.P. Para su expedición, el gobierno podrá reducir gastos y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos cuando así lo considere necesario, teniendo presentes los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal.

Una vez se verifican dichos supuestos, surge el interrogante de cómo proceder a la repetición del presupuesto del año anterior; dado que *“las circunstancias pueden haber cambiado de un año a otro; las necesidades de unos gastos pueden haber desaparecido, mientras que puede ser necesario ejecutar otros nuevos, los estimativos de rentas para el nuevo año pueden diferir de los del año anterior, etc.”*.⁹⁵

El EOP, a través de sus artículos 64, 65 y 66, se encarga de las pautas a seguir cuando se deba repetir el presupuesto del año anterior:

- Se entiende por presupuesto del año anterior, aquel básico sancionado o adoptado por el gobierno y liquidado para el año fiscal en curso, más los créditos adicionales, todo ajustado a los traslados de apropiaciones que se hayan efectuado en el año fiscal en curso.
- La Dirección General del Presupuesto debe realizar las estimaciones de rentas y recursos de capital para el año nuevo. Si las rentas del nuevo año no alcanzaran a cubrir la totalidad de gastos integrados en el presupuesto que se repite, el gobierno podrá reducir los gastos o refundir

⁹⁵ Restrepo, Juan Camilo, óp. cit., p. 312.

empleos hasta equilibrar las partidas de los gastos al cálculo de renta y a los recursos de capital del nuevo año fiscal, tal y como lo dicta el artículo 348 de la C.P.

- Si resulta del estimativo de rentas y recursos de capital la posibilidad de que, para el nuevo año, se puedan incorporar nuevos ingresos, tales incorporaciones se llevarán a cabo por medio de la figura de créditos adicionales.
- **La segunda hipótesis** se presenta cuando el Congreso no expide el presupuesto oportunamente, esto es antes de la medianoche del 20 de octubre del respectivo año, lo que conlleva a que, como sanción para el Congreso, entre a regir el proyecto presentado por el gobierno. Se parte de la idea de que, por negligencia del Congreso al no darle el trámite correspondiente de manera oportuna, no se logra el resultado querido: la expedición del presupuesto por medio de una ley, antes de una fecha determinada. Es por esto que se le da validez al proyecto presupuestal preparado por el gobierno, más aún cuando lo que se busca es evitar la parálisis de las finanzas del Estado.

De esta manera, se entiende que dicha situación se podría desprender cuando, por ejemplo, las comisiones cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes llevaron a cabo el primer debate, pero no se realizó el segundo debate en plenaria de estas mismas comisiones antes del 20 de octubre. En el momento en que esto sucede, según el artículo 59 del EOP, regirá el proyecto presentado por el gobierno, incluidas las modificaciones realizadas en el primer debate.

Bajo este entendido, Gómez Ricardo señala:

En 1980 el Parlamento no aprobó la ley de presupuesto dentro de los plazos establecidos en la ley orgánica del presupuesto; por esta razón el Gobierno de Turbay Ayala dictó el decreto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1981, tomando como base su propio proyecto de presupuesto. Sin embargo, se presentaron dos acontecimientos importantes: el decreto no reprodujo de manera literal el proyecto inicial que había presentado el [poder] ejecutivo al Parlamento en sesiones iniciales de julio, sino que incorporó las modificaciones propuestas en los debates del Congreso; por esto, el Consejo de Estado objetó créditos suplementarios o adiciones al presupuesto, propuestos posteriormente por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, debido a que según su concepto del decreto de presupuestos presentaba vicios de legalidad; el artículo 21 del Decreto 1077 de 1989 posteriormente resolvió esta dificultad, al definir como presupuesto presentado el proyecto inicial afectado por las modificaciones o reformas propuestas por el Congreso al cierre del primer debate. Así mismo, es curioso cómo un presupuesto logrado mediante “dictadura fiscal” fue sometido a amplias y permanentes reformas y variaciones, especialmente a través de los créditos adicionales; ello ilustra que el propio ejecutivo carece de una adecuada capacidad planificadora y de programación del presupuesto público, que incide en sus deficientes cálculos sobre las necesidades del gasto público. Lo anterior sirve para demostrar y corroborar las

deficiencias e inconveniencias de mantener un sistema de “dictadura fiscal”, no sólo porque le otorga al gobierno poderes exorbitantes, sino también porque no garantiza un sistema técnicamente aceptable. El ejecutivo es investido de una gran capacidad para tomar decisiones esenciales en la vida política, desconociendo así la facultad del Congreso para ejercer funciones legislativas.⁹⁶

Bajo este entendido, el artículo 21 del Decreto Reglamentario 3077 de 1989 definió al presupuesto presentado como *“El proyecto inicial y las modificaciones que se hicieren durante el estudio y deliberación conjunta de las comisiones de presupuesto (cuartas) de las dos Cámaras, al cierre del primer debate”*.

- **La tercera hipótesis** que estableció el legislador en la ley orgánica, con base en el artículo 352 de la C.P. (disposición que lo habilita para regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, por medio de una ley orgánica que goza de supralegalidad en el ordenamiento jurídico colombiano), establecía que, cuando el presupuesto no hubiera sido aprobado por el Congreso, el Gobierno Nacional tendría que expedir el decreto de repetición previsto para la primera hipótesis. Aunque esta circunstancia no la previó expresamente la Constitución Política, y se suelen hacer interpretaciones apresuradas, afirmando que es contradictoria al artículo 348 de la C.P.,

⁹⁶ Gómez Ricardo, Jorge, óp. cit., p. 34.

ya que éste establece que cuando el Congreso no expide el presupuesto entrará a regir el proyecto presentado por el gobierno, el aporte que hizo el artículo 64 del EOP a la institución presupuestaria fue de gran importancia por su contenido jurídico, político y económico, además, guarda perfecta armonía con las disposiciones constitucionales sobre el sistema presupuestal y demás pertinentes. Cuando el artículo 64 del EOP menciona la no aprobación del presupuesto, y lo plasma de manera separada a la no expedición del presupuesto por parte del Congreso, es claro que la intención del legislador fue reglamentar una situación totalmente diferente a la no presentación del proyecto presupuestal por parte del gobierno y a la no expedición de la ley del presupuesto antes del 20 de octubre del año correspondiente. Esto es, quiso regular aquella situación en donde el Congreso decide no aprobar el presupuesto, como resultado de un debate serio y democrático, lo cual no es otra cosa que una manifestación clara del control y poder político que tiene éste sobre la institución presupuestaria y las finanzas del país. En tal virtud, mal pudo el legislador haber asimilado y confundido los conceptos de aprobación y expedición del presupuesto, ya que, si ambos términos se interpretan de manera sistemática y armónica con las disposiciones constitucionales y legales que se refieren al sistema presupuestal, teniendo en cuenta, por supuesto, el sentido del querer del constituyente en que el máximo de representación popular participara de manera activa y contundente en la preparación del pre-

supuesto anual, es evidente que ambos términos se están refiriendo a dos situaciones completamente distintas.

Pues bien, una cosa es no expedir el presupuesto, y otra, no aprobarlo.⁹⁷ Haciendo una interpretación sistemática de la disposición consagrada en el artículo 348 de la Carta, es evidente que el término *expedir* implica, necesariamente, llevar a cabo un trámite o procedimiento para producir un resultado, lo cual, en este caso, corresponde a la promulgación de una ley, independientemente de que se trate del Presupuesto Nacional. Como se sabe, en Colombia existe un estricto procedimiento compuesto de etapas y requisitos procedimentales que el poder legislativo debe cumplir a cabalidad para ejercer su principal función; esto es, promulgar las leyes. Dicho trámite está consagrado constitucional y legalmente en el Capítulo 3 del Título VI de la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992, y demás disposiciones normativas pertinentes.

Así pues, aunque no se profundizará en este aspecto, es claro que toda ley debe estar precedida de un juicioso trámite constitucional y legal que tiene distintas etapas

⁹⁷ Según el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia, por *expedir* se entiende: (i) dar curso a las causas y negocios; (ii) despachar, extender por escrito, con las formalidades acostumbradas, bulas, privilegios, reales órdenes, etc.; (iii) pronunciar un auto o decreto. Por otro lado, el término *aprobar* se define como: (i) calificar o dar por bueno o suficiente algo o a alguien. *Aprobar una boda, una opinión, a una persona para un cargo*; (ii) asentir a una doctrina o a una opinión; (iii) declarar hábil y competente a alguien.

Información extraída de la página web <http://buscon.rae.es/draeI/>.

Dado por entendido las definiciones de ambas palabras, es claro que ambos términos quieren denotar situaciones completamente diferentes, y mal se hace cuando se llega a asimilarlas a una misma situación.

y fases, tales como la iniciativa legislativa y la presentación del proyecto de ley, la elaboración de la ponencia, el estudio y la aprobación en primer debate por las comisiones respectivas de cada Cámara, el estudio y la aprobación en segundo debate por las mismas Cámaras, y la correspondiente sanción por parte del gobierno.

Bajo este entendido, cuando se dice que “no se expide el presupuesto”, es porque el Congreso ha incumplido con sus deberes constitucionales y legales de participar activamente en el proceso de preparación, estudio y tramitación del presupuesto (por ejemplo, cuando no surten los debates requeridos), es decir, cuando ha procedido negligentemente, y es precisamente por esto que se le sanciona con la entrada en vigencia del proyecto presentado por el gobierno.

Las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto refuerzan esta idea: si el artículo 59 señala un plazo (el 20 de octubre) para que el Congreso expida el presupuesto y establece que de no cumplirse entrará a regir el proyecto presentado por el gobierno, teniendo en cuenta que si se llevó a cabo el primer debate se habrán de incluir las modificaciones realizadas en este, es porque dicha solución se está concibiendo para cuando el Congreso no le da al proyecto presupuestal el trámite idóneo y completo que se exige, el cual es claro que se materializa en cualquiera de los dos debates democráticos, y no cuando el Congreso, a pesar de cumplir con este mandato constitucional y legal de manera ideal y oportuna, decide no aprobar el proyecto

del presupuesto como resultado de una discusión democrática, seria y profunda.

Precisamente para ésta última situación, era que tenía que entrar a operar la figura de la repetición del presupuesto, tal y como lo dictaba el artículo 64 del EOP, antes de que la Corte Constitucional lo declarara inexecutable, confundiendo así dos situaciones completamente distintas: la no expedición y la no aprobación.

Sobre esto es menester tener presente que, a la luz de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la expedición de las leyes, así como de las que consagran y nutren de sentido político, jurídico y económico a la institución presupuestaria en el país, el término de *aprobación* implica, indiscutiblemente, la toma de una decisión, ya sea en sentido positivo o negativo; de ahí que el artículo 157 de la C. P. establezca que ningún proyecto será ley si no es aprobado por las Cámaras en primer y segundo debate. De igual manera, de conformidad con dichas normas, es manifiesto que las decisiones que toma el Congreso, con respecto a la aprobación de cualquier tipo de ley, se hacen por virtud de una votación que, dependiendo el caso, se contabilizará por mayorías simples, absolutas o calificadas.

Es diferente a la no expedición del presupuesto, cuando el Congreso decide no aprobarlo, porque esto implica, necesariamente, que éste tomó la determinación de no darle vía libre al proyecto presentado por el gobierno. Esto sucede como resultado de una votación, producto de un

debate democrático fundamentado y serio, así como por la materialización del control político que le es propio al poder legislativo (por ejemplo, cuando el proyecto no cumple con los parámetros constitucionales del artículo 346).

Así las cosas, cuando el Congreso, como representante legítimo del pueblo, decide no aprobar el presupuesto, mal se podría premiar al gobierno permitiéndole que, aunque su presupuesto no cumpla con las condiciones constitucionales, entrara a regir el proyecto que presentó, y por ende, gozara de la dictadura fiscal. En este caso lo más lógico sería sancionar al gobierno con la repetición del presupuesto, ya que sus deberes constitucionales, como sujeto activo en el acto presupuestal que es, no se reducen a la radicación del proyecto en el Parlamento, sino a su preparación de conformidad a los principios y parámetros establecidos en la Constitución Política, en las leyes orgánicas y en el Plan Nacional de Desarrollo correspondiente.

Desafortunadamente, la interpretación de la Corte Constitucional con respecto a esta hipótesis fue apresurada y muy superficial, lo cual desembocó en la inexequibilidad de ese aparte de la norma; no sin antes advertir que parte de la responsabilidad de esto es del constituyente, al no desarrollar dicha circunstancia en la Constitución, y también del legislador, al hacerlo pero de manera incompleta y poco desarrollada, aún cuando estaba en la facultad de concebirlo, basándose en el artículo 352 de la C.P.

Para concluir, se puede decir que la repetición del presupuesto se generaría cuando: (i) el gobierno no presenta el proyecto de presupuesto durante los diez primeros días de cada legislatura (disposición vigente), (ii) cuando el Congreso de la República no aprueba el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno (disposición inexecutable), y (iii) cuando la Corte Constitucional declara inconstitucional la Ley de Presupuesto Público Nacional (disposición vigente).

De igual manera, la circunstancia presupuestal de la dictadura fiscal, únicamente debería generarse cuando el Congreso no expide oportunamente el presupuesto, es decir, antes del 20 de octubre del respectivo año; entendiéndose que esta situación se genera cuando el Congreso incumple con sus deberes constitucionales y legales, los cuales consisten en darle un trámite oportuno y diligente al proyecto presupuestal.

III. Reflexión a partir de la sentencia de la Corte Constitucional C-1645 de 2000

A lo largo de este trabajo se ha abordado la institución presupuestaria desde el punto de vista de su contenido político, jurídico y económico, resaltando su trascendencia en el buen desempeño de las finanzas públicas; se ha hecho un énfasis en los mecanismos de repetición del presupuesto y la dictadura fiscal como figuras claves en dicho cometido. Se ha señalado, igualmente, cómo la naturaleza jurídica y los sujetos activos que participan en la preparación, aprobación y ejecución del acto presupuestal, desempeñan un papel trascendental en la institución a la hora de su traducción como el gran instrumento de la Hacienda Pública.

Sin embargo, de las letras a los hechos existe un enorme trecho, y el caso colombiano no es la excepción. Un ejemplo de la indiferencia social y política que se tiene en el presupuesto para la consolidación de las finanzas del Estado colombiano, es la falta de una valoración profunda en cuanto a los alcances y contenidos de éste en cabeza de la máxima autoridad constitucional, esto es, de la Corte Constitucional; circunstancia que se debe entender como una lógica consecuencia de la poca importancia que los operadores jurídicos le han dado a esta institución, no sin antes reconocer que la expedición de la Constitución Política significó un gran

avance en la materia, pues estableció el escenario jurídico necesario para utilizar debidamente el presupuesto como herramienta estratégica y esencial de la Hacienda Pública. Con base en esto, a continuación se hará mención al fallo de inexecutable contenido en la sentencia C-1645 de 2000, ya que fue a raíz de ésta que se hizo expresa la necesidad de imprimirle la validez y la importancia que merece el presupuesto como parte fundamental de la Hacienda Pública, desde una perspectiva política, económica y jurídica, a la que se ha hecho referencia a lo largo de este escrito y la cual ya se encuentra consagrada en nuestra Constitución actual.

1. Sentencia C-1645 de 2000

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, dos ciudadanos demandaron un aparte del artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, porque lo consideraban violatorio del artículo 348 de la Constitución Política.

La disposición demandada disponía:

ARTÍCULO 64. Si el proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros diez días de sesiones ordinarias **o no hubiere sido aprobado por el Congreso,**⁹⁸ el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 1 de diciembre, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política. Para su expedición el gobierno podrá reducir gastos y en consecuencia suprimir o refundir empleos cuando así lo

⁹⁸ Este fue el aparte demandado por inconstitucionalidad.

considere necesario teniendo en cuenta los cálculos de rentas e ingresos del año fiscal. En la preparación del decreto de repetición, el gobierno tomará en cuenta:

- 1) Por presupuesto del año anterior se entiende, el sancionado o adoptado por el gobierno y liquidado para el año fiscal en curso.
- 2) Los créditos adicionales debidamente aprobados para el año fiscal en curso.
- 3) Los traslados de apropiaciones efectuadas al presupuesto para el año fiscal en curso (Ley 38/89, artículo 51; Ley 179/94, artículo 55, inciso 1).

La demanda se fundamentó, esencialmente, en que dicha disposición legal le daba una misma solución (la repetición del presupuesto) a dos circunstancias para las cuales la Constitución preveía dos consecuencias diferentes:

no es posible dar una misma solución por cuanto en el primer caso (si el Congreso no expide el presupuesto), nos encontramos ante una negligencia por parte del Congreso que consiste en no darle trámite al proyecto presentado por el gobierno y, por lo tanto, pierde la oportunidad de rechazarlo o hacer las modificaciones correspondientes; como el gobierno sí cumplió al presentar a tiempo dicho presupuesto se le concede la facultad para expedir el presupuesto presentado por él. Y en el segundo caso (si el presupuesto no hubiere sido presentado por el gobierno dentro de los diez primeros días de cada legislatura) nos

encontramos ante una omisión por parte del gobierno y, en consecuencia, se le impone la repetición del presupuesto anterior y esto como una especie de sanción por la omisión señalada anteriormente.⁹⁹

En este sentido, la Corte, en dicha sentencia, también hizo su valoración del problema jurídico a partir de la definición del presupuesto, en los siguientes términos:

El Presupuesto General de la Nación que ha sido definido como “un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también 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 gubernamental.

El presupuesto público se constituye así en un acto de trascendental importancia para el país, pues de él depende en buena medida la política económica y el cumplimiento de fines esenciales del Estado *vr. gr.* el servicio a la comunidad,

⁹⁹ Sentencia C-1645 de 2000.

la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo. Debido a ello el constituyente reguló en los artículos 345 y ss. del Estatuto Superior, varios aspectos atinentes a su elaboración, presentación, aprobación, ejecución, etc., y, en el artículo 352 ordenó al Congreso expedir la ley orgánica del presupuesto a la cual debe sujetarse toda la actividad legislativa en esta materia.¹⁰⁰ (Subrayado fuera del texto original)

De tal manera, la Corte Constitucional, al realizar el examen de constitucionalidad del aparte demandado del artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, consideró que efectivamente éste resultaba violatorio de la Constitución, pues ésta únicamente ordena repetir el presupuesto cuando el proyecto no es presentado por el gobierno.

Asimismo, en dicha sentencia, la Corte afirmó:

Las consecuencias que, según esta norma constitucional, se producen cuando el gobierno incumple el deber de presentar el proyecto de presupuesto son distintas de las que se generan cuando el proyecto no es expedido por el Congreso. En el primer caso, esto es, cuando el proyecto no es presentado por el gobierno dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura, como se lo impone el artículo 346 de la Constitución, recobra vigencia el presu-

¹⁰⁰ Sentencia C-685/96, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

puesto del año anterior, evento en el cual el gobierno podrá reducir gastos. En el segundo, es decir, cuando el proyecto ha sido presentado por el gobierno a tiempo, pero no es expedido o aprobado por el Congreso rige el presentado por el gobierno.

Si la Constitución establece que cuando el presupuesto no es expedido por el Congreso, rige el presentado por el gobierno, mal podía la ley orgánica en la disposición demandada parcialmente, asignar a ese hecho una consecuencia diferente de la señalada (repetición del presupuesto), pues al hacerlo lesionó el artículo 348 del ordenamiento supremo. El carácter prevalente que tiene la ley orgánica del presupuesto sobre las demás leyes que rigen la materia, no la exime del cumplimiento y observancia de los distintos mandatos constitucionales. Dicha ley como cualquiera otra, debe ajustarse al orden superior y en el presente caso no ocurrió así.

No sucede lo mismo con el fragmento del primer inciso que ordena expedir el decreto de repetición del presupuesto cuando éste no es presentado por el gobierno dentro del término constitucional fijado (diez primeros días de cada legislatura), pues tal medida no es incompatible con la Constitución ya que ella se limita a prescribir que cuando ocurre ese hecho “rige el presupuesto del año anterior, pero el gobierno podrá reducir gastos y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio”. Siendo así, el decreto de repetición surge como un procedimiento necesario de política fiscal, pues dicho ordenamiento viene

a constituirse en norma rectora para todas las entidades estatales y las autoridades públicas, al consagrar la cuantía de los ingresos y el monto máximo de los gastos que pueden realizar aquellas en un determinado período fiscal (un año); además de facilitar el control del gasto público por parte de los órganos a quienes se les ha encomendado esa misión.

La Corte procedió de esta forma, pues consideró que las herramientas dictadas en el artículo 348 de la C.P., es decir, la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal, son simplemente unos “*mecanismos procedimentales de carácter fiscal para hacer frente a las situaciones de crisis que se podrían derivar de la inexistencia de una ley anual de presupuesto*”, y no son, como muchos hacendistas consideran y lo que precisamente en este trabajo se afirma, unas sanciones que se le imponen al Congreso y al gobierno por su negligencia o incumplimiento de las funciones constitucionales y legales que les han sido asignadas:

Algunos hacendistas califican las medidas instituidas por el constituyente en el artículo 348 de la Carta (vigencia del presupuesto anterior o vigencia del presentado por el gobierno), como verdaderas sanciones que se de las funciones constitucionales y legales que les han sido asignadas. La Corte por el contrario, considera que en estricto sentido, aquellas no son sanciones pues no se dirigen a castigar un comportamiento omisivo de personas determinadas, sino mecanismos procedimentales de carácter fiscal instituidos por el constituyente para hacer frente a las situaciones de

crisis que se podrían derivar de la inexistencia de una ley anual de presupuesto que estableciera los ingresos y el monto máximo de gastos que podrían realizar las distintas entidades del Estado. 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.

Finalmente, en cuanto al verdadero papel que desempeña el Congreso frente al acto presupuestal, la Corte estableció:

La no aprobación por parte del Congreso de un proyecto de ley, siempre y cuando se efectúe dentro de los términos constitucionales y obedezca a la libre determinación de ese órgano de representación popular, no constituye el incumplimiento de un deber, sino el ejercicio autónomo de una facultad constitucional que le ha sido encomendada: “hacer la ley” y, en consecuencia, de aprobar o no un proyecto de esa índole.

2. Análisis de la sentencia que declara parcialmente exequible el artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto

En Colombia, el presupuesto en algunas ocasiones se concibe, a pesar del sentido querer del constituyente y del legislador,

como un escueto título de carácter contable y se olvida el profundo contenido político, jurídico y económico que las disposiciones constitucionales y legales le han querido imprimir.

La Corte, después de haber establecido que el presupuesto es un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, pues resulta ser una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley; así como también dictó que es un acto de trascendental importancia para el país, ya que de él depende la política económica y el cumplimiento de fines esenciales del Estado, y que es, adicionalmente, un acto complejo en el que participa tanto el ejecutivo como el legislativo. Después de haber hecho énfasis en la participación del Congreso en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto (además de reconocer que la circunstancia de no aprobarse el presupuesto por parte del Congreso, siempre y cuando se efectúe dentro de los términos constitucionales y obedezca a la libre determinación de ese órgano de representación popular, constituye un ejercicio autónomo de una facultad constitucional que le ha sido encomendada “hacer la ley”, y, en consecuencia, puede aprobar o no un proyecto de dicha índole presupuestal), la Corte toma una decisión incoherente con todo ello, cuyo efecto jurídico no es otro que hacer totalmente nula e inválida la decisión que toma el Congreso de no aprobar el presupuesto presentado por el gobierno, pues si esto llegara a suceder, con base en dicho fallo, tal decisión no gozará de efecto vinculante para el gobierno y, muy a pesar de la decisión del poder legislativo,

ésta podrá darle validez al proyecto, mediante su expedición por decreto.

En tal sentido, la Corte considera que, como el artículo 348 de la C.P. no consagra expresamente la posibilidad que tiene el Congreso de no aprobar el presupuesto –a la que se refería el artículo 64 del EOP– esta atribución resulta totalmente contraria al ordenamiento constitucional.

Superficialmente, basándose en la tesis de la Corte, pareciera que el constituyente empleó el término “expedir” como sinónimo de “aprobar” y que, en tal virtud, tendría fundamento la decisión tomada por ella. Sin embargo, no sólo porque la Corte no se tomó la tarea de entrar a escudriñar la voluntad del constituyente con respecto a dicha disposición, sino porque, como ya se mencionó anteriormente, esa interpretación resulta totalmente incoherente con el sistema presupuestal concebido por la Carta Política, así como con la razón de ser del poder legislativo y el poder político que radica en su cabeza, y el trámite establecido constitucional y legalmente para gestionar las leyes, todo esto como expresión del principio democrático y del principio de la separación de poderes, es evidente que existe una gran diferencia entre expedir y aprobar el presupuesto.

Aunque no hay en la exposición de motivos del constituyente de 1991 alguna señal que permita distinguir entre ambos términos, ni tampoco en la doctrina nacional utilizada en este escrito, no se necesita ir más allá para entender el alcance de los conceptos “expedir” y “aprobar”, pues basta contemplar el trámite legislativo consagrado constitucional y legalmente en el ordenamiento jurídico colombiano, así

como la institución presupuestaria dentro del mismo. En tal virtud, como ya se ha advertido, el término de “aprobación” implica, indiscutiblemente, la toma de una decisión, bien sea en sentido positivo o negativo; de aquí que el artículo 157 de la C.P. señale que ningún proyecto será ley si no es aprobado por las Cámaras en primer y segundo debate. Asimismo, con base en las normas constitucionales y legales correspondientes, es evidente que las decisiones que toma el Congreso, con respecto a la aprobación de cualquier tipo de ley, se hacen por una votación que, dependiendo el caso, se contabiliza por mayorías simples, absolutas o calificadas.

En cuanto al término “expedir” que, basándose en una interpretación sistemática, implica llevar a cabo un procedimiento para generar un resultado, es en este caso correspondiente a la promulgación de una ley. Como es sabido, en Colombia existe un riguroso procedimiento, compuesto por etapas y requerimientos de carácter procedimental, que el poder legislativo debe llevar a cabalidad para ejercer su principal función de promulgar las leyes; dicho trámite está consagrado, principalmente, en el Capítulo 3 del Título VI de la Constitución Política y en la Ley 5 de 1992, respectivamente. Es claro que toda ley debe estar precedida por un juicioso trámite constitucional y legal, el cual implica, por ejemplo, cumplir las normas relativas a la iniciativa legislativa y a la presentación del proyecto de ley correspondiente; la elaboración de la ponencia; el estudio y la aprobación en primer debate por parte de las comisiones respectivas de cada Cámara; el estudio y la aprobación, en segundo debate, por las mismas Cámaras; y la correspondiente sanción por

parte del gobierno. En consecuencia, cuando se dice que no se expide el presupuesto es porque el Congreso ha incumplido con sus deberes constitucionales y legales de participar activamente en el proceso de preparación, estudio y tramitación del presupuesto (por ejemplo, cuando no surten los debates requeridos), con base en las normas y parámetros establecidos para ello.

De igual manera, la Corte se apresuró cuando señaló que el instrumento de la repetición del presupuesto era un simple mecanismo procedimental de carácter fiscal para evitar la parálisis del Estado, al no contar con una ley de presupuesto anual, y que el papel del Congreso en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto se reducía a una simple solemnidad sin sentido y contenido alguno; pues ahora, si, como fruto del ejercicio autónomo de una facultad constitucional que le ha sido encomendada, esto es, “hacer la ley”, decide no aprobar el presupuesto, esto no tendrá carácter vinculante alguno y se equiparará a no haber expedido el presupuesto por negligencia e incumplimiento de sus deberes, lo que quiere decir que el papel que desempeña el Congreso en el acto presupuestal es nulo e inútil.

En tal virtud, se declaró inexecutable el aparte del artículo 64 del EOP que consagraba la repetición del presupuesto para cuando el Congreso no aprobara el proyecto presupuestal, y se asimilaron dos situaciones totalmente diferentes: la no expedición con la no aprobación del presupuesto. Lo anterior, olvidando que con base en una interpretación adecuada del artículo 348 de la Carta, cuando no se expide el presupuesto es porque el Congreso ha incumplido con sus deberes

constitucionales de participar activamente en el proceso de preparación, elaboración y ejecución del presupuesto.

Las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto refuerzan la idea de la negligencia del Congreso: si el artículo 59 señala un plazo (el 20 de octubre) para que el Congreso expida el presupuesto y establece que de no cumplirse esto entra a regir el proyecto presentado por el gobierno, es porque dicha solución se está concibiendo para cuando el Congreso no tramita, idónea y completamente, el proyecto presupuestal, el cual se materializa en cualquiera de los dos debates democráticos, y no cuando el Congreso, a pesar de cumplir con este mandato constitucional, decide no aprobar el proyecto como resultado de una discusión seria y profunda.

Para esta última situación, era que tenía que funcionar la figura de la repetición del presupuesto, tal y como lo dictaminaba el artículo 64 del EOP. Pues es una situación diferente cuando el Congreso decide no aprobar el presupuesto presentado por el gobierno, como producto de una discusión seria y del ejercicio del control político (por ejemplo, que el proyecto no cumpla con los parámetros constitucionales del artículo 346 de la C.P.). Así pues, cuando el Congreso, como representante legítimo del pueblo, decide no aprobar el presupuesto, mal se haría premiando al gobierno al permitirle que entre a regir el proyecto que presentó y gozara de la dictadura fiscal; en este caso lo más lógico sería sancionar al gobierno con la repetición del presupuesto, porque sus deberes constitucionales, como sujeto activo en el acto

presupuestal que es, no se reducen a la radicación de un documento contable en el Parlamento.

El hecho de que el texto constitucional no consagre expresamente la atribución del Congreso de poder no aprobar el proyecto de presupuesto que le presenta el gobierno, no quiere decir que esta facultad no le sea propia y natural a esta institución en dicho escenario, y peor aún, cuando se llega a esa conclusión a partir, tal y como lo hizo la Corte, de la confusión de dos situaciones totalmente diferentes: la no expedición del presupuesto y la posibilidad de no aprobarlo.

Palabras más, palabras menos, independientemente de que el constituyente no haya contemplado la situación en virtud de la cual el Congreso toma la decisión de no aprobar el proyecto de presupuesto presentado por el gobierno, dentro de los términos constitucionales y obedeciendo a la libre determinación de ese órgano de representación popular, y que así lo haya hecho el legislador basándose en la facultad contemplada en el artículo 352 de la Constitución Política, “expedir” y “aprobar” no se pueden interpretar como sinónimos, ya que estos términos se implementaron para regular situaciones totalmente diferentes, según la interpretación sistemática de la norma respectiva.

En este aspecto cabe anotar que el constituyente de 1991, a pesar de la importancia que le dio al sistema presupuestal y a la Hacienda Pública, se quedó corto a la hora de regular y desarrollar constitucionalmente los mecanismos de la repetición del presupuesto y de la dictadura fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano. Sin embargo, en virtud del artículo 352 de la Constitución, sí abrió la posibilidad para

que el legislador, por medio de una ley orgánica, se encargara de regular lo concerniente a la aprobación de la ley del presupuesto, lo cual, en efecto, sucedió con el artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. A pesar de esto, también es evidente que el poder legislativo pecó por enunciar la no aprobación del presupuesto por parte del Congreso y no ejecutar este trámite como era conveniente, pues, a pesar de que todo proyecto para ser ley requiere de la aprobación del máximo órgano de representación popular, al tratarse de un tema tan delicado como el presupuesto, debió haber sido reglamentado en dicha instancia.

Por estas falencias y por la transición que se está viviendo frente al cambio de concepción del presupuesto como elemento esencial de la Hacienda Pública, es comprensible el sentido del fallo de la Corte Constitucional cuando estudió y decidió la constitucionalidad del aparte demandado del artículo 64 del EOP, pero no es justificable que no se haya tomado la tarea de interpretar de manera sistemática dicha disposición. Dado el caso que lo hubiera hecho, valdría la pena preguntarse cuál es el sentido de que aunque el presupuesto sea sometido a la aprobación del Congreso, su decisión de no aprobarlo no tenga ningún carácter; entonces, dónde quedaría la voluntad del constituyente, cómo se materializaría el principio democrático, cómo se lograría la participación del poder legislativo en la preparación del presupuesto.

Además del papel trascendental que cumple el presupuesto en la Hacienda Pública del país, se vio cómo éste resulta ser una expresión del principio democrático –de ahí que el constituyente y el legislador le hayan otorgado el carácter

de una ley, en sentido pleno, y hayan estructurado el régimen jurídico presupuestal bajo ese fundamento— y se anotó cómo el constituyente y el legislador diseñaron el sistema de tal manera que todas las Ramas y los órganos del poder público, especialmente la legislativa, participaran activamente en el acto presupuestal. Siendo así, mal podría resultar, como en efecto lo fue, a raíz del fallo de la Corte, que el papel del Congreso en el acto presupuestal se redujera a un simple rito, a partir del cual su acción resultara inútil, porque no puede cuestionar el proyecto presupuestal con efectos vinculantes para el gobierno.

De otro lado, si se tiene claro que la naturaleza jurídica del presupuesto consiste en ser una ley en sentido pleno, y que el acto presupuestal es una expresión de la separación de poderes donde se supone que las Ramas y los órganos del poder público deben participar de una manera activa, mal sería afirmar, como lo hizo la Corte, que los mecanismos previstos por el artículo 348 de la C.P. son simplemente instrumentos para hacerle frente a una crisis cuando no haya ley de presupuesto anual, olvidando que, además, estos mecanismos se traducen en verdaderas sanciones por la negligencia e incumplimiento de los deberes constitucionales y legales, tanto para el gobierno como para el Congreso; los cuales, como fin último, buscan reforzar la participación activa de estos entes en la preparación, aprobación y ejecución del acto presupuestal.

Como anotación final, en el caso dado de que el Congreso, en ejercicio de sus deberes constitucionales y legales como representante legítimo del pueblo, decida ejercer su

atribución propia de no aprobar el proyecto presupuestal que el gobierno somete a su consideración, ésta no tendrá carácter vinculante y así podrá el gobierno darle validez al proyecto por medio de un decreto que no fuera avalado por el Congreso. Esto no es otra cosa que el resultado de una valoración apresurada y superficial de la institución presupuestaria y del papel que desempeña el Parlamento en ella, pues éste se entiende como un formalismo intrascendente para el afianzamiento de las finanzas del Estado, y los mecanismos de la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal, entonces, se traducen en una arbitraria presión para que el Congreso apruebe, a como dé lugar, el presupuesto que le presente el gobierno, pues finalmente, así decida rechazarlo, entrará a regir éste

3. Aproximación a la repetición del presupuesto y a la dictadura fiscal como mecanismos de protección al sistema presupuestal, necesidad de una reforma constitucional

La voluntad del constituyente de 1991 fue incorporar las bases necesarias y suficientes para coordinar y organizar las finanzas públicas y el sistema presupuestal en Colombia, de manera tal que éstos fueran instrumentos para poner en marcha la política económica plasmada en la Carta Política. Bajo este entendido, el Presupuesto General de la Nación se instituyó como:

un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de

política económica, planificación y desarrollo; es también 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 gubernamental.¹⁰¹

No obstante, con ocasión a la expedición de la sentencia C-1645 de 2000, se pudo observar la falta de madurez jurídica y política que se tiene con respecto a la institución presupuestaria en Colombia, hasta el punto de llegar a desconocerse al Congreso la facultad, que le es propia y natural, de decidir si aprueba o no el proyecto presupuestal que el gobierno, al inicio de cada legislatura, somete a su estudio y consideración. Esto, como ya se anotó, debido a una omisión del constituyente y del legislador que injustificadamente conllevó a que la máxima autoridad constitucional interpretara de manera apresurada la disposición contenida en el artículo 348 de la C.P., sin tener en cuenta la razón de ser de la repetición del presupuesto y de la dictadura fiscal en el ordenamiento jurídico colombiano.

¹⁰¹ Sentencia C-685/96, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Aunque el constituyente no contempló la situación en virtud de la cual el Congreso decide no aprobar el presupuesto preparado por el gobierno, como una obvia consecuencia del principio democrático y el principio de la separación de poderes (a la luz de lo cual al poder legislativo le compete autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario), y a pesar de que el legislador sí lo hizo pero de una manera enunciativa, limitándose a señalar que si esto sucedía se repetiría el presupuesto del año anterior, situación que desembocó en la inexequibilidad del aparte del artículo 348 de la C.P., es claro que el Congreso tiene toda la libertad de decidir no aprobar el proyecto presupuestal, y dicha decisión debe tener fuerza vinculante para el gobierno. En tal sentido, es necesario consagrar constitucionalmente la no aprobación del presupuesto y darle una consecuencia idónea a dicha circunstancia, que, para el caso, sería la repetición del presupuesto, tal como sucede cuando el Gobierno Nacional no presenta oportunamente el proyecto del presupuesto al Congreso.

Haciendo eco al verdadero sentido de la repetición del presupuesto y de la dictadura fiscal en el ordenamiento jurídico y en el sistema presupuestal colombiano, como mecanismos procedimentales de rango constitucional, es necesario reformar la Constitución y realizar un replanteamiento de los parámetros bajo los cuales dichos mecanismos entrarán a operar en el ordenamiento jurídico, de manera tal que la sanción impuesta al gobierno o al Congreso no se traduzca o implique una sanción para el país. Por ende, se debe concebir no sólo un régimen idóneo que establezca normas claras y completas que regulen la operatividad de estos mecanismos,

sino que este régimen guarde armonía con los fundamentos y principios presupuestales consagrados en la Constitución, especialmente con el principio según el cual la ley anual del presupuesto debe guardar perfecto equilibrio con el Plan Nacional de Desarrollo de turno, además de también concebirse la existencia de una entidad autónoma que se encargue de orientar y coordinar la aplicación de la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal bajo esos parámetros.

Así pues, en un primer plano, se establecerán los lineamientos bajo los cuales operaría la reforma constitucional propuesta y su respectivo desarrollo en el Estatuto Orgánico del Presupuesto; en un segundo plano, se realizará una propuesta respecto al organismo que podría, además de velar por una correcta operatividad de dichos mecanismos procedimentales, instruir y vigilar que el presupuesto que llegara a regir para el año fiscal respectivo guarde perfecta armonía con el Plan Nacional de Desarrollo de turno; y en un tercer y último plano, se desarrollará la aplicación del principio de planificación presupuestal en la repetición del presupuesto y en la dictadura fiscal, pues es con su efectiva aplicación que se lograría evitar que estas figuras se tradujeran en una nefasta sanción para las finanzas del país y no para el gobierno o el Congreso directa y respectivamente.

a. Aplicación

Actualmente, el artículo 348 de la Constitución Política dispone que *“Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido pre-*

sentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio”. Con la reforma constitucional que se propone, la cual contempla la no aprobación del presupuesto por parte del Congreso como una razón para que se repita el presupuesto del año anterior, dicho artículo podría quedar de la siguiente manera: “**Artículo 348.** *Si el Congreso no expidiere el presupuesto antes de la medianoche del 20 de octubre del respectivo año, regirá el presentado por el gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado por el gobierno dentro del término establecido o éste no hubiese sido aprobado por el Congreso, regirá el del año anterior, pero el gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio”.*

De esta manera se tendría que la repetición del presupuesto operaría: (i) cuando el Gobierno Nacional no presenta el proyecto presupuestal dentro de los primeros diez días de sesiones ordinarias, entendiendo que la legislatura ordinaria empieza el 20 de julio; y (ii) cuando el Congreso decide no aprobar el presupuesto presentado por el gobierno, como consecuencia de un debate democrático serio. En tal caso se aplicarían las disposiciones constitucionales y legales pertinentes que señalan que el gobierno debe expedir el decreto de repetición antes del 10 de diciembre siguiendo los siguiente lineamientos: a) por presupuesto del año anterior se debe entender como el básico sancionado o adoptado por el gobierno

y liquidado para el año fiscal en curso, más los créditos adicionales, todo ajustado a los traslados de apropiaciones que se hayan efectuado en el año fiscal en curso; (b) la Dirección General del Presupuesto realizará las estimaciones de rentas y recursos de capital para el año nuevo, en caso de que las rentas del año nuevo no alcancen para cubrir la totalidad de gastos integrados en el presupuesto que se repite, el gobierno podrá reducir los gastos o refundir empleos hasta equilibrar las partidas de los gastos al cálculo de renta y los recursos de capital del nuevo año fiscal; y (c) en caso de que resulte del estimativo de rentas y recursos de capital la posibilidad de que para el nuevo año se puedan incorporar nuevos ingresos, dichas incorporaciones se llevarán a cabo por medio de la figura de los créditos adicionales.

Ahora bien, cuando el Congreso no expide el presupuesto antes de la media noche del 20 de octubre, según lo dispone la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto, registrará el proyecto presentado por el gobierno, con las modificaciones que hayan sido aprobadas por el Congreso en primer debate. Al respecto, es menester tener en cuenta que, en todo caso, si el Congreso decide no aprobar el presupuesto presentado por el gobierno, dicha decisión deberá ser emitida antes de la media noche del 20 de octubre, so pena de que entre a regir el presupuesto por medio de un decreto.

De otro lado, aunque las disposiciones estatutarias, en desarrollo del artículo 348 de la C.P., consagran las reglas bajo las cuales opera la repetición del presupuesto y la dictadura fiscal en el trámite presupuestal, éstas resultarían insuficientes si se tiene en cuenta que la aplicación de estos mecanismos

no sólo genera consecuencias jurídicas en el Presupuesto General de la Nación, sino que también tiene grandes implicaciones en la estabilidad, funcionamiento y crecimiento de las finanzas del Estado.

Basado en lo anterior, además de la reforma constitucional propuesta, también sería necesario que el EOP la desarrollara de una manera completa y precisa, contemplando disposiciones que establezcan causales claras y parámetros que permitan saber cuándo se entiende no expedido el presupuesto y cuándo se entiende que el Congreso no lo ha aprobado; que se regule, además, de una manera clara y concisa, el escenario bajo el cual entraría a regir el decreto de repetición o el proyecto presupuestal del gobierno; y que se le otorgue a un organismo o cuerpo consultivo¹⁰² la potestad de participar activamente en la aplicación de ambos mecanismos, sugiriendo los ajustes necesarios para que la situación derivada de dicha aplicación no se traduzca en una sanción para país, en desmedro de los intereses financieros; y que, de esta manera, se vele para que el presupuesto que entre a regir en el año correspondiente, sea cual sea su modalidad jurídica, guarde una perfecta armonía con las metas y estrategias plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo de turno, es decir, que el principio de planificación presupuestal tenga plena vigencia, tal como lo manda el artículo 346 de la Carta Política.

¹⁰² Dice Plazas Vega, en su obra *Derecho de la Hacienda Pública y derecho tributario*: “Podría pensarse atenuar la regla de la repetición con los ajustes que disponga un órgano o cuerpo consultivo que se integraría en forma excepcional para ese fin y cuyos miembros serían representantes de los sectores público y privado, sin perjuicio de la censura política al gobierno. Tal podría ser el caso del Confis, reestructurado en los términos que sugiere esta obra”. (p. 517)

En cuanto a la aplicación de la repetición del presupuesto, derivada de los dos supuestos señalados en la posible reforma, tendrían vigencia las reglas que el Estatuto Orgánico del Presupuesto señala para ello: en un primer lugar, cuando se presenten dichas circunstancias, el gobierno deberá expedir el decreto de repetición antes del 10 de diciembre; el presupuesto que entrará a regir será el básico sancionado o adoptado por el gobierno y liquidado para el año fiscal en curso, más los créditos adicionales ajustados a los traslados de apropiaciones que se hayan efectuado en dicho año fiscal; la Dirección General del Presupuesto realizará las estimaciones de rentas y recursos de capital para el año nuevo. En caso de que las rentas del año nuevo no alcanzaran a cubrir la totalidad de gastos integrados en el presupuesto que se repite, el gobierno podrá reducir los gastos o refundir empleos hasta equilibrar las partidas de los gastos al cálculo de renta y los recursos de capital del nuevo año fiscal; y, en caso de que resulte del estimativo de rentas y recursos de capital la posibilidad de que, para el nuevo año, se puedan incorporar nuevos ingresos, dichas incorporaciones se llevarán a cabo por medio de la figura de los créditos adicionales.

Aunque se observa que el EOP se ocupó de establecer reglas básicas para la aplicación de la repetición del presupuesto, de una manera tal que no se viera afectada la coherencia del Sistema Presupuestal durante la vigencia de un presupuesto del año anterior, dicho estatuto no estableció ninguna medida tendiente a garantizar que esto realmente se materialice y se evite los numerosos perjuicios que se pueden derivar de la vigencia de un presupuesto anterior. De

tal manera, aunque las medidas son pertinentes, se debe prever además la existencia de un organismo o ente que se encargue de controlar que éstas se cumplan, y de gestionar e instruir su expedición y ejecución. En tal virtud, a la luz de la reforma constitucional, se establecería la existencia de un cuerpo consultivo u organismo que se apropie de la función de vigilancia y control sobre la expedición que realiza el gobierno del decreto de repetición y su respectiva ejecución, teniendo la posibilidad, también, de realizar ciertos ajustes que garanticen, por ejemplo, que dicho acto presupuestal, además de guardar coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo, se traduzca en una herramienta idónea para alcanzar y materializar las metas y estrategias propuestas en este Plan, a pesar de la repetición del mismo.

En cuanto a las causales o parámetros bajos los cuales el Congreso podría no aprobar el presupuesto, aun cuando se hayan realizado a cabalidad todos los debates y demás trámites necesarios para su expedición, éstas podrían operar, por ejemplo, cuando los estimativos y partidas del presupuesto no se ajustan a lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo, cuando en la Ley de Aprobaciones se incluyan partidas que no corresponden a un crédito judicialmente reconocido, y, en general, cuando se violen las disposiciones constitucionales y legales que regulan el contenido, la elaboración y ejecución del acto presupuestal, además de los principios que rigen el sistema presupuestal (universalidad, unidad de caja, legalidad, anualidad, especialización, coherencia macroeconómica, etc.).

De otro lado, cuando el Congreso no expide el presupuesto antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, el EOP establece que entrará a regir el presentado por el gobierno por medio de un decreto que éste expida. Sin embargo, no existen disposiciones que regulen la forma en la que el gobierno deberá expedir este decreto, ni tampoco la forma en la que se garantizará que ese presupuesto cumpla con las directrices y condicionamientos que consagra la Constitución y el EOP. En este caso, la situación a remediar es aún más gravosa, que en el caso de la repetición del presupuesto, pues el gobierno no tiene ningún tipo de control y la sanción impuesta al Congreso es más bien una sanción al país entero.

Especialmente en este caso, es necesario que el EOP regule el trámite que implica la expedición del proyecto presupuestal que presentó el gobierno y no expidió el Congreso, de manera tal que se garantice que, aunque este último incumplió con su deber constitucional de ejercer el control político sobre el acto presupuestal, el proyecto del gobierno no desconozca las directrices y condicionamientos que debe cumplir toda ley anual del presupuesto; esto se lograría con la intervención del cuerpo u organismo consultivo al que se ha hecho mención, para que controle el antes, el durante y el después de la expedición del presupuesto por medio del decreto respectivo, y con la creación de algunas reglas que dispongan que, antes de que el gobierno proceda a expedir el decreto presupuestal, el gobierno se someta a la consideración del cuerpo consultivo para que se propongan los ajustes necesarios que tendrían efectos vinculantes para

que el gobierno pueda decretar el presupuesto. Ese control al que se hace referencia, supondría un papel activo por parte del organismo consultivo, pues su función principal sería velar para que el proyecto presupuestal respete los parámetros ya mencionados; sin embargo, podría tener las potestades que tiene el Congreso cuando realiza el estudio y la discusión del presupuesto.

De esta manera, es necesario prever en el régimen presupuestal la presencia de un organismo o cuerpo consultivo que cumpla un papel de control y fiscalización sobre la situación que se desprenda cuando el Congreso no expida el presupuesto y cuando el gobierno no presente oportunamente el proyecto presupuestal, o cuando el Congreso decida rechazarlo; esto es, cuando opere la dictadura fiscal o la repetición del presupuesto, respectivamente.

En la actualidad, existe el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, que es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, encargado de dirigir la Política Fiscal y coordinar el Sistema Presupuestal en Colombia. Este organismo está integrado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, quien lo preside, el Consejero Económico de la Presidencia de la República, o quien haga sus veces, los Viceministros de Hacienda, los Directores de la Dirección General del Tesoro Nacional y Crédito Público y los de Impuestos y Aduanas. Algunas de las funciones que desempeña este organismo son: (i) aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del sector público, previa su presentación al Conpes, y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento; (ii) analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del

Plan Operativo Anual de Inversiones, previa presentación al Conpes; (iii) determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del Sector Público; (iv) aprobar y modificar, mediante resolución, los presupuestos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, previa consulta con el Ministerio respectivo; y (v) las demás funciones que establezcan la ley orgánica de presupuesto, sus reglamentos o las leyes anuales de presupuesto.

Como se observa, el Confis tiene una estrecha relación con el acto presupuestal, pues se le ha otorgado un papel activo y fundamental dentro del Sistema Presupuestal, y, con ciertas variaciones, sería el organismo más idóneo para desempeñar el papel sugerido con respecto a la operatividad de la dictadura fiscal y de la repetición del presupuesto; lo cual, en todo caso, se deberá establecer también a la luz de una reforma constitucional.

Para que pueda entrar a regir un presupuesto desactualizado, en el caso de repetirse el anterior, o un presupuesto sin el vital control político del máximo órgano de representación popular, en el caso de un período de dictadura fiscal, sin afectarse gravemente la estabilidad de las finanzas públicas del país, es inminente que quien presida e instruya el desarrollo de esas situaciones presupuestales sea un organismo que goce de autonomía, y que, además de desempeñar una función previa de consulta sobre el decreto de repetición o el decreto que le da vigencia al proyecto presupuestal presentado por el gobierno, formulando los ajustes pertinentes, con

carácter vinculante, desempeñe un papel de vigilancia y control sobre su correcta ejecución durante todo el período fiscal, pues no se puede olvidar que se trata de una situación de sumo cuidado que puede llegar a convertirse en una sanción para el país entero.

Aunque el Confis es un organismo adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, dado su carácter excepcional de la repetición del presupuesto y de la dictadura fiscal, se podría establecer que, cuando dichas situaciones se presenten, se conforme, excepcionalmente, un cuerpo u organismo adscrito al Confis, pero con una composición totalmente diferente a la ordinaria, conformándose con la presencia del sector privado y del público (éste último podría estar representando por miembros que actualmente conforman el Confis), además de contarse con la presencia de un órgano que represente los intereses de la sociedad, como podría ser la Procuraduría General de la Nación. Dicho cuerpo se formaría una vez el gobierno no haya radicado el proyecto presupuestal dentro de los primeros diez días de cada legislatura, o cuando el Congreso no haya aprobado dicho proyecto, o cuando el Congreso no haya expedido el presupuesto antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo.

La función principal que desempeñaría ese organismo del Confis sería la de realizar los ajustes pertinentes al presupuesto anterior o al proyecto presupuestal del gobierno, de tal manera que estos documentos coincidan con el Sistema Presupuestal, cumplan con los principios presupuestales que consagra la Constitución Política y el EOP, y, fundamentalmente, guarden perfecta armonía con el Plan Nacional

de Desarrollo. Como una función secundaria, se podría establecer que, durante la vigencia del presupuesto repetido o decretado, desempeñara una labor de vigilancia y control sobre la ejecución del mismo durante el año fiscal respectivo.

b. Principio de planificación presupuestal

Desde el inicio de este trabajo, se ha hecho énfasis en la importancia del principio de planificación presupuestal en el buen funcionamiento de las finanzas públicas, ya que se constituye no sólo en un mandato constitucional, sino en un mandato orientador de todo el sistema presupuestal, de ahí que el marco normativo del presupuesto público en Colombia esté conformado por la ley orgánica de la planeación y las leyes cuatrienales de planes de desarrollo, entre otras. Esto se deriva del precepto contenido en el artículo 346 de la C.P., en virtud del cual se establece que el gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiações, el cual deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo.

Es así como el artículo 339 de la C.P. dispone que *“habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales a largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional*

y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución”.

De tal manera, es claro que cuando la Constitución dispone que la ley anual del presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, lo hace porque éste es la herramienta más idónea, en la Hacienda Pública, para materializar los propósitos, objetivos y metas plasmados en el Plan, convirtiéndose en el principal instrumento para lograr la estabilidad y el crecimiento progresivo de las finanzas públicas.

El objetivo principal de los planes de desarrollo reside en conducir la política del Estado hacia el logro de los “*objetivos que incorporan la noción de Estado social de derecho; es decir, la satisfacción de los derechos e intereses de la colectividad*”.¹⁰³ En este sentido, las leyes anuales del presupuesto, por ende, la repetición del presupuesto y el decreto del proyecto presupuestal, deben guardar una perfecta armonía con el plan del año que se trate, de tal forma que se garantice el logro de las metas plasmados en dicho plan y se aseguren los recursos que se requieren para el financiamiento de los proyectos allí establecidos, más de los que tiendan a hacer frente a los gastos de funcionamiento del ente estatal y el servicio a la deuda.¹⁰⁴

Cuando se da una situación en la que el gobierno o el Congreso incumplen su deber constitucional, ya sea de presentar el proyecto presupuestal oportunamente, de acuerdo con el régimen presupuestal, o ejercer un control político sobre éste y expedirlo, casos en los cuales o se repite el an-

¹⁰³ Trujillo Alfaro, Jorge Luis, óp. cit., p. 113.

¹⁰⁴ *Ibíd.*, p. 113.

terior o se decreta dicho proyecto, no por eso se puede afirmar que el presupuesto que va a entrar a regir no debe cumplir con los preceptos constitucionales que cimientan la materia, especialmente, el contenido en el artículo 346 de la C.P.: el principio de planificación presupuestal. Sin embargo, al no contarse con la presencia de un organismo o cuerpo consultivo que, como se ha planteado, podría ser el Confis (con ciertas variaciones), difícilmente se puede garantizar que ese presupuesto realmente corresponda a los objetivos y metas plasmados en el Plan, lo cual podría generar graves consecuencias para las finanzas del país.

Bajo el escenario de la repetición del presupuesto o dictadura fiscal, el principio de planificación presupuestal junto con la presencia de un organismo de control serían las herramientas más idóneas para garantizar que dichas situaciones no afectaran negativamente las finanzas públicas (cuyos propósitos, objetivos y metas se encuentran plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo), así como el papel que debe desempeñar el presupuesto, como herramienta de planeación económica en la Hacienda Pública.

Conclusión

La problemática que aborda este trabajo no es más que la realidad que vive hoy la institución presupuestaria en nuestro país. Es por esto que es necesario reconsiderar lo que significa e implica el presupuesto público para las finanzas del Estado, entendiéndolo desde sus verdaderos contenidos y alcances que le dio el constituyente y el legislador dentro del ordenamiento jurídico colombiano.

La indiferencia social y política, cuyo máximo exponente en este caso resultó ser la propia Corte Constitucional, no es más que el resultado de una apreciación excesivamente formalista que se tiene del presupuesto, especialmente del papel que desempeña el Congreso como representante legítimo en su preparación y aprobación, dándole así un plano secundario al afianzamiento de las finanzas públicas del país. Esto es, en gran medida, por el poco esclarecimiento que se le ha dado a la naturaleza jurídica del presupuesto, pues la Corte Constitucional ha sido débil y confusa a la hora de apreciarlo como una verdadera ley en sentido material y formal, como sí lo hizo el constituyente y legislador.

Es tiempo de comenzar a superar la concepción contable y superficial que se tiene del presupuesto —pensándolo como

un *documento de rutina aritmética*¹⁰⁵—, y entenderlo a partir de su contenido y alcance político, económico y jurídico, lo que hace que se traduzca en el mecanismo más esencial de la Hacienda Pública, gracias a su gran conexión con el Plan Nacional de Desarrollo. En este sentido, lo mejor sería devolverle su función de control político al Congreso, consagrando expresamente su atribución de decidir no aprobar el proyecto que le presenta el gobierno, y estableciendo que, cuando esto suceda, opere el mecanismo de repetición del presupuesto, pero bajo unas causales y parámetros claros. También es necesario otorgarle a un organismo consultivo la función de velar por la correcta expedición y ejecución del acto presupuestal en esas situaciones fiscales, para que el presupuesto pueda cumplir con su función esencial, como herramienta que es de la planeación económica en la Hacienda Pública.

¹⁰⁵ Plazas Vega, Mauricio, óp. cit., p. 471.

Bibliografía

- Bustos Gisbert, Antonio. *Lecciones de Hacienda Pública*. Editorial Colex. Madrid, 1998.
- Carrasquilla Barrero, Alberto. *Exposición de motivos del proyecto de reforma a la ley orgánica del presupuesto*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, 2004.
- Carvajal Sepúlveda, Jorge Iván. *El presupuesto público*. Universidad Autónoma Latinoamericana. Señal Editora. Madrid, 2006.
- Comisión de Racionalización del Gasto Público, de la República de Colombia. *Informe final. El saneamiento fiscal un Compromiso de la sociedad - Administración del Estado*. Vol. II. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Bogotá, 1997.
- Cruz Santos, Abel. *El presupuesto colombiano*. Editorial Temis. Bogotá, 1963.
- Dromí, José Roberto. *Presupuesto y cuenta de inversión*. Astrea. Buenos Aires, 1988.
- Duguit, León. *Traité de Droit Constitutionnel*. Vol. II. Ancienne Librairie Fontemoing Editeurs. París, 1928.
- Font, Jordi. *Presupuestos, planes financieros y estudios de viabilidad*. Ediciones Gestión. Barcelona, 2000.
- Gómez Ricardo, Jorge. *Presupuesto público colombiano: instrumento para la orientación de la política económica*

- financiera*. Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2000.
- Gómez Sierra, Francisco. *Constitución Política de Colombia anotada*. Leyer. Bogotá, 2005.
- González García, Eusebio. *Introducción al derecho presupuestario*. Editorial Revista de Derecho Financiero. Madrid, 1973.
- Gaston. *Principios generales del derecho administrativo*. Vol. I. Depalma. Buenos Aires, 1948.
- Laband, Paul. *El derecho presupuestario*. Tratado de José Zamit. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1979.
- Mora Sancho, Francisco. “El presupuesto como instrumento de elección social”, en: *Manual de Hacienda Pública*. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1995.
- Naranjo Mesa, Vladimiro. *Teoría constitucional e instituciones políticas*. Temis. Bogotá, 2000.
- Pérez Royo, Fernando. *Introducción al derecho presupuestario*. Ed. cit. Madrid, 1992.
- Plazas Vega, Mauricio. *Derecho de la hacienda pública y derecho tributario*. Tomo I y II. Segunda edición, Editorial Temis. Bogotá, 2006.
- Ramírez Cardona, Alejandro. *Sistema de Hacienda Pública*. Editorial Temis. Bogotá, 1998.
- Restrepo, Juan Camilo. *Hacienda Pública*. Séptima edición, Universidad Externado de Colombia. Bogotá, 2005.
- Rodríguez Bereijo, Álvaro. *El presupuesto del Estado*. Tecnos. Madrid, 1970.
- Sainz de Bujanda, Fernando. *Hacienda y Derecho*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1975.

Sainz de Bujanda, Fernando. *Sistema de derecho financiero*. Vol. II. Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Madrid, 1985.

_____. *Lecciones de derecho financiero*. Décima edición, Universidad Complutense. Madrid, 1993.

Trujillo Alfaro, Jorge Luis. *Presupuesto, una aproximación desde la planeación y el gasto público*. Editorial Universidad del Rosario. Bogotá, 2007.

Normatividad

Exposición de motivos de la Constitución Política de 1991.
Copia de la Gaceta que reposa en la Biblioteca de la Procuraduría General de la Nación.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Estatuto Orgánico del Presupuesto. Decreto 111 de 1996, por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995.

Ley 5 de 1992.

Ley 617 de 2001.

Ley 718 de 2001.

Ley 819 de 2003.

Este libro fue compuesto en caracteres
Stempel Garamond 12 puntos, impreso sobre
papel propal de 70 gramos y encuadernado
con método Hot Melt, en el mes de enero de 2011,
en Bogotá, D.C., Colombia