2016

Organización Internacional del Trabajo

Sincronización del proceso de negociación colectiva en el sector público y los tiempos presupuestales en Colombia



JUAN CAMILO RESTREPO

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

ÍNDICE GENERAL

1.- Los Tiempos Presupuestales (Síntesis ejecutiva) **pág.06**

1.1 Principios presupuestales **pág.06**

2.- El presupuesto Nacional del año subsiguiente se empieza a preparar durante el primer semestre de cada año **pág.08**

3.- Presupuesto en las entidades territoriales **pág.12**

4.- Importancia de la consulta anterior a la fijación de las reglas de juego presupuestales **pág.14**

5.- La negociación colectiva como instrumento de gobernabilidad **pág.17**

6.- El deber de información y de consulta **pág.20**

7.-En los últimos años se está arraigando, cada vez más, la cultura de la concertación en Colombia dentro del sector público **pág.23**

8.- ¿Cómo ha venido funcionando en la práctica el proceso de concertación dentro del mecanismo de la negociación colectiva laboral en el sector de los funcionarios públicos? **pág.25**

9.- ¿Hay contradicción entre el artículo 55 de la Constitución y otras normas constitucionales? **pág.28**

10.-Las “modalidades especiales” de la negociación colectiva **pág.30**

11.- No se puede ejecutar ningún gasto en Colombia que no esté previamente autorizado en los presupuestaos **pág.31**

12.- Enseñanza del acuerdo colectivo firmado el 16 de mayo de 2013 **pág.32**

13.- Derecho a la información **pág.34**

14.- El comité sectorial del sector público, ámbito natural para adelantar la concertación de la negoción colectiva **pág.35**

15.- Fechas en que debe sesionar la subcomisión de concertación del sector público **pág.36**

16.- Capacitación **pág.45**

17.- Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal **pág.46**

18.- Marco Fiscal de Gasto de mediano plazo **pág.48**

19.- El Comité del Sector Público como ámbito recomendado para adelantar los procesos de información y consulta **pág.49**

20.- Documentos Presupuestales Básicos **pág.51**

21.- Algunas referencias y experiencias internacionales **pág.52**

22.- Recomendaciones **pág.53**
23.- Conclusiones **pág.55**
24.- Referencias bibliográficas **pág.57**
25.- Anexo **pág.58**

SIGLAS

CONPES: Consejo Nacional de Política Económica y Social.
CONFIS: Consejo Superior de Política Fiscal
POAI: Plan Operativo Anual de Inversión.
MFMP: Marco Fiscal de Mediano Plazo.
MGMP: Marco de Gasto de Mediano Plazo.
PGN: Presupuesto General de la Nación.
DGPN: Dirección General del Presupuesto Nacional.
DNP: Departamento Nacional de Planeación.
CNP: Consejo Nacional de Planeación.
MHCP: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
EOP: Estatuto Orgánico de Presupuesto.
PAM: Programa Anual Mensualizado.
NIT: Normas Internacionales del Trabajo.
CPCPSL: Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.
CSSP: Comisión Sectorial del Sector Público.

INTRODUCCIÓN

El objeto de este documento es revisar los antecedentes, y proponer algunas reflexiones y propuestas sobre cómo mejorar los mecanismos de concertación que se vienen desarrollando dentro del proceso de la negociación colectiva laboral entre el Gobierno y los Representantes de los empleados públicos, tanto a nivel nacional como de las entidades territoriales; en especial se hace énfasis en cómo precisar y sincronizar mejor la práctica de la negociación colectiva dentro de la administración pública con los tiempos y procedimientos del ciclo presupuestal Colombiano.

Es importante tener en cuenta que de igual manera los tiempos y trámites del proceso de negociación colectiva en el sector público, se debieran visibilizar y sincronizar con el trámite y aprobación de los presupuestos públicos, para lo cual es necesario observar o atender los derechos de información y consulta, haciendo posible un eficaz diálogo social.

Se trata entonces de buscar que los acuerdos colectivos, producto de las negociaciones colectivas entre el Gobierno o autoridades públicas competentes, que tienen impactos presupuestales o económicos, puedan ser incorporados oportunamente al presupuesto y de esta manera cumplir lo pactado y evitar contratiempos y futuros conflictos laborales.

Lo anterior, entendiendo que no puede haber gasto público que no esté previsto o provisto en el presupuesto de una parte, y de otro lado, atendiendo el mandato legal del respeto a las competencias y presupuestos públicos.

Teniendo en cuenta los derechos a la información, la consulta, y promoción o estímulo de la negociación colectiva, se puede avanzar en la construcción de confianza y tener un diálogo social productivo y eficaz que contribuya a mejorar las condiciones de empleo y una paz laboral estable y duradera.

Con reglas claras, negociación de buena fe, observando plenamente las Normas Internacionales del Trabajo NIT de la OIT, la Constitución y la ley, podrían alcanzarse acuerdos colectivos producto de la negociación entre las organizaciones sindicales y la autoridad o entidad pública, que beneficie a las partes y a la sociedad en general.

SINCRONIZACIÓN DEL PROCESO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN EL SECTOR PÚBLICO Y LOS TIEMPOS PRESUPUESTALES EN COLOMBIA.

1.- Los tiempos presupuestales (Síntesis ejecutiva).

No existe en el derecho presupuestal colombiano una fórmula sacramental para autorizar un gasto, pero todo egreso debe estar previamente autorizado en el presupuesto nacional, departamental o municipal para poderlo realizar[1].

Lo anterior significa que cualquier acuerdo de carácter económico que implique gasto público al que se haya llegado dentro de un proceso de negociación colectiva con los representantes de los empleados públicos, tiene que incorporarse al presupuesto para poder ejecutarlo.

1.1 Principios presupuestales:

En primer lugar y antes de hablar de los tiempos de la negociación colectiva y los trámites para la aprobación del presupuesto, es pertinente recordar los principios en materia presupuestal que trae el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

- ✓ Los principios del sistema presupuestal básicamente son: la **planificación**, la **anualidad**, la **universalidad**, la **unidad de caja**, la **programación integral**, la **especialización**, la **inembargabilidad**, y la **coherencia macroeconómica**.[2]

- ✓ **Planificación**, significa que el presupuesto general de la Nación deberá guardar concordancia con los contenidos del plan nacional de desarrollo, del plan nacional de inversiones, del plan financiero y del plan operativo anual de inversiones.

- ✓ **Anualidad**, es decir, que el año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados por compromisos caducarán sin excepción.

- ✓ **Universalidad**. El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia fiscal respectiva. En consecuencia, ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos,

[1] Artículo 346 de la Constitución Política.
[2] Artículo 12 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto.

erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto.

- ✓ **Unidad de caja**. Con el recaudo de todas las rentas y recursos de capital se atenderá el pago oportuno de las apropiaciones autorizadas en el presupuesto general de la Nación.

- ✓ **Programación integral**. Todo programa presupuestal deberá contemplar simultáneamente los gastos de inversión y de funcionamiento que las exigencias técnicas y administrativas demanden como necesarios para su ejecución y operación, de conformidad con los procedimientos y normas legales vigentes.

- ✓ **Especialización**. Las apropiaciones deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas.

- ✓ **Inembargabilidad**. Se establece que son inembargables las rentas incorporadas en el presupuesto general de la Nación, así como los bienes y derechos de los órganos que lo conforman. No obstante la anterior inembargabilidad, los funcionarios competentes deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los órganos respectivos, dentro de los plazos establecidos para ello, y respetarán en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias.

- ✓ **Coherencia macroeconómica**. El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República.

Lo anterior significa que la preparación, presentación, tramite, aprobación y ejecución del presupuesto público, está reglada normativamente y en consecuencia, no podemos olvidar aspectos como los siguientes:

- ✓ Toda ejecución y gasto, deben estar previamente incluidos en el presupuesto: esto implica que por disposiciones legales, no se pueden hacer gastos que no estén anticipadamente presupuestados.

- ✓ Los rubros de destinación específica no se pueden afectar en principio: existen compromisos internacionales de Colombia que no es conveniente

que se afecten y se pierda calificación y confianza. El pago de nómina del Estado sobre una planta de personal alrededor de un millon 200 mil empleados, tampoco se debe afectar, es decir, los temas de funcionamiento y servicio de la deuda, que competen al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, es conveniente no afectarlos negativamente.

- ✓ Los rubros de inversión en cambio, si pueden ser modificados y es aquí donde las organizaciones sindicales podrían gestionar y hacer incidencia ante el DNP para buscar que se incluyan las partidas presupuestales y garantizar la implementación de los acuerdos colectivos.

- ✓ Los tiempos presupuestales tienen soporte constitucional y legal que son de obligatorio cumplimiento por las autoridades administrativas y legislativas, mientras no se hayan modificado por los procedimientos establecidos; por ejemplo, la Constitución se puede reformar por uno de los mecanismos establecidos para tal efecto.[3]

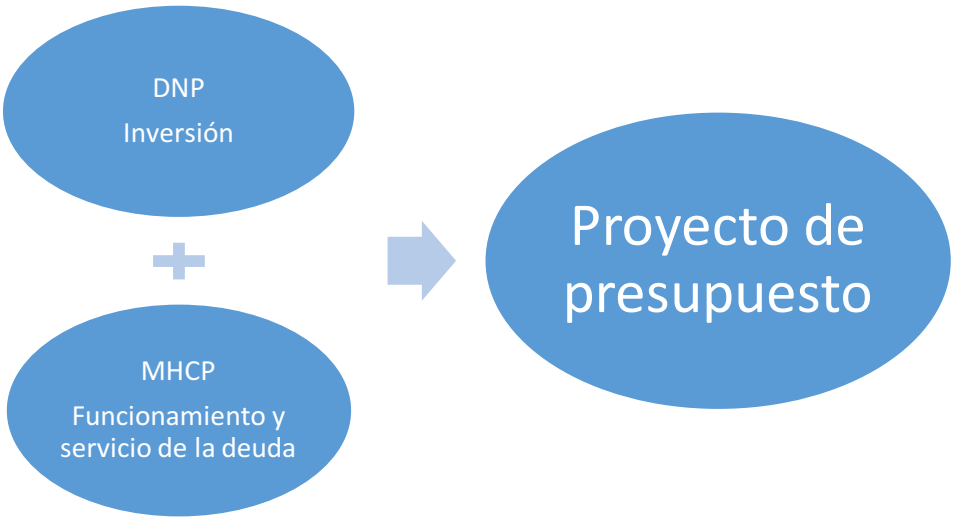
- ✓ Llegar a acuerdos en materia de puntos o solicitudes que tengan impacto económico y que no se puedan implementar, genera incredulidad y deconfianza, luego vendrán las críticas por ejemplo por haberse adelantado una negociación presuntamente de mala fe.

2.- El Presupuesto Nacional del año subsiguiente se empieza a preparar durante el primer semestre de cada año.

La autoridad presupuestal está bifurcada en Colombia: todo lo que tiene que ver con la inversión pública lo prepara Planeación Nacional, y todo lo relacionado con la programación de los gastos de funcionamiento (salarios y prestaciones de los funcionarios públicos) y el servicio de la deuda, corresponde al Ministro de Hacienda.

Ambos anteproyectos (el de inversión preparado por Planeación Nacional y el de gasto de funcionamiento y servicios de la deuda preparado por el Ministerio de Hacienda) se ensambla como un solo documento hacia finales de junio de cada año, para ser presentado al Congreso en los primeros días de cada legislatura[4] que inicia el 20 de julio de cada año.

[3] Artículo 374 de la Constitución Política.
[4] Del 20 al 30 de julio de cada año, según artículo 346 de la Constitución Política.



Lo anterior significa que un acuerdo de carácter económico que implique gasto público, al que se lleguen dentro de un proceso de negociación colectiva, se incorporará mucho más fácilmente al presupuesto público si está acordado antes de finalizar el mes de junio de cada año.

El presupuesto concluye su trámite parlamentario a más tardar a la media noche de cada 20 de octubre[5].

Durante el trámite parlamentario pueden hacérsele modificaciones al proyecto de presupuesto originalmente presentado por el Gobierno, pero desde el punto de vista práctico es mucho más fácil que el acuerdo de carácter económico a que se haya llegado dentro de la negociación de un pliego sindical se incorpore al presupuesto si éste está listo antes de finalizar junio, es decir, antes de que el proyecto de presupuesto público se lleve a consideración de la Cámara en los diez primeros días de cada legislatura.

Una vez aprobado el presupuesto del año siguiente por el Congreso, como se ha dicho, a más tardar a la media noche del 20 de octubre, cualquier cláusula económica que se convenga dentro de un proceso de negociación colectiva solo puede incorporarse al presupuesto del año subsiguiente. A no ser que su incorporación presupuestal se haga mediante un adicional, lo que en la práctica actual es cada vez más difícil.

"*Los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre de cada año*"[6]. Es decir, el término para presentar el pliego de solicitudes vence el último día hábil del mes de febrero.

Una vez aprobado el presupuesto por el Congreso, y antes del 31 de Diciembre de cada año, el Ministerio de Hacienda expide el llamado "*Decreto de liquidación*" del

[5] Artículo 349 de la Constitución Política.
[6] Núm. 1 art. 11 del Decreto 160 de 2014.

presupuesto que viene a configurar el programa de apropiaciones (gastos) e ingresos aprobados para la siguiente vigencia; se expide también un decreto por el cual – y de acuerdo con lo aprobado por el Congreso y la ley - se fija el monto de los ajustes a realizar a los servidores públicos en el año subsiguiente.

De acuerdo con lo anterior, lo más estratégico desde el punto de vista cronológico para sincronizar las negociaciones colectivas que tengan lugar en el sector público y cuya ejecución implique gasto público a través del presupuesto nacional, es utilizar la ventana de (octubre a febrero) de cada año.

Coordinación: presupuesto y planeación

El Consejo Nacional de Planeación **CNP**, es creado por la Constitución Política de 1991 y el artículo 340 establece: *"Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo…"* El desarrollo se hace mediante la Ley 152 de 1994, donde contempla la composición y funciones del CNP, pero no incluye en su estructura a las organizaciones sindicales de trabajadores.

Importante registrar algunas sentencias de la Corte Constitucional sobre el tema:

Sentencia C-191/96

PLAN DE DESARROLLO*. Una primera lectura de esta norma constitucional podría hacer pensar que el plan de desarrollo es un instrumento puramente técnico, por medio del cual el Estado establece los objetivos económicos de largo y mediano plazo, así como los instrumentos financieros y presupuestales para alcanzar tales metas. Sin embargo, una tal interpretación reduce el alcance del plan de desarrollo, pues se basa en una lectura unilateral del artículo 339 de la Carta. Por ello, la Corte considera que el contenido del plan de desarrollo no puede ser establecido interpretando de manera aislada y con una óptica puramente económica esa disposición constitucional -como parece hacerlo el demandante- sino que su alcance debe ser determinado a la luz de los principios y valores de la Carta, y en consonancia con todas las otras normas constitucionales relativas a la planeación.*

PARTICIPACION DEMOCRATICA EN PLAN DE DESARROLLO. *Los procesos de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes de desarrollo, tanto a nivel nacional como a nivel de las entidades territoriales, deben ser, en lo*

posible, participativos, puesto que uno de los fines esenciales del Estado es "facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política y administrativa de la Nación". La participación democrática permea todo el proceso de planeación y no sólo la elaboración del plan. Esto significa que es pefectamente legítimo que la ley establezca, dentro de ciertos límites, mecanismos de ejecución, fiscalización y evaluación del plan que sean esencialmente participativos.

***LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES PUBLICAS**. La participación democrática se encuentra ligada a la planeación del desarrollo, por lo cual en principio es admisible que la ley del plan incluya normas sobre mecanismos de participación. Sin embargo, no sería válido incorporar a la ley del plan cualquier tipo de disposición sobre participación democrática. Por ejemplo, no se podrían incluir en esta ley artículos que modifiquen el sistema electoral, con el argumento de que, conforme a la Carta, la planeación es participativa, pues toda ley debe referirse a una misma materia y el contenido de la ley del plan es específico. Por consiguiente, la ley del plan puede incorporar solamente aquellas normas sobre participación que guarden una conexidad razonable con la planeación misma, por lo cual entra la Corte a analizar si la disposición acusada rompe la unidad de materia de la ley del plan.*

***PLAN DE DESARROLLO**. Los planes de desarrollo deben incorporar normas instrumentales. Así, la Constitución establece que la ley del plan debe contener no sólo los objetivos generales y las inversiones públicas que piensan adelantarse sino también "las medidas necesarias para impulsar el cumplimiento de los mismos". Por consiguiente, es propio de la ley del plan comprender normas destinadas a permitir que se cumplan los objetivos y metas señalados en la parte general y que efectivamente se adelanten las inversiones programadas en la programación de las inversiones. Esto deriva de una cualidad especial de la ley del plan pues, según la Carta, "sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución" por lo cual es perfectamente natural que en estas leyes se incluyan normas instrumentales, esto es, disposiciones destinadas a permitir la puesta en marcha del propio plan de desarrollo.*

Sentencia No. C-015/96

***LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE INVERSIONES PUBLICAS.** Consecuencia necesaria de la trascendencia que la Constitución confiere al Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas es la superior jerarquía de la ley por medio de la cual se adopta sobre las demás leyes. La obligatoriedad del Plan no cobija tan sólo a quienes ejecuten las políticas en él*

trazadas sino que vincula de manera expresa al legislador, no únicamente en lo relativo a la expedición de las leyes anuales de presupuesto sino, en términos generales, en lo relativo a todas las normas que apruebe. La obligatoriedad del Plan para el legislador no significa su carácter irreformable, pues el Congreso no pierde la competencia para introducir los cambios que estime pertinentes mediante una ley que cumpla los requisitos de la inicial, según la Carta Política y la correspondiente Ley Orgánica, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero.

CONSEJO NACIONAL DE PLANEACION. *La Ley Orgánica contempla la integración de ese Consejo, por parte del Jefe del Estado, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones. La normatividad constitucional vigente, desarrollada por la Ley Orgánica, distingue, en cuanto al Consejo de Planeación se refiere, tres momentos que no se pueden confundir: 1) El de su integración; 2) El de su convocación; y 3) El de sometimiento del proyecto de Plan de Desarrollo para su consideración. El análisis de constitucionalidad de la Ley del Plan desde el punto de vista formal incluye necesariamente la verificación acerca de si el Consejo Nacional de Planeación fue efectivamente convocado por el Gobierno, si en efecto se reunió, si fue sometido a su consideración el proyecto de Plan y si emitió el concepto de rigor.*

3.- Presupuesto en las entidades territoriales.

Las competencias en materia presupuestal de las entidades territoriales son de carácter residual, es decir llegan hasta donde le permiten las normas constitucionales y el Estatuto Orgánico del Presupuesto de carácter nacional.

La Corte Constitucional señala*: "Las normas orgánicas presupuestales de los órdenes departamental y municipal, que son las relevantes para este fallo, se elaborarán teniendo en cuenta:* ***a)*** *los principios constitucionales del Título XII, particularmente los contenidos en los artículos 345 a 352;* ***b)*** *los principios contenidos en la ley orgánica de presupuesto, que, como los anteriores, son básicamente principios o pautas de procedimiento; y* ***c)*** *las normas o principios que independientemente de los anteriores estime necesarios o convenientes la respectiva asamblea o concejo y que no contradigan tácita o expresamente los cánones constitucionales y legales."*[7]

[7] Sentencia C-478 de 1992.

Lo anterior indica que las normas presupuestales territoriales, tienen sus fundamentos en disposiciones constitucionales, por ejemplo encontramos el principio de legalidad presupuestal en la Carta Política, al señalar:

""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."

Las competencias de las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas, incluye las de expedir normas orgánicas de presupuesto anual de rentas y gastos; de igual manera, las competencias de los concejos para los mismos efectos, todas ellas están consignadas en la Constitución[8].

De igual manera, se establecen las atribuciones de los gobernadores para presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre presupuesto anual de rentas y gastos y de similar manera dentro de las atribuciones del alcalde están las de presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.[9]

Los principios a los cuales deben someterse las normas orgánicas del presupuesto territorial, departamental o municipal, deben incluir las disposiciones presupuestales previstas en la Constitución Política, entre las cuales encontramos:

a. La iniciativa del presupuesto está en cabeza del alcalde o del gobermnador y cualquier modificación que haga la Asamblea o el Concejo, debe contar con la aprobación de la Administración.

b. Las adiciones que deban efecrtuarse al presupuesto se deben aprobar por ordenanza o acuerdo.

c. Sólo el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales pueden imponer tributos, los cuales no pueden ser retroactivos, atendiendo a los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

d. La Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo relacionado con la programacióm, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de

[8] Núm. 5 artículo 300 y núm. 5 artículo 313 de la Constitución Política.
[9] Núm. 3 artículo 305 y núm. 5 artículo 315 de la Constitución Política.

cualquier nivel administrativo.[10]

e. Los principios y las disposiciones contenidas en el Título XII de la Constitución se aplicará en lo pertinente a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.[11]

En Colombia no existe un único Estatuto Orgánico de Presupuesto; existen cinco leyes que tienen esta condición: Tres de ellas (las leyes 38 de 1989, 179 de 1994, y 225 de 1995), han sido recopiladas en el Decreto 111 de 1996, y otras dos (Ley 617 de 2000 en veinte de sus artículos; y la Ley 819 de 2003) tienen la condición de Estatuto Orgánico del Presupuesto. Por lo tanto, en todo lo que sea pertinente habrá de aplicarse en el ciclo presupuestal de las entidades territoriales lo previsto en estas cinco leyes.

Con fundamento en este marco constitucional y legal, cada Entidad Territorial expide su particular Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En el último trimestre de 1999 se concluyó el trámite de un importante grupo de leyes modificatorias de las prácticas presupuestales de las entidades territoriales de saneamiento y ajuste fiscal.

El endeudamiento público constituye probablemente el principal tema de preocupación y reflexión. La Constitución dice que “el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales *no podrá exceder su capacidad de pago*. La ley regulará la materia”.[12]

4.- Importancia de la consulta anterior a la fijación de las reglas de juego presupuestales.

Vamos a utilizar, para ilustrar este punto, lo que está sucediendo en este momento con la elaboración del presupuesto del Gobierno Nacional para el año 2017. Como puede apreciarse en el cuadro que se anexa a continuación, y que se toma de la presentación que hizo el Gobierno ante el Congreso, la meta de inflación con que se trabaja como hipótesis para el 2017 es 4%. Y el proyecto de presupuesto está montado sobre el supuesto de que los ajustes en las remuneraciones del sector público a lo largo del 2017 no superarán dicho porcentaje del 4%.

Supuestos para la programación presupuestal del 2017

Supuestos	2016	2017

[10] Artículo 352 de la Constitución Política.
[11] Artículo 353 de la Constitución Política.
[12] Artículo 364 de la Constitución Política.

Inflación doméstica fin del período, IPC, %	6.5	4.0
Devolución promedio período, %	0,0	(4.6)
Tasa de cambio promedio periodo, $	3.150,5	3.005,1
PIB real (variación %)	3,0	3,5
PIB nominal (miles de millones $)	849.277	905.371
PIB nominal (variación %)	6,0	6,6
Importaciones (millones US$)	45.908	49.004
Crecimiento Importaciones torales	12,0	6,7

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Viceministerio Técnico, Junio 2016.

Ahora bien, este procedimiento que acaba de describirse nos sirve para incorporar dos comentarios relacionados con el objeto de este trabajo:

I) Durante los años del 2015 y 2016, la inflación real que se ha registrado viene excediendo las metas señaladas por el Banco de la República. Es, pues, muy incierto, y tanto más teniendo en cuenta que la inflación tanto de este año 2016, como el anterior, y eventualmente el año que viene, la inflación estará por encima del rango – meta del Banco de la república que es del 3 o 4%.

Por lo tanto, hubiera sido útil que **ANTES** de que se presentara el proyecto de ley de presupuesto del 2017 al Congreso, es decir antes de julio del año en curso, que el supuesto de inflación - que es crucial en todo lo atinente a condiciones económicas de la negociación colectiva dentro del sector público- hubiera habido la ocasión de discutirlo previamente con el Gobierno.

II) Como el proyecto de presupuesto nacional, y desde luego los supuestos con que se trabaja, se preparan antes de terminar el mes de junio de cada año, es deseable que los procesos de negociación colectiva que se adelanten en el sector público, concluyan a más tardar también, antes del mes de junio de cada año.

III) El ajuste de las remuneraciones del sector público de cada año se plasma en un decreto que se suele expedir en los últimos días del año inmediatamente anterior, una vez aprobado el correspondiente presupuesto. Naturalmente puede modificarse a lo largo de la vigencia. Por ejemplo, disponiendo un ajuste salarial mayor a aquel en base al cual ha sido calculado el presupuesto básico. Pero esto requiere, de una parte, un presupuesto adicional donde se acredite que se dispone de recursos para el reajuste; y de otra, un trámite especial en el Congreso denominado "**presupuesto adicional**".

Naturalmente, esto hace mucho más difícil, en la práctica, cualquier modificación

al presupuesto que si ella se ha incorporado en el presupuesto básico que originalmente se lleva al Congreso en los primeros diez días de cada legislatura.

La **Corte en Sentencia de Constitucionalidad**[13] señala: *"Uno de esos principios es el de legalidad, el cual se constituye en uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. "Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno. En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley sino que, además deben ser apropiadas por la Ley de presupuesto para poder ser efectivamente realizadas.*

El presupuesto general de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción, en los cuales está habilitado para hacerlo el gobierno nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto sólo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previa la declaratoria del estado e excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo.

La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: **-** *Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.* **-** *Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.* **-** *Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,* **-** *En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.*

Cuando con el traslado se afecten montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), o entre programas y/o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es que le corresponde efectuarlo al Congreso. Cuando se trate de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estados de

[13] Sentencia C-772 de 1998.

excepción, el competente para efectuarlos será el Gobierno, mediante decreto, en los términos que éste señale.

De acuerdo con la regulación orgánica de presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales "...simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la Junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional, están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivamente". Habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior."

5.- La negociación colectiva como instrumento de gobernabilidad.

Se está generalizando en Colombia un método de negociación que pudiéramos llamar "**informal**". Esto ha sido evidente en los acuerdos a que se ha llegado en torno a los paros agrarios e indígenas. En muchos de ellos se han adquirido por parte del Gobierno compromisos de carácter económico cuya incorporación a los presupuestos públicos se torna, en la práctica, extremadamente dificultosa.

Más aún, una razón frecuentemente esgrimida para convocar a nuevos paros es el incumplimiento de compromisos anteriores de carácter económico - presupuestal que no se han cumplido; precisamente porque se han adquirido en épocas cuando los presupuestos públicos ya se estaban ejecutando. Y lo acordado no tiene un reflejo fácil en los mecanismos presupuestales. Entre otras cosas porque se hacen en cualquier época del año, cuando las vigencias presupuestales ya están en marcha.

Frente a esta negociación desordenada y abrupta, que podríamos decir contribuye más a la des-institucionalidad que a otra cosa, puede afirmarse que la negociación ordenada e institucional, a la que se refieren los artículos 55[14] y 56[15] de la Constitución Nacional aparece, por contraste, como un útil instrumento que contribuye a la gobernabilidad del país.

[14] "Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley."

[15] "…Una comisión permanente integrada por el Gobierno, por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento."

En **Sentencia** de Constitucionalidad,[16] dice la Corte: *"La negociación colectiva es un elemento que contribuye a mantener la paz social, favorece la estabilidad de las relaciones laborales que pueden verse perturbadas por discusiones no resueltas en el campo laboral, que por este medio, los empleadores (el Estado en este caso) y los empleados pueden acordar los ajustes que exigen la modernización y la adopción de nuevas tecnologías, redundando no sólo en mutuo beneficio, sino en el de los habitantes del país, al mejorar la prestación de la función pública que tienen a su cargo los empleados del Estado.*

Tratándose de negociaciones colectivas con los sindicatos de empleados públicos, debe tenerse en cuenta que si bien la negociación no es plena, porque se entiende que la decisión final le corresponde adoptarla a las autoridades señaladas por la Constitución (es decir, en el ámbito nacional al Congreso y al Presidente de al República, y en el ámbito territorial, a las asambleas, concejos, gobernadores y alcaldes), esto no implica que los sindicatos de estos servidores públicos no puedan desarrollar instancias legítimas para alcanzar una solución negociada y concertada en el caso de conflicto entre los empleados públicos y las autoridades. En tales instancias, el Estado-empleador tiene la obligación no sólo de recibir las peticiones, consultas o los reclamos hechos a través de la organización sindical de los empleados públicos, sino de oír y adoptar todos los procedimientos encaminados para que las autoridades que son en últimas las que toman las decisiones, evalúen los derechos que reclaman los servidores del Estado y se pueda adoptar una solución en lo posible concertada y que favorezca los intereses de las partes y del país.

Al analizar el artículo 55 de la Carta, la Sala encuentra que la norma constitucional garantiza el derecho de "negociación colectiva" para regular las relaciones laborales, incluidas las organizaciones sindicales de los empleados públicos, y el artículo acusado 416 restringe a estos sindicatos la presentación de pliegos de peticiones o la celebración de convenciones colectivas. La disposición legal resulta exequible, porque aunque no la menciona, tampoco prohíbe expresamente el derecho a "la negociación colectiva" de los sindicatos de empleados públicos. Lo que conduce a declarar la exequibilidad de la disposición en lo acusado, pero en forma condicionada hasta que el legislador regule la materia. Porque esta declaración de exequibilidad no puede entenderse como la prohibición del derecho de los sindicatos de empleados públicos de realizar negociaciones colectivas, en el sentido amplio del concepto. Por el contrario, estas organizaciones pueden presentar reclamos, peticiones, consultas, y deben ser atendidas. Los sindicatos de empleados públicos pueden acudir a todos los mecanismos encaminados a

[16] Sentencia de la Corte Constitucional C-1234 de 2005.

lograr la concertación sobre sus condiciones de trabajo y salarios. A su vez, el ejercicio de este derecho debe armonizarse con las restricciones propias de la condición de empleados públicos de los afiliados a estas organizaciones, es decir, que si bien pueden buscar la concertación, también opera la decisión unilateral del Estado en cuanto a salarios y condiciones laborales. Por consiguiente, la declaración de exequibilidad de la disposición acusada, se adoptará bajo el entendido que para hacer efectivo el derecho a la negociación colectiva, las organizaciones sindicales de empleados públicos podrán acudir a otros medios que garanticen la concertación en las condiciones de trabajo, a partir de la solicitud que al respecto formulen estos sindicatos, mientras el Congreso de la República regule la materia.

La decisión del Estado en materia de salarios y prestaciones sociales de los empleados y trabajadores públicos, se apoya en lo dispuesto en el artículo 150, numeral 19, de la Constitución, que establece que a través de las denominadas leyes marco, se señalen los objetivos y criterios bajo los cuales el gobierno debe sujetarse para fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores del Estado. Sin embargo, debe precisar nuevamente la Corte que esta facultad no puede conducir a que la decisión unilateral del Estado-empleador pueda hacerse por encima de los derechos y de las garantías mínimas alcanzadas por los servidores públicos en los aspectos señalados, ni en desconocimiento de los derechos y de los objetivos propios de las organizaciones sindicales de los empleados públicos.

La Corte no desconoce que el problema del ejercicio del derecho de los sindicatos de empleados públicos a la negociación colectiva radica en que no existen mecanismos legales apropiados para hacer cumplir este derecho. Es más, el legislador no ha desarrollado el procedimiento para que estos sindicatos puedan iniciar la concertación, garantizar que las peticiones o los reclamos sean recibidos y atendidos por la administración pública. Ni se ha establecido cuál es la autoridad pública competente para pronunciarse cuando se desconoce, sin motivo el derecho de negociación colectiva. Tampoco existen los mecanismos legales que garanticen que las solicitudes de los sindicatos de empleados públicos, después de la etapa de concertación, se reflejen en los proyectos de ley de presupuesto o en las leyes de carrera administrativa. Por consiguiente, se comparte la solicitud del Ministerio Público en el sentido de que el legislador debe reglamentar el procedimiento encaminado a reglamentar, en un plazo prudencial, y concertando en lo posible con las organizaciones sindicales de empleados públicos, el derecho a la negociación colectiva de estos servidores, de conformidad con el artículo 55 de la Constitución y con los Convenios 151 y 154

de la OIT debidamente ratificados por el país y que hacen parte de la legislación interna en virtud de las leyes 411 de 1998 y 524 de 1999, respectivamente."[17]

6.- El deber de información y de consulta

El deber de "**Información**" y de "**consulta**" es un compromiso recíproco e indispensable para una buena "concertación" en el ámbito de la negociación colectiva del sector público.

Además del fundamento básico de la buena fe, la negociación colectiva dentro del sector público requiere que haya buena información previa a los acuerdos a los que se llegue por parte de quienes participen en ese proceso.

La información y la consulta son factores o derechos muy importantes a tener en cuenta en la busqueda de alcanzar negociaciones colectivas efectivas y eficaces, que ayuden a mejorar las relaciones laborales o condiciones de empleo en beneficio de los empleados y autoridades o entidades públicas, lo cual impacta en mejoras en la prestación de los servicios públicos de calidad que beneficia a la sociedad.

Atendiendo las necesidades de los empleados en el marco de las competencias y los presupuestos públicos, se mejora el clima laboral, se reducen las tensiones y los conflictos, se ofrecen óptimos servicios públicos, mejora la imagen de la entidad o autoridad pública, y se da cumplimiento a los compromisos internacionales de Colombia ante la comunidad de Naciones Unidas, por ejemplo.

Es importante y preferible fortalecer intitucionalmente la negociación colectiva ordenada y reglada, de buena fe y que al finalizar se implementa lo acordado o pactado, dejando atrás las negociaciones por la fuerza o las vías de hecho, donde se deterioran las relaciones laborales, la confianza, las buenas prácticas, el diálogo social y la negociación negociación colectiva en derecho.

La información y la consulta son necesarias para avanzar hacia una negociación efectiva; se debiera estimular y fortalecer para continuar avanzando hacia la construcción de una paz estable y duradera, incluyendo a los diferentes sectores sociales, a los trabajadores, a los actores en el sector público para consolidar una paz laboral en Colombia.

Tratándose de asuntos de connotación económica y presupuestal, es indispensable que quienes participen en dichas negociaciones tengan (ojalá con

[17] Sentencia de la Corte Constitucional C-1234 de 2005.

anterioridad a sentarse a la mesa de negociación propiamente dicha) un conocimiento previo y completo sobre la realidad económica y presupuestal del País. De esta manera sus pedimentos pueden estar bien fundamentados; pero también, para que no puedan ser desechados tratándolos simplemente de aspiraciones "imposibles".

Se recomienda, en consecuencia, que la dirigencia sindical del sector público se familiarice a todo nivel - nacional, departamental y municipal- con dos instrumentos claves de la política fiscal del País, sin cuyo conocimiento es difícil argumentar razonadamente en torno al presupuesto anual y a sus diversas partidas. De igual manera las entidades y autoridades públicas debieran estar también bien informadas y capacitadas sobre el proceso de negociación colectiva en el sector público.

El primero es **EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO** – (**MFMP**) que, por ley, deben preparar cada año tanto el gobierno central como los gobiernos departamentales y municipales, con anterioridad a la presentación de los respectivos presupuestos anuales.

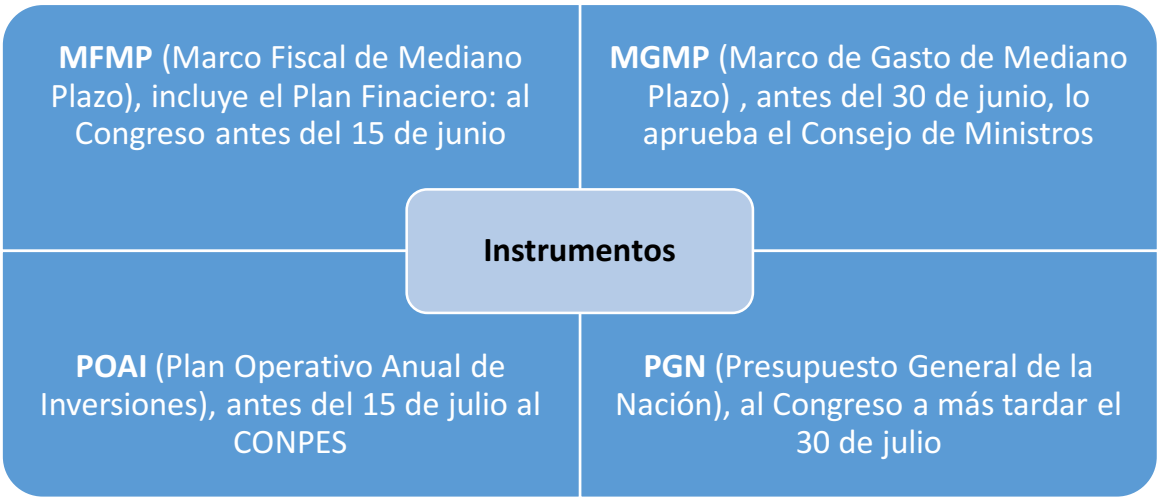
Como lo dice el artículo 1 de la **ley 819 de 2003**: "*Antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal, el Gobierno Nacional presentará a las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes, un marco fiscal de mediano plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la ley anual de presupuesto"*.

"Anualmente, en los departamentos, en los distritos y municipios de categoría especial, 1 y 2, a partir de la vigencia de la presente ley, y en los municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 a partir de la vigencia 2005, el Gobernador o Alcalde deberá presentar a la respectiva Asamblea o Concejo, a título informativo, un Marco Fiscal de Mediano Plazo."[18]

En el punto número diez y ocho de este documento, tomado de mi libro " Derecho Presupuestal Colombiano" (Editorial Legis, segunda edición, 2014, páginas 37- 80) se puede consultar en detalle cuál es el contenido y los temas obligatorios que debe contener el marco fiscal de mediano plazo. El cual es, a la fecha, sin duda alguna, el documento fiscal más importante que se produce en el País.

Cuadro resumen de las fechas de presentación ante las Cámaras de los documentos que conforman el Sistema Presupuestal:

[18] Artículo 5 de la Ley 819 de 2003.



El segundo documento, con el cual es también útil que se familiaricen los negociadores sindicales anualmente es el **MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO** (**MGMP**), el cual hace parte del "sistema presupuestal" colombiano junto con **Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP)**. En qué consiste, y cuál es su importancia para entender el conjunto de la situación fiscal del país de este documento se puede encontrar también en el anexo que se ha mencionado.[19]

En síntesis, la recomendación consiste en lo siguiente: cada año, y previamente al inicio de cualquier proceso de negociación colectiva, se sugiere que los equipos negociadores se familiaricen (puede ser a través de seminarios especiales orientados por expertos) del contenido y alcance del **MFMP**, lo mismo que del **MGMP**.

Estos dos documentos hacen parte inescindible del presupuesto anual, en lo que se conoce como "**sistema presupuestal**"; y su buen conocimiento favorece llegar con una información sólida e ilustrada a la mesa de las negociaciones colectivas.

La norma general de la programación presupuestal puntualiza:

"Corresponde al Gobierno preparar anualmente el Proyecto de presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conformen este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto".[20]

La vinculación laboral de los empleados públicos es de carácter legal y reglamentaria, es decir, las condiciones de ingreso, permanencia, ascenso y retiro de los servidores públicos en sus respectivas carreras, está determinada por la Constitución, la ley y los reglamentos. Una vez se ha ingresado a la carrera o al servicio público por méritos con el pleno cumplimiento de los requisitos, mediante

[19] Derecho Presupuestal Colombiano, Juan Camilo Restrepo, Editorial Legis, Segunda edición, 2014.
[20] Artículo 47 del Decreto 111 de 1996. Estatuto Orgánico del Presupuesto.

nombramiento y posesión, se pueden negociar las condiciones de empleo a través de las organizaciones sindicales de conformidad con lo establecido en las NIT de la OIT[21], de las leyes[22] y del reglamento[23] expedido para estos efectos.

Con base en lo anterior, es importante resaltar que las organizaciones sindicales de empleados públicos, como los funcionarios de las entidades y autoridades públicas, debieran conocer en detalle el derecho de los empleados públicos a la negociación colectiva, el cual se encuentra garantizado en la "*norma de normas*"[24] y en las disposiciones normativas antes mencionadas. La negociación colectiva es obligatoria, por cuanto los Convenios de la OIT sobre la negociación colectiva están ratificados por Colombia y en consecuencia tienen fuerza vinculante, al igual que las normas Constitucionales, legales y reglamentarias mencionadas anteriormente.

Los emplados públicos tienen derecho a presentar pliegos de solicitudes y las entidades o autoridades públicas tienen el deber de recibirlos y disponerse a la negociar de conformidad con la normativa vigente. Los funcionarios de las entidades y autoridades públicas debieran capacitarse de igual manera para adelantar la negociación colectiva.

En el sector público, frente a las condiciones laborales o de empleo, en los últimos años se viene transitando y avanzando de la definición unilateral a los acuerdos colectivos laborales bilaterales, atendiendo las disposiciones vigentes que ofrecen unas posibilidades y limitaciones o restricciones frente a los temas de negociación y sobre quienes pueden o no negociar colectivamente.

7.- En los últimos años se está arraigando cada vez más, la cultura de la concertación en Colombia dentro del sector público.

Los vínculos entre una provechosa negociación colectiva dentro del sector público, y el acompasamiento y coordinación con los tiempos del proceso presupuestal, resulta fundamental para obtener unos resultados eficientes y eficaces.

Como bien se dice en un reciente documento de la OIT: "*El gasto público — incluidas las remuneraciones de los funcionarios — requiere la aprobación previa de las secciones correspondientes del presupuesto del Estado (y de los Estados federales) por la asamblea legislativa; los presupuestos de los entes territoriales también son aprobados por órganos públicos. Por otra parte, el gasto público es*

[21] Convenios 151 y 154 de OIT.
[22] Ley 411 de 1997 y Ley 524 de 1999.
[23] Decreto 160 de 2014.
[24] Artículo 55 de la Constitución Política.

controlado por órganos especiales de supervisión del Estado, que en caso de infracción pueden promover procedimientos sancionatorios. En este sentido, la negociación colectiva en la administración pública está condicionada por diferentes motivos por los procesos presupuestarios y su lógica. Los resultados presupuestarios de los Estados a su vez dependen de numerosos factores económicos: el nivel de crecimiento económico, el nivel de ingresos y la inflación, las tasas de interés y la deuda pública. También dependen del marco político e institucional (nivel de descentralización, grado de estabilidad política y peso del poder ejecutivo comparado con el poder legislativo), la tendencia política del Gobierno, la demografía, la tasa de desempleo, la participación del sector público en el PIB, las preferencias de los contribuyentes, la evolución de los ciclos económicos y las reglas presupuestarias aplicables (grado de disciplina presupuestaria, margen de las previsiones basadas en las variables económicas, normas más o menos estrictas en materia de endeudamiento público)."[25]

A partir de la Constitución de 1991, y especialmente de los artículos 55 y 56 de la Carta Política, empieza a desarrollarse lo que pudiéramos llamar una nueva cultura de negociación y concertación en materia laboral. Se dispone: "*Se garantiza el derecho a la negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley. Es deber del Estado promover la concertación y los demás medios para la solución pacífica de los conflictos colectivos de trabajo*"[26], y precisa que habrá "*Una comisión permanente integrada por el Gobierno por representantes de los empleadores y de los trabajadores, fomentará las buenas relaciones laborales, contribuirá a la solución de los conflictos colectivos de trabajo y concertará las políticas salariales y laborales. La ley reglamentará su composición y funcionamiento*".[27]

La jurisprudencia que ha desarrollado la Corte Constitucional con relación a estos dos artículos tiene destacada importancia para los temas de este documento. En especial lo concerniente al concepto mismo de "concertación" que se menciona en los dos textos constitucionales citados, e igualmente las pautas y orientaciones que el juez de constitucionalidad ha señalado para establecer los niveles de remuneración de los funcionarios públicos en Colombia.

Dice la Corte Constitucional: *"El ajuste del salario no corresponde propiamente a su incremento, pues, para que exista un incremento en la remuneración, verdadero y efectivo, se requiere que ésta se revise y modifique, aumentándola, luego del ajuste por inflación, teniendo en cuenta los factores reales de carácter socioeconómico que inciden en su determinación y, especialmente, la necesidad*

[25] Párrafo 242 "La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir". Conferencia Internacional del Trabajo 102 Reunión, 2013.
[26] Artículo 55 de la Constitución Política.
[27] Artículo 56 de la Constitución Política.

de asegurar el mínimo vital y la equivalencia con lo que corresponde al valor del trabajo."[28]

En otra Sentencia establece la Corte*: Se ha explicado en esta sentencia que la determinación del régimen salarial de los servidores públicos del orden territorial responde a una fórmula de armonización entre el principio de Estado unitario y el grado de autonomía que la Constitución reconoce a las entidades locales. A partir de ese marco, el Congreso y el Gobierno fijan los criterios y objetivos generales a los que se sujetan las entidades territoriales para el ejercicio de sus competencias, se insiste de raigambre constitucional, para la fijación de las escalas salariales y los emolumentos de los cargos adscritos a ellas. De esta manera, cada entidad territorial está investida de la facultad de determinar los aspectos concretos de su régimen salarial, que respondan a las particularidades del ejercicio de la función pública en cada departamento, municipio o distrito, así como las variables presupuestales, la estructura institucional de la entidad territorial, el nivel de especialización profesional requerida, etc."*

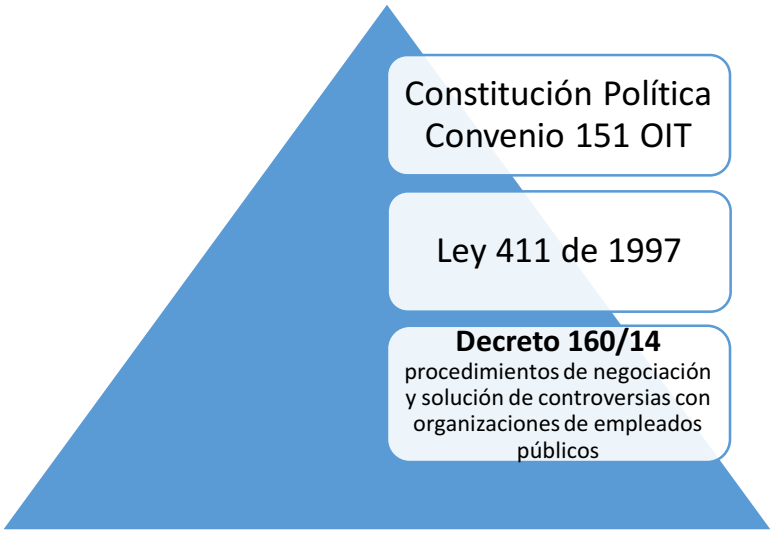
"En términos de la jurisprudencia, "la determinación legal del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos es un tópico en el que, conforme a las disposiciones de la Carta Política, concurre el ejercicio de las competencias del Congreso y el Gobierno Nacional."

"En relación específica con la regulación de los asuntos salariales en el orden territorial, la Corte ha previsto que "…cabe destacar que la facultad de fijar el régimen de salarios de los servidores públicos corresponde al Congreso y al Presidente de la República, en la forma ya enunciada. A partir de esa fijación, procede la intervención de los concejos municipales y las asambleas departamentales…" [29]

8.- ¿Cómo ha venido funcionando en la práctica el proceso de concertación dentro del mecanismo de la negociación colectiva laboral en el sector de los funcionarios públicos?

A partir de las normas constitucionales citadas, es importante señalar que nuestra legislación colombiana incorporó los Convenios 151 y 154 de la OIT aprobados por las Leyes 411 y 524 de 1997 y 1999 respectivamente, los cuales se encuentran debidamente ratificados. El reglamento que incluye los procedimientos para la negociación colectiva en el sector público, es el Decreto 160 de 2014 en desarrollo de la Ley 411 de 1997 que aprobó el Convenio 151 de la OIT.

[28] Sentencia C- 1433 de 2000.
[29] Sentencia C-402 de 2013.



A la fecha, se han adelantado dos procesos de negociación colectiva a nivel nacional: el primero en el año 2014 y el segundo en el 2015. El primero quedó consignado en el acta final del acuerdo de la negociación colectiva resultante del pliego unificado estatal con fecha mayo 15 del 2013; y el segundo, el más reciente, quedó plasmado mediante acta final del acuerdo de la negociación colectiva de fecha 16 de mayo del 2015.

Es a partir de estas dos actas finales, y muy especialmente del Decreto 160 del 2014, que este documento quiere hacer algunos aportes y sugerencias con miras a los procesos de negociación que habrá de desarrollarse en años posteriores a la luz de la legislación vigente.

Recientemente se puede observar cómo en Colombia, con la explosión, si así podemos llamarlo de los paros y las vías de hecho, se ha generalizado un proceso de negociación ad-hoc que a menudo tiene repercusiones presupuestales, que sin embargo no obedecen a un proceso ordenado de negociación como el que regulan las normas que hemos citado anteriormente, y muy especialmente las que dirigen el proceso de negociación colectiva en el sector público.

Muchos de estos acuerdos entrañan compromisos presupuestales que se pactan en cualquier época del año y cuya inclusión en los presupuestos públicos frecuentemente se hace de una manera desorganizada; y tanto más rápida cuando mayor sea la presión del paro. En cambio, en el proceso de negociación colectiva de los funcionarios públicos, se adquieren unos compromisos de manera ordenada cuya incorporación, cuando impliquen cláusulas económicas, debiera tenerse en cuenta las respectivas secuencias presupuestales.

Este fenómeno encierra una cierta paradoja: mientras más informal y a veces más recurrente a las vías de hecho más rápido encuentran incorporación de los

aspectos económicos en el presupuesto nacional; por el contrario, la negociación colectiva con los sectores de funcionarios públicos es mucho más reglamentada, más lenta y a veces las dificultades presupuestales para incorporar sus acuerdos se esgrimen con mayor énfasis que cuando ello sucede en los otros procesos de negociación con los actores sociales en paros. Esto debe corregirse y darle fuerza y reconocimiento a la institucionalidad.

El Estado debe privilegiar la negociación colectiva ordenada y regulada al amparo de los Normas Internacionales del Trabajo, como el Convenio 151 de la OIT debidamente ratificado por Colombia y el Decreto 160 de 2014, pues es un buen ejemplo de negociación ordenada que debe tener una incorporación en sus aspectos económicos a los procesos presupuestales de manera mucho más expedita, y más clara que la que ha venido teniendo.

No está bien que se presente esta asincronía como la hemos visto con ejemplos de los diversos paros (el más reciente con los camioneros), todos los cuales implican compromisos presupuestales que no se han agregado al proceso presupuestal con el orden con que debe incorporarse, como sí sucede en el ámbito de las negociaciones colectivas con las organizaciones sindicales de los empleados públicos.

Otra anormalidad que se viene observando en el proceso de negociación colectiva dentro del sector público, sobre todo cuando las normas salariales refieren a las metas de inflación fijadas por el Banco de la República, es que por tercer año consecutivo estas metas estarán excedidas en el 2016.

Este es un tema delicado que se ha visto con mucha claridad en la fijación del último salario mínimo que se estableció a finales del 2015 en Colombia. A estas alturas del año en curso ya ha sido ampliamente superada esa referencia a la meta inflacionaria del 2016.

Como lo hemos dicho no hay una fórmula sacramental para incorporar un gasto en el presupuesto nacional. Pero cualquier gasto que se haga en Colombia debe autorizarse por el presupuesto nacional.

Ahora bien ¿**cuál es el momento estratégico para hacerlo dentro de la dinámica propia del sitio presupuestal colombiano**? Hay que tener en cuenta los tiempos presupuestales que marcan la dinámica de la presupuestación de cualquier gasto de nuestro país (Ver los tiempos presupuestales: Síntesis ejecutiva).

De conformidad con lo anterior, es bueno tener en cuenta que cualquier acuerdo sobre el monto de ajuste en las condiciones económicas, salariales u otras a que se haya llegado dentro de un proceso de negociación colectiva al interior del sector público es título jurídico idóneo para ser incorporado en el presupuesto

nacional.

Un acuerdo, producto de la negociación colectiva que respeta las competencias, que atiende la programación del presupuesto público, que se ha desarrollado de buena fe y de manera voluntaria, es para cumplirlo; lo pactado obliga a las partes, "*pacta sunt servanda*" reza la Convención de Viena.[30]

Las partes se obligan de manera voluntaria al suscribir las actas y el acuerdo colectivo respectivo, por lo tanto el resultado del proceso de negociación amparado en normas internacionales y nacionales que protegen los derechos de asociación y negociación, es título jurídico protegido por el ordenamiento jurídico, donde las autoridades administrativas o judiciales podrán intervenir para su cumplimiento o implementación.

Algunas autoridades que podrían intervenir en determinado momento: el Ministerio del Trabajo sobre las entidades o autoridades públicas y dentro de la función de inspección, vigilancia y control, como policía administrativa laboral[31], de similar manera la Procuraduría General de la Nación en el marco de sus competencias preventivas o disciplinarias, o incluso la Fiscalía General de la Nación, cuando se denuncie la presunta comisión del tipo penal del artículo 200 del Código, por parte de un servidor público.

Lo recomendable y quizás de mayor efectividad, sería crear por acuerdo entre las partes, instancias internas bipartitas que usando mecanismos alternativos de autocomposición como la conciliación, la mediación o el arbitraje voluntario, puedan tramitar y resolver sus diferencias o los conflictos que se presenten, sin necesidad de acudir a instancias externas.

9.- ¿Hay contradicción entre el artículo 55 de la Constitución y otras normas constitucionales?

Se ha señalado que puede haber aparentemente un conflicto normativo entre algunas normas de la Constitución del 91 y muy especialmente el artículo 55 con aquellas otras que como el artículo 150 numeral 19 literal "e" dispone que corresponde al Presidente fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos. De igual manera se puntualiza que es prerrogativa de los gobernadores y los alcaldes fijar las plantas de personal y las escalas de remuneración a los niveles territoriales.[32]

Sin embargo la Corte Constitucional en Sentencia C-377 del 98 ha precisado que tal incongruencia no existe, y que deben armonizarse la interpretación de estas

[30] Artículo 26 de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados, 1969.
[31] Ley 1610 de 2013 sobre las inspecciones del trabajo.
[32] Artículos 305 numeral 7 y 315 numeral 7.

normas constitucionales, de tal manera que preservando las facultades señaladas por la Carta Política al Presidente, los Gobernadores y los Alcaldes para establecer el régimen salarial de los diversos empleados públicos en sus administraciones no se obstaculicen los procesos de las negociaciones colectivas correspondientes, que permitan el desarrollo al derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales de que trata el artículo 55 de la Carta.

Es por esta razón que Jairo Villegas Arbeláez ha podido afirmar que "*esa armonización es posible, por cuanto la facultad de las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de trabajo y los emolumentos de los empleados públicos, en manera alguna excluye que existan procesos de consulta entre las autoridades y los trabajadores sobre esta materia, y que en caso de conflicto se busque, hasta donde sea posible, soluciones concertadas tal y como lo establece el artículo 55 de la carta. Esto significa que nada en la Constitución se opone a que los empleados públicos formulen peticiones a las autoridades sobre sus condiciones de empleo y las discutan con ellas con el fin de lograr un acuerdo en la materia lo cual implica que el derecho de negociación colectiva no tiene por qué considerarse anulada"* [33]

Los alcances de la Jurisprudencia de la Corte Constitucional, y muy especialmente la contenida en la Sentencia C-377 de 1998, han sido bien compendiados por el autor que hemos citado, de la siguiente manera:

"A diferencia de la Constitución de 1886 en la que únicamente existía la potestad o competencia unilateral de las autoridades públicas para imponer las condiciones de empleo, ahora en la Constitución de 1991 existen dos normas: la potestad o competencia unilateral de las autoridades públicas, que vienen de la Constitución de 1886, y una norma nueva, la del artículo 55, que consagra el nuevo "derecho de negociación colectiva para regular la relaciones laborales"; ahora, en la Constitución de 1991 hay entonces dos normas, agrega:

1. Una sobre potestad o competencia unilateral de las autoridades públicas para imponer las condiciones de empleo, y,

2. Otra sobre bilateralidad para negociar las condiciones de empleo.

Entonces, hay un conflicto entre dos normas: entre la unilateralidad y bilateralidad y entre la imposición y negociación; para resolver el conflicto entre las dos normas la Corte Constitucional aplicó el "*principio hermenéutico de armonización concreta o de concordancia práctica*" según el cual ambas normas coexisten, se realizan, aunque bajo "delimitación proporcional", esto es, que no serán absolutas sino recíprocas y concurrentes, se encuentran o mezclan proporcionalmente. Así, según la Corte Constitucional, concurren y coexisten, se delimitan proporcional y

[33] Jairo Villegas Arbeláez, "Negociación colectiva laboral en la administración pública", séptima edición, Ibáñez, 2016, págs. 324 -325.

recíprocamente, relativizadas: unilateralidad con bilateralidad, imposición con negociación, Estado soberano con Estado empleador, derecho administrativo con derecho laboral.

Por eso y precisamente por eso, el procedimiento de negociación colectiva se desarrolla en dos etapas:

1. Previa o inicial de negociación para "regular" o para la "determinación" de las condiciones de empleo, por las partes mediante acuerdo colectivo.

2. Final o para la eficacia jurídica o cumplimiento del acuerdo colectivo, mediante la expedición por la autoridad pública, según sus competencias, de la ley o actos formalmente unilaterales sobre condiciones de empleo previamente negociado por las partes.

Es necesaria una mente abierta, flexible, creativa, libre de prejuicios y de esquemas, una actitud tolerante y distante del fundamentalismo, para poder comprender y aceptar este híbrido o mezcla atípica.

Es necesario dejar atrás: el blanco o negro, el todo o nada, la cara o el sello, el es, o no es"

10.- Las "modalidades especiales" de la negociación colectiva

La OIT ha acuñado la expresión "modalidades especiales" para denominar algunas características que son propias del proceso de negociación colectiva en el sector público, muy especialmente las relacionadas con aspectos económicos y presupuestales.

Uno de estos aspectos especiales consiste en que una de las reglas que habrá de observarse en el proceso de la negociación colectiva, es *"el respeto al presupuesto público o principio de provisión presupuestal en la ley, ordenanza o acuerdo para la suscripción del o los acuerdos colectivos con incidencia económica presupuestal, teniendo en cuenta el marco de gasto de mediano plazo, la política macroeconómica del estado a largo plazo y su sostenibilidad y estabilidad fiscal*".[34]

Lo anterior significa que si bien es indiscutible que a lo largo de las negociaciones colectivas puedan acordarse condiciones económicas atinentes al empleo y a sus condiciones, no es menos cierto que este proceso de coordinación deberá hacerse teniendo en cuenta las normas generales que rigen la presupuestación, la proyección del gasto público, la política macroeconómica del Estado, y las nuevas normas constitucionales atenientes a la sostenibilidad y a la estabilidad fiscal, tal como el mismo Decreto 160 de 2014 lo señala.

[34] Artículo 3 del Decreto 160 de 2014

Lo anterior tiene gran importancia al entender el marco de acción que debe desplegarse tanto al aplicar el principio de la información previa que debe preceder los procesos de negociación colectiva, como la extensión misma de los acuerdos económicos a que se lleguen.

Los primeros deben incluir una información completa sobre las variables y normativas presupuestales y los segundos constituyen un marco general de referencia que deben ser observados y respetados por las partes negociadoras cuando de puntualizar los alcances de la negociación colectiva de carácter económico se trate.

Además de estos parámetros, digámoslo así de carácter macroeconómico que establecen los límites a la negociación colectiva dentro del ámbito de los funcionarios públicos (marco constitucional y legal del derecho presupuestal, contexto macroeconómico, normas sobre sostenibilidad fiscal), es bueno también precisar - como lo hace Villegas Arbeláez - la manera diferente como estos límites se aplican en la negociación propia de los trabajadores oficiales y la de los empleados públicos. “A diferencia de los que sucede con los empleados oficiales, dice el autor citado, que tienen un derecho de negociación pleno, la búsqueda de resoluciones concertadas negociadas no pueden llegar a afectar la facultad que la carta confiere a las autoridades de fijar unilateralmente las condiciones de empleo... siempre y cuando se entienda que en última instancia le corresponde a las autoridades señaladas en la Constitución.

Esta es la realidad jurídica constitucional. Existe objetivamente, independientemente de que a alguien le guste o no. Y la existencia de esta realidad no depende del gusto de nadie. Para cambiar esa realidad se necesita una reforma constitucional. La Constitución no se puede cambiar por deseos, por discursos, por acuerdos colectivos o por decreto que regule la negociación esto es soñar despierto, un enorme disparate” [35]

Las modalidades particulares de ambientación de las normas presupuestales aplicadas al proceso de negociación colectiva dentro del sector de los funcionarios públicos, además de la sentencia ya citada, Corte Constitucional C-377-98 se encuentra también apoyada en sentencias tales como la C-161 del 2000, C-201 del 2002 y C-1234 del 2005.

11.- No se puede ejecutar ningún gasto en Colombia que no esté previamente autorizado en los presupuestos.

En materia de derecho presupuestal existe, tal como lo hemos reiterado en varias

[35] Jairo Villegas Arbeláez, “Negociación colectiva laboral en la administración pública”, séptima edición, Ibáñez, 2016, págs. 330 -331.

ocasiones en este escrito, el principio fundamental es que no se puede ejecutar ningún gasto que no esté contemplado en el presupuesto nacional.

Esta regla de oro que tiene fundamento constitucional, deben tenerse muy en cuenta al visualizar el proceso de negociación colectiva dentro del sector de los empleados públicos.

El Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) define de la siguiente manera el principio conocido como de la universalidad: "*el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espera realizar durante la vigencia respectiva. En consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, con cargo al tesoro o transferir crédito alguno que no figuren en el presupuesto*".[36]

Esto es precisamente lo que la Doctrina viene conociendo como "*problema particular*" o "*modalidad especial*" que mencionan tanto en el Convenio 151 en su parte considerativa como el Convenio 154 de su artículo 3 numeral primero, que han sido recogidos tanto por el Decreto 1092 de 2012 como por el Decreto 160 del 2014, y que "consiste en que los aspectos económicos de los acuerdos colectivos deberán incluirse en el presupuesto, o sea, que la negociación y los acuerdos colectivos se harán teniendo en cuenta la obtención de disponibilidad presupuestal. "*Es el principio de previsión presupuestal de todo gasto*". Este es, pues, el principio que menciona el Decreto reglamentario[37] como una de las reglas de aplicación dentro del proceso de la negociación colectiva.

12.- Enseñanza del acuerdo colectivo firmado el 16 de mayo de 2013.

En mayo 16 de 2013 se firma en el Palacio de Nariño el primer Acuerdo Colectivo Nacional en desarrollo de los Convenios 151 y 154 de la OIT y del Decreto 1092 del 2012. Este hecho ha sido reconocido como histórico pues constituyó la primera y solemne caracterización de la nueva filosofía que debe regir el proceso de negociación colectiva en el ámbito de los empleados públicos en Colombia.

En las cláusulas económicas que se establecieron en dicho Acuerdo firmado el 16 de mayo del 2013 se fijó como criterios para ajustar las remuneraciones de los empleados públicos el de la "***inflación causada***",

Este punto reviste gran importancia. La manera más certera para preservar las condiciones económicas adquisitivas del salario de los empleados públicos es la referencia a la **inflación efectivamente causada** más algunos puntos adicionales porcentuales que resulten del proceso mismo de negociación.

Con la volatilidad que vienen mostrando los índices de inflación en Colombia, resulta extremadamente peligroso para los intereses del sector de funcionarios

[36] Artículo 15 del Decreto 111 de 1996
[37] Núm. segundo del artículo 3 del Decreto 160 del 2014

públicos negociar en base al criterio de la inflación según las metas del Banco de la República, es decir, proyección futura y no inflación pasada ya registrada. De hecho, el 2016 es el tercer año consecutivo en que las metas del Banco de la República no se cumplen.

La jurisprudencia disponible de la Corte Constitucional sobre la referencia del tema, coincide también en señalar el término de "*inflación causada*" "como el criterio preferencial para calcular la base de los ajustes salariales dentro del sector público que se negocie. Tal es el caso de las sentencias C-710 de 1999, C-815 del 99, C-1433 del 2000, C-1046 del 2001, C-1017 del 2003, C-931 del 2004 y D 279 del 2010.

En el Acuerdo de mayo del 2012 se utilizó acertadamente el criterio de inflación causada, la cual habría de ajustarse en un punto porcentual en años sucesivos.

Ahora bien: ¿**Cómo compatibilizar entonces una negociación colectiva eficaz con el principio de que el término de referencia apropiado para negociar ajustes salariales, es el de la inflación causada**?

Para lograr que este principio sea eficaz debe, en primer lugar, dársele cuidadoso cumplimiento en lo dispuesto en el numeral primero artículo 11 decreto 160 del 2014, según el cual "*los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre del año*"; pero además, el proceso de la negociación colectiva debe terminar antes y no después de que concluyan los preparativos para la presentación del proyecto de presupuesto del año subsiguiente.

Este es el momento oportuno para que la referencia a la inflación causada pueda utilizarse como término de referencia práctico para el año subsiguiente. De lo contrario, se puede caer en lo que está sucediendo en este año 2016 en que el proyecto del presupuesto para la vigencia del 2017, como ya lo hemos anotado toma como base para todo lo concerniente al reajuste de las remuneraciones del sector público un 4% que muy presumiblemente no se alcanzará, dadas las tendencias que se están viendo puedan registrarse en el 2017.

Si tal es el caso, se crea un hecho cumplido en donde introducir un criterio diferente en el proceso de la negociación colectiva al ajuste de las remuneraciones de los empleados públicos si bien no es imposible, se torna extremadamente difícil si ya la dinámica de la aprobación del presupuesto correspondiente está en marcha en el Congreso de la República.

De manera que la recomendación de este documento es la de que los procesos de negociación colectiva no sólo tengan inicio en unos pliegos presentado en el primer bimestre de cada año, tal como lo señala el numeral primero articulo 11 Decreto 160 del 2014, sino que en cualquier circunstancia deben concluir no más tarde del mes de mayo- junio, de tal manera que cualquier acuerdo al que se

llegue sobre reajuste de las remuneraciones del sector de los empleados públicos pueda incorporarse oportunamente en el proceso de programación presupuestal, antes y nunca después al momento que se presente a consideración del Congreso el proyecto de presupuesto del año subsiguiente; cosa que ocurre entre finales de mayo y comienzos del mes de junio de cada año.

Referencia especial debemos hacer a algunos criterios señalados tanto en el Decreto 160 del 2014 como el de los Convenios correspondientes de la OIT, y que tienen especial relevancia para el tema que estamos tratando:

13.- Derecho a la información.

El reglamento señala como una de las obligaciones de las partes: "*suministrar la información sobre los asuntos objeto de negociación, salvo reserva lega*l"[38]. El debido desarrollo del principio de información, adelantado de buena fe y oportunamente es una de las precondiciones necesarias e indispensables para que todo proceso de negociación colectiva dentro del sector público pueda adelantarse fructíferamente.

Sin "buena información" tanto en las pretensiones de la parte sindical como las posturas que adopte el sector gubernamental, no van a tener un punto de anclaje en la realidad económica y financiera dentro del cual se puede desenvolver dicho proceso negociable.

Ya hemos señalado en parte anterior de este documento cómo existen algunos **documentos previos** a la elaboración de los presupuestos nacionales, departamentales y municipales que deben hacer parte fundamental dentro del desarrollo de una buena información que preceda a la negociación colectiva.

Los más importantes de ellos son: el **MFMP**[39] y el **MGMP**[40]. El contenido y alcance de estos documentos están desarrollados en el anexo que se acompaña a este trabajo.

Ellos son puntos de referencia que bien entendidos y digeridos por la diligencia sindical que participe dentro del proceso de la negociación colectiva le suministrarán elementos de juicio muy sólidos y documentados para mantener un buen y consistente nivel de negociación.

El deber de información dentro de la negociación colectiva no debe entenderse como una formulación meramente teórica. Dicho deber tiene que tener un aterrizaje práctico. Y este aterrizaje – en cuanto tiene que ver con los aspectos presupuestales si las cláusulas económicas de la negociación colectiva -

[38] Numeral 5 del artículo 10 del Decreto 160 del 2014.
[39] Marco Fiscal de Mediano Plazo.
[40] Marco de Gasto de Mediano Plazo.

encuentran un término de referencia muy claro en los documentos que acabamos de mencionar y que aparecen debidamente desarrollados y explicados en el anexo.

14.- El Comité Sectorial del Sector Público, ámbito natural para adelantar la concertación de la negoción colectiva.

Dentro del marco de lo previsto en el artículo 56 de la Constitución Política, y en desarrollo de lo señalado por la Ley 278 de 1996 que organizó la CPCPSL[41], también se ha creado "Comité Sectorial del Sector Público", mediante Resolución 1501 de 2001 y la Resolución 469 de 2008 y entre sus funciones figuran las siguientes:

1)- "*Estudiar, evaluar, dialogar y concertar los temas y aspectos relativos a las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y el empleo de la administración pública en los niveles central, departamental, Distrital, municipal y descentralizado."*

2)- "*Promover el mejoramiento de las relaciones laborales en la administración Pública, así como el tratamiento y solución democrática de los conflictos laborales que se susciten en el sector público*".

3)- "*Promover el mejoramiento en el servicio público de la administración pública".*

4)- "*Presentar recomendaciones a la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales, al Gobierno Nacional, a los Gobernadores, Alcaldes y demás representantes legales de los órganos de administración sobre los temas que sean de su competencia"*.

5)- "*Las demás funciones que delegue la Comisión permanente de Concertación de políticas salariales y laborales y el Ministro de Protección Social, en calidad de Presidente*".

A mi modo de ver lo más práctico, y lo más sólido jurídicamente para desarrollar los propósitos de que trata este documento, es utilizar y darle realce al Comité ya creado denominado "*Sectorial del Sector Público*" el cual es una emanación del artículo 56 de Constitución Política y de la Ley 278 de 1996, pilares de la concertación laboral en Colombia.

Darle realce a este Comité – el cual hasta el momento ha pasado podríamos decir desapercibido – luce mucho más interesante que crear una nueva instancia de concertación y de consulta dentro del capítulo de la negociación colectiva laboral en la administración pública.

Si se creara una nueva instancia de concertación y consulta carecería ésta última

[41] Comisión Permanente de Concertación de Políticas Salariales y Laborales.

de lo que es valiosísimo en el actual Comité Sectorial del Sector Público, a saber: su vínculo jurídico directo nada menos que con el artículo 56 de la Constitución Política y con la Ley 278 de 1996 que son – recordémoslo bien – los cimientos jurídicos de la concertación laboral en Colombia.

El Comité Sectorial del Sector Público, que es de carácter bipartito, podría servir de instancia para la consulta en la elaboración de los marcos presupuestales y de gasto de mediano plazo, al igual que en la programación del presupuesto. Para estos efectos, sería conveniente establecer el procedimiento o protocolo a seguir en las entidades o autoridades públicas, lo mismo que en las organizaciones sindicales de empleados públicos.

Además: recuérdese que en el Acuerdo Colectivo Nacional suscrito el 31 de Diciembre de 2015 entre el Gobierno y las organizaciones sindicales, se ratificó – así no se haya cumplido a cabalidad a la fecha – la carta de ciudadanía del Comité del Sector Público al que nos hemos venido refiriendo cuando se acordó que una de las posibles reformas que se le podría hacer al Decreto 160 de 2014 sería que, "*en la subcomisión del Sector Público de la CPCPSL, dentro de los tres meses siguientes a la firma del presente acuerdo, se adelantaría la discusión sobre la viabilidad de incluir los temas de arbitraje, normatividad presupuestal, vigencia, continuidad de derechos y progresividad en una norma reformatoria del Decreto 160 del 2014*".

En este acuerdo alcanzado en el mes de diciembre de 2015 se reconoció que el ámbito natural de la consulta y concertación entre otros, de la normatividad presupuestal es precisamente la Subcomisión del Sector Público de la CPCPSL.

Este reconocimiento a mi entender hay que aprovecharlo en la coyuntura actual, en el buen sentido de la palabra para que al mismo tiempo que se apremie el cumplimiento del Acuerdo que acabamos de transcribir se aproveche para puntualizar de una vez por todas que lo atinente a la concertación y consulta de las materias con carácter presupuestal que interesen a los procesos de concertación colectiva del sector público se adelantará en lo sucesivo en el marco del "*Comité Sectorial del Sector Público*" que, como lo hemos indicado hace parte del sistema jurídico vigente que organiza la concertación laboral en Colombia.

15.- Fechas en que debe sesionar la Subcomisión de Concertación del Sector Público.

Dentro de lo expuesto en este documento, y al amparo de una reforma que se le haría al Decreto 160 del 2014, e igualmente a la reglamentación que hoy rige el funcionamiento de la Subcomisión (Resolución 1501 de 2001 y 0469 de 2008) podría señalarse que para el buen desarrollo de la filosofía que debe regir la

concertación y consultas informadas en materia presupuestal dentro de los procesos de negociación colectiva del sector público, dicha Subcomisión será convocada:

A.- Inmediatamente se presente a consideración del Congreso el Marco Fiscal de Mediano Plazo cada año, evento que acontece en el mes de junio, es decir, un mes antes de presentar a las cámaras el proyecto de presupuesto general de la Nación para la vigencia subsiguiente.

B.- Una norma análoga se establece para lo relacionado con la información y consulta a la dirigencia sindical de los Marcos Fiscales Generales de carácter municipal y departamental.

C.- Y en cualquiera otra fecha que ya sea el Gobierno o los representantes sindicales soliciten la deliberación de dicha subcomisión para que los procesos de concertación colectiva y de preparación de pliegos únicos cuenten con la **información y consulta previa** de la realidad fiscal del País antes de que ellos se formalicen.

De esta manera, sería deseable, por ejemplo, que si de conformidad con el Decreto 160 de 2014 "*Las partes adelantarán la negociación bajo las siguientes reglas: suministrar la información necesaria sobre los asuntos objeto de negociación, salvo reserva legal*"[42]; y que según el Decreto citado 160 de 2014 "*La negociación del pliego se desarrollará bajo los siguientes términos y etapas: 1. los pliegos se deberán presentar dentro del primer bimestre de cada año*"[43], sería lógico entonces que el Comité Sectorial del Sector Público – órgano de información y consulta, cuyas deliberaciones deben preceder la negociación propiamente dicha de los pliegos unificados, se reúna con antelación siquiera un mes antes de que se inicie la negociación del pliego de solicitudes.

De esta manera se lograría coordinar dentro de las instancias institucionales ya existentes la concreción del derecho a la información y la consulta con el de la negociación colectiva propiamente dicha. Es obvio que el ejercicio de los dos primeros derechos por el sector sindical (**información y consulta**) debe ser ejercido previamente a la negociación colectiva propiamente dicha para que tenga sentido.

El Gobierno debe facilitar con su concurso el que así sucedan las cosas en desarrollo del espíritu de lo señalado en el numeral 5 del artículo 10 del Decreto 160 de 2014, información necesaria para hacer solicitudes en el marco de la situación concreta y objetiva de la entidad o autoridad pública y de las condiciones también reales de los empleados públicos.

[42] Artículo 10 núm. 5, Decreto 160 de 2014
[43] Artículo 11 núm. 1; Decreto 160 de 2014.

Hacia una cultura de la participación, la consulta y el diálogo social en Colombia:

Las organizaciones sindicales debería interactuar más con las diferentes instancias responsables y comprometidas con la programación, presentación, trámite y aprobación del presupuesto público, y las entidades o autoridades públicas como el Ministerio de Hacienda y el DNP deberían promover y facilitar la participación democrática de aquellas, atendiendo a los principios y derechos constitucionales, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho.

Desde el preámbulo de la Constitución Política se destacan principios como los siguientes: *"…marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo…"* El hecho de haber pasado de una democracia representativa como se establecía en la Constitución de 1886, a una democracia participativa en la Constitución de 1991, debería tener cambios prácticos y sustanciales, como el que estamos proponiendo se tenga en cuenta hacia la negociación colectiva, que repercuta en la vida y bienestar de los colombianos/as.

El artículo 2 de la Constitución Política establece: *"….facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación…"* Esto implica que todas las personas y los ciudadanos/as son sujetos de derechos y en consecuencia tienen el derecho de participar activa y democraticamente en todas las actividades que consideren necesarias e importantes en sus vidas.

El **artículo 25** dice: *"….Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas."* Un trabajo en condiciones dignas y justas, es un trabajo con derechos: requiere o implica tener salarios justos, seguridad social para el trabajador y su núcleo familiar, díalogo social productivo, que se materializa por ejemplo en la negociación colectiva.

La **OIT** tiene como uno de sus objetivos estratégicos, el del **trabajo decente**, que lo define en los siguientes términos: *''El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un* ***ingreso justo****, la* ***seguridad*** *en el lugar de trabajo y la* ***protección social*** *para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social,* ***libertad*** *para que los individuos expresen*

sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la ***igualdad de oportunidades y trato*** *para todos, mujeres y hombres."*

El **artículo 55** establece: ***"****Se garantiza el derecho de negociación colectiva para regular las relaciones laborales, con las excepciones que señale la ley."* No existe excepciones legales, salvo las establecidas en el Decreto reglamentario para la negociación colectiva en el sector público.[44]

Las **NIT** son instrumentos jurídicos preparados y aprobados por los mandantes de la OIT (gobiernos, empleadores y trabajadores) que establecen unos principios y unos derechos básicos en el trabajo. Encontramos los convenios y las recomendaciones. Los convenios una vez ratificados, adquierem fuerza vinculante, es decir, son obligatorios, conforme lo establece la Carta Política.[45] Las recomendaciones no están sujetas a ratificación y son importantes porque algunas de ellas desarrollan o precisan los convenios y sirven para la construcción de políticas públicas o elaborar proyectos de normas internas. **"***Desde 1919, la Organización Internacional del Trabajo ha mantenido y desarrollado un sistema de* normas internacionales del trabajo *que tiene por objetivo la promoción de oportunidades para hombres y mujeres, con el fin de que éstos consigan trabajos decentes y productivos, en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad."*[46]

El **Convenio 151** de 1981, establece en su Artículo 7: *"Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones."*

El **Convenio 154** de 1981, señala en el Artículo 5:

1. Se deberán adoptar medidas adecuadas a las condiciones nacionales para fomentar la negociación colectiva.

2. Las medidas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo deberán tener por objeto que:

[44] Artículo 2 del Decreto 160 de 2014.
[45] Párrafo 4 del artículo 53 de la Constitución Política.
[46] http://ilo.org/global/standards/introduction-to-international-labour-standards/lang--es/index.htm

(a) la negociación colectiva sea posibilitada a todos los empleadores y a todas las categorías de trabajadores de las ramas de actividad a que se aplique el presente Convenio;

(b) La negociación colectiva sea progresivamente extendida a todas las materias a que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 2 del presente Convenio;

(c) sea fomentado el establecimiento de reglas de procedimiento convenidas entre las organizaciones de los empleadores y las organizaciones de los trabajadores;

(d) la negociación colectiva no resulte obstaculizada por la inexistencia de reglas que rijan su desarrollo o la insuficiencia o el carácter impropio de tales reglas;

(e) los órganos y procedimientos de solución de los conflictos laborales estén concebidos de tal manera que contribuyan a fomentar la negociación colectiva.

La **Recomendación de OIT No. 113 de 1960** sobre consulta establece: *"(1) Se deberían adoptar medidas apropiadas a las condiciones nacionales para promover de manera efectiva la consulta y la colaboración, en las ramas de actividad económica y en el ámbito nacional, entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como entre las propias organizaciones, para la realización de los objetivos previstos en los párrafos 4 y 5 y para otras cuestiones de interés común que pudieran ser determinadas por las partes."*

La Recomendación de OIT No. 129 de 1967 sobre la comunicación, establece:
"…*3. Una política eficaz de comunicaciones debería asegurar que se difundan informaciones y que se efectúen consultas entre las partes interesadas, en la medida en que la revelación de las informaciones no cause perjuicio a ninguna de las partes, antes de que la dirección adopte decisiones sobre asuntos de mayor interés.*

4. Los métodos de comunicación no deberían menoscabar en absoluto la libertad sindical, ni causar perjuicio alguno a los representantes libremente elegidos de los trabajadores ni a sus organizaciones, ni limitar las atribuciones de los organismos que, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, representan al personal.

5. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores deberían proceder a consultas recíprocas y a intercambios de opiniones para examinar las medidas

que se deberían adoptar con miras a alentar y fomentar la aceptación y la aplicación efectiva de una política de comunicaciones.

6. Deberían adoptarse medidas para dar a los interesados una formación sobre la utilización de métodos de comunicación y para darles, dentro de lo posible, los datos necesarios para la comprensión de todas las cuestiones que deberían ser objeto de comunicaciones."

La **Recomendación de OIT No. 94 de 1952** sobre la colaboración entre empleadores y trabajadores, señala:

"1. Se deberían tomar medidas apropiadas para promover la consulta y la colaboración entre empleadores y trabajadores en el ámbito de la empresa sobre las cuestiones de interés común que no estén comprendidas dentro del campo de acción de los organismos de negociación colectiva o que normalmente no sean tratadas por otros organismos encargados de determinar las condiciones de empleo."

En la recopilación de las decisiones y principios del **Comité de Libertad Sindical** del **Consejo de Administración de la OIT**, publicadas [47] o que se pueden consultar en la dirección de internet [48] resaltamos los siguientes párrafos, sobre la negociación colectiva, la consulta a las organizaciones, que son importantes y deberían ser tenidos en cuenta, por cuanto Colombia hace parte de la comunidad internacional de la OIT desde 1919, donde se establecen derechos y deberes:

***881**. El derecho de negociar libremente con los empleadores las condiciones de trabajo constituye un elemento esencial de la libertad sindical, y los sindicatos deberían tener el derecho, mediante negociaciones colectivas o por otros medios lícitos, de tratar de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de aquellos a quienes representan, mientras que las autoridades públicas deben abstenerse de intervenir de forma que este derecho sea coartado o su legítimo ejercicio impedido. Tal intervención violaría el principio de que las organizaciones de trabajadores y de empleadores deberían tener el derecho de organizar sus actividades y formular su programa.*

[47] "La Libertad Sindical" Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Quinta edición (revisada), Ginebra, 2006.
[48] http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_090634/lang--es/index.htm

***934**. El Comité recuerda la importancia que concede a la obligación de negociar de buena fe para el mantenimiento de un desarrollo armonioso de las relaciones profesionales.*

***935**. Es importante que tanto los empleadores como los sindicatos participen en las negociaciones de buena fe y que hagan todo lo posible por llegar a un acuerdo, y la celebración de negociaciones verdaderas y constructivas es necesaria para establecer y mantener una relación de confianza entre las partes.*

***936**. Tanto los empleadores como los sindicatos deben negociar de buena fe, realizando esfuerzos para llegar a un acuerdo, y la existencia de relaciones de trabajo satisfactorias depende primordialmente de la actitud recíproca de las partes y de su confianza mutua.*

***939**. Los acuerdos deben ser de cumplimiento obligatorio para las partes.*

***940**. El respeto mutuo de los compromisos asumidos en los acuerdos colectivos es un elemento importante del derecho de negociación colectiva y debería ser salvaguardado para establecer relaciones laborales sobre una base sólida y estable.*

***942**. Una disposición legal que permite al empleador modificar unilateralmente el contenido de los acuerdos colectivos previamente pactados, u obliga a negociarlos nuevamente, es contraria a los principios de la negociación colectiva.*

***1066**. El Comité subrayó que debería atribuirse importancia al principio de la consulta y colaboración entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores a nivel de industria y a nivel nacional.*

***1067**. El Comité ha subrayado la importancia que atribuye a la promoción del diálogo y la consulta en las cuestiones de interés común entre las autoridades públicas y las organizaciones profesionales más representativas del sector de que se trate.*

***1070**. La consulta tripartita tiene que darse antes de que el Gobierno someta un proyecto a la Asamblea Legislativa o establezca una política laboral, social o económica.*

***1071**. Se destaca la importancia de que en las consultas reine la buena fe, la confianza y el respeto mutuo y que las partes tengan suficiente tiempo para expresar sus puntos de vista y discutirlos en profundidad con el objeto de poder llegar a un compromiso adecuado. El Gobierno también debe velar porque se garantice el peso necesario a los acuerdos a los que las organizaciones de trabajadores y de empleadores hayan llegado.*

***1072**. El Comité ha subrayado el interés de consultar a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la preparación y elaboración de una legislación que afecta a sus intereses.*

***1073**. El Comité ha señalado a la atención de los gobiernos la importancia de una consulta previa con las organizaciones de empleadores y de trabajadores antes de que se adopte cualquier ley en el terreno del derecho del trabajo.*

***1074**. El Comité subrayó la importancia que debe atribuirse a la celebración de consultas francas y sin trabas sobre cualquier cuestión o legislación proyectada que afecte a los derechos sindicales.*

***1075**. Es esencial que, cuando se introduzca un proyecto de legislación que afecte la negociación colectiva o las condiciones de empleo, se proceda antes a consultas detalladas con las organizaciones de trabajadores y de empleadores interesadas.*

Estímulo y fomento de la negociación colectiva:

El derecho y la garantía a la negociación colectiva en el sector público, debiera ser animada desde las diferentes partes: gobierno, entidades y organizaciones sindicales, en tanto está amparada en las NIT debidamente ratificadas por el Estado Colombiano y como un ejercicio de buenas prácticas, de reconocimiento y de diálogo social efectivo, que puede ayudar a mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores, de la entidad o autoridad pública y de la sociedad o usuarios al recibir unos servicios públicos de calidad.

Al cumplirse plenamente con los Convenios ratificados Nos. 98 (art. 4), 151 (art. 7), 154 (art. 7), en particular con la consulta, la información y la sincronización de los tiempos presupuestales y la negociación colectiva, se contribuye al cumplimiento de los lineamientos normativos derivados de estas NIT de estimular y fomentar la negociación colectiva.

Veamos lo pertinente de estas NIT:

El Convenio 98 de OIT – Artículo 4: *"Deberán adoptarse medidas adecuadas a las condiciones nacionales, cuando ello sea necesario, para estimular y fomentar entre los empleadores y las organizaciones de empleadores, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra, el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación voluntaria, con objeto de reglamentar, por medio de contratos colectivos, las condiciones de empleo."*

El Convenio 151 de OIT – Artículo 7: *"Deberán adoptarse, de ser necesario, medidas adecuadas a las condiciones nacionales para estimular y fomentar el pleno desarrollo y utilización de procedimientos de negociación entre las autoridades públicas competentes y las organizaciones de empleados públicos acerca de las condiciones de empleo, o de cualesquiera otros métodos que permitan a los representantes de los empleados públicos participar en la determinación de dichas condiciones."*

El Convenio 154 de OIT – Artículo 7: *"Las medidas adoptadas por las autoridades públicas para estimular y fomentar el desarrollo de la negociación colectiva deberán ser objeto de consultas previas y, cuando sea posible, de acuerdos entre las autoridades públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores."*

En el **informe de la CEACR de 2013**[49] resaltamos algunos párrafos como los siguientes:

***188**. La Comisión recuerda de manera general que la mera participación de las organizaciones en el proceso legislativo resulta insuficiente a la vista de lo dispuesto en el Convenio núm. 151, y tales organizaciones deberían ser consultadas por el Poder Ejecutivo en el proceso de elaboración del proyecto de ley.*

***224**. La Comisión desea recordar que la administración pública debe ser eficiente y eficaz para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos (seguridad pública, educación, salud, seguridad social, cultura, acceso a la vivienda, control de la aplicación de la ley en las numerosas esferas de competencia de la administración pública, etc.) y, por lo tanto, es un factor esencial para un desarrollo económico y social sostenible, para el bienestar de los trabajadores garantizado por medio de condiciones de empleo equitativas y para el progreso de empresas sostenibles. Este objetivo requiere la prestación de servicios de alta calidad en las numerosas instituciones públicas (a menudo de importancia vital y muy complejas), un personal suficientemente calificado y motivado, y una gestión pública y una cultura administrativa dinámicas y despolitizadas que favorezcan los valores éticos y la lucha contra la corrupción administrativa, que integren las nuevas tecnologías y se basen en los principios de confidencialidad, responsabilidad, fiabilidad y transparencia en la gestión y en el principio de no discriminación, tanto por lo que se refiere al acceso al empleo como a las prestaciones y servicios que se brindan a los ciudadanos.*

[49] La negociación colectiva en la administración pública, un camino a seguir. Conferencia Internacional del Trabajo 102, Reunión 2013.

***225**. La Comisión subraya que las diferentes formas de diálogo social, y muy particularmente la negociación colectiva entre las organizaciones sindicales y la administración pública, son capitales para crear las condiciones necesarias que permitan hacer frente a los desafíos antes mencionados. A este respecto, la administración debe contar con efectivos suficientes y calificados que tengan posibilidades de formación y ascenso sin una carga de trabajo desproporcionada (esto es particularmente pertinente habida cuenta de las crisis económicas y de los procesos de ajuste estructural) y condiciones de empleo justas y competitivas con respecto a las condiciones de empleo del sector privado, incluso en materia de remuneración. La negociación colectiva ofrece ventajas no sólo a los funcionarios por ser una herramienta de motivación, de reconocimiento social y de respeto de la dignidad de la persona, sino también a la administración, porque le permite apoyarse en los compromisos asumidos por las organizaciones sindicales para poner en práctica los principios esenciales mencionados que rigen la gestión pública en los Estados democráticos; también es una herramienta eficaz para poner en práctica una gestión satisfactoria de los recursos humanos, lo cual favorece la calidad de los servicios prestados a los ciudadanos.*

227. La Comisión desea señalar que la negociación colectiva es una de las instituciones más importantes y útiles desde finales del siglo XIX. Es una poderosa herramienta de diálogo entre las organizaciones de trabajadores y de empleadores que, gracias a la contribución que ha aportado al establecimiento de condiciones de trabajo justas y equitativas y a otras ventajas, fomenta la paz social. Permite prevenir los conflictos laborales y determinar procedimientos para solucionar ciertos problemas específicos que pueden darse en algunos contextos como los procesos de ajuste provocados por crisis económicas, situaciones de fuerza mayor o programas de movilidad de los trabajadores.
Por consiguiente, la negociación colectiva constituye un instrumento eficaz de adaptación a los cambios económicos y tecnológicos y a las necesidades cambiantes de la gestión administrativa, que obedecen a menudo a demandas de la sociedad.

229. La Comisión señala que la negociación colectiva puede además ayudar eficazmente a la lucha contra la corrupción y promover la igualdad.

16.- Capacitación

El Decreto 160 de 2014, el cual fue acordado entre las organizaciones sindicales y el Gobierno Nacional, producto del Acuerdo Colectivo de 2013, establece que: *“Los organismos y entidades públicas que están dentro del campo de aplicación*

del presente decreto, deberán incluir dentro de los Planes Institucionales de Capacitación la realización de programas y talleres dirigidos a impartir formación a los servidores públicos en materia de negociación colectiva." [50]

Es importante y necesaria la capacitación tanto para las comisiones negociadoras de las organizaciones sindicales, como de las entidades o autoridades públicas, en este sentido, sería de utilidad y mutuos beneficios promover eventos bipartitos sobre temas, por ejemplo: competencias, presupuesto público, procedimientos de la negociación, bienestar social, plantas de personal, bonificaciones, salarios, clima laboral, entre otros.

Una de las modificaciones que se ha propuesto al Decreto 160 de 2014 es la de incluir unos planes anuales de capacitación que, en cierta medida, constituyen un lógico complemento al deber de información que debe presidir las convenciones colectivas. En el artículo 17 del proyecto que se ha preparado para tal efecto se dice que "se adoptarán planes anuales de capacitación, dirigidas a los funcionarios públicos con vinculación funcional en la negociación, y sin perjuicio de la autonomía sindical, mediante convenio con las federaciones sindicales de empleados públicos y confederaciones para directivos y negociadores sindicales.

Impartirán capacitación, desde su especialidad, el Ministerio de Hacienda en asuntos presupuestales, salariales y prestacionales implantes; el Departamento Administrativo de la Función Pública en materia de empleo público, plantas y empleo digno –decente; la Comisión Nacional del Servicio Civil en los relacionado con el sistema de mérito, concurso y evaluación del desempeño, el Ministerio de Trabajo sobre Convenios de OIT, principios, informe de la Comisión de Expertos, formalización laboral, inspección en la administración pública" [51].

17.- Sostenibilidad y Estabilidad Fiscal

Los conceptos de sostenibilidad y estabilidad fiscal, que son criterios relativamente nuevos dentro de las normas fiscales y presupuestales del País toda vez que provienen de una reciente reforma constitucional que se incorporó en el año 2011, deben ser también bien entendidos y desmenuzados por la dirigencia sindical puesto que ellos serán criterios que frecuentemente se discutirán a lo largo de las negociaciones colectivas en materia de cláusulas económicas.

La regla fiscal.

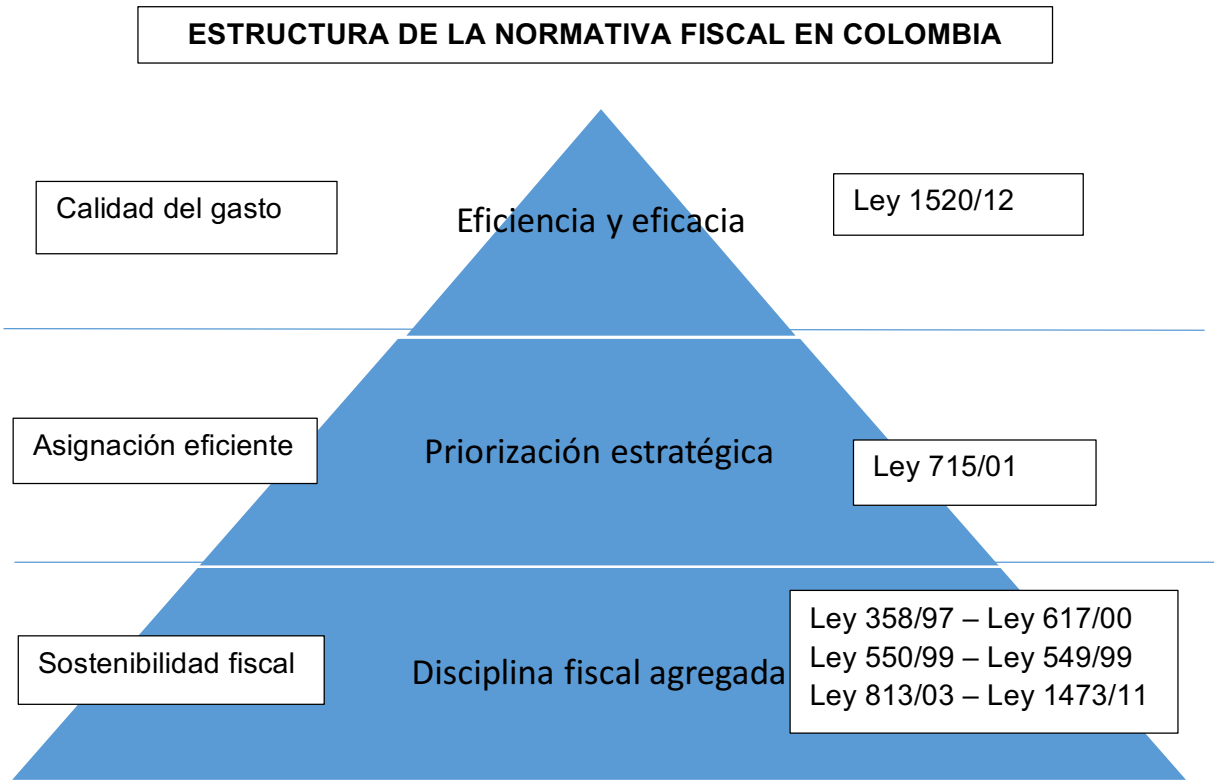
En desarrollo del principio de sostenibilidad fiscal incorporado a la Constitución

[50] Artículo 16 del Decreto 160 de 2014.
[51] Jairo Villegas Arbeláez, "Negociación colectiva laboral en la administración pública", séptima edición, Ibáñez, 2016, págs. 583-584.

Nacional, se ha expedido la Ley 1473 de 2011, que tiene una inmensa importancia en la práctica de la política fiscal y presupuestal del País, y cuyo objetivo central es crear una meta de balance estructural de las finanzas públicas (regla fiscal) a partir de 2012 .

Con esta ley se concluye lo que pudiéramos denominar una pirámide virtuosa (**ver figura 1**) en la que las normas que la componen establecen una serie de escalones de comportamiento obligatorio y cuantitativamente mesurables para el mejor comportamiento fiscal y presupuestal del país.

FIGURA 1.



Fuente: DGPM Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La **regla fiscal** sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central, Colombia ha registrado avances importantes en términos de la sostenibilidad fiscal, no solo a nivel del Gobierno nacional central sino también de los gobiernos sub-nacionales.

En lo que respecta a estos últimos, en la segunda mitad de los años noventa se aprobó una ley que supeditó el endeudamiento de los entes territoriales a su capacidad de pago. Luego, se tramitó otra que fijo límites a sus gastos de funcionamiento, lo cual ha contribuido de manera importante a su estabilidad financiera.

En el 2003, el Gobierno nacional dio un nuevo paso al tramitar normas para propiciar la transparencia y la responsabilidad fiscal a nivel del sector público. Así

mismo en el 2001 se creó el Sistema General de Participaciones, que contribuyó a estabilizar los recursos del gasto social y a la meta de estabilidad fiscal y macroeconómica.

Se debe mencionar también la creación del Sistema General de Pensiones y su positivo efecto en la equidad y la sostenibilidad del sistema pensional. En su conjunto, estas medidas complementaron otras directrices emanadas de la Constitución Política de 1991, en materia de transferencias de recursos de regiones y de financiamiento del Gobierno a través del Emisor.

Con todos estos documentos que conforma el "**sistema presupuestal**" deberá formalizarse la diligencia sindical que adelantan las negociaciones colectivas.

18.- Marco Fiscal de Gasto de Mediano Plazo

El numeral segundo del artículo tercero del Decreto 160 de 2014 menciona el marco de gasto de mediano plazo como uno de los criterios que deben tenerse en cuenta en la negociación colectiva en las cláusulas económicas, junto con la política macroeconómica propiamente dicha y los criterios de previsión y provisión presupuestal contemplados en la ley en las ordenanzas o los acuerdos lo mismo que los criterios de sostenibilidad y estabilidad fiscal.

En lugar anterior de este documento ya nos hemos referido a lo que es el "marco de gasto de mediano plazo" como contenido aparece desarrollado en el anexo que se incorpora a este documento; así como el "marco fiscal de mediano plazo" que, repetimos, debe expedirse cada año a nivel departamental, municipal y nacional y que es un documento que precede la elaboración de los correspondientes presupuestos.

Todo este conjunto de documentos que conforman el sistema presupuestal Colombiano constituye pues elemento fundamental para una debida información, ilustrada consulta, y formación de los equipos sindicales que habrán de negociar las correspondientes negociaciones colectivas laborales en la administración pública pues, como lo dice Jairo Villegas Arbeláez: "el eje del presupuesto solo se puede asumir conociéndolo, estudiar las normas legales sobre presupuesto. Programar seminarios, talleres, elaborar videos, cartillas. Capacitación con expertos en presupuesto.

Algunos quizás, muchos directivos sindicales van a tener que cambiar el chip del discurso. Superar el esquema ideologizado, el de los lugares comunes, el mismo en la actividad política que en la asamblea sindical y en la mesa de negociación. Van a tener que aterrizar en el "maldito" presupuesto. Asumir una actitud participativa del Ministerio de Hacienda y la Secretaría de Hacienda territorial, asumir el proyecto de presupuesto por ley ordenanza de acuerdo municipal;

después de aprobado, conocerlo. Así y sólo así, podrán hablar con conocimiento de causa en la elaboración y negociación del pliego"[52].

El mismo autor que venimos citando agrega: "un factor esencial para la efectividad del derecho de negociación colectiva es que previamente a la adopción del pliego y durante el proceso de negociación, la autoridad pública en cumplimiento de la recomendación 163 "sobre el fomento de la negociación colectiva" suministre al sindicato, a sus negociadores, "las informaciones necesarias para poder negociar con conocimiento de causa", como efectivamente lo consagra el decreto 160 del 2014.

Si, el sindicato tiene el derecho de solicitarle a la autoridad pública y está en la obligación de suministrar "la información necesaria sobre los asuntos objeto de negociación".

La negociación está orientada por el principio de la buena fe, transparencia, confianza y respeto mutuo. Escondiendo u ocultando información necesaria para la negociación se obstruye la negociación. La negociación no es un juego de tahúres ni de gallina ciega"[53].

19.- El Comité del Sector Público como ámbito recomendado para adelantar los procesos de información y consulta.

Habiendo establecido el derecho a la información y consulta que asiste al sector sindical en todo lo concerniente a los procesos de negociación colectiva, resta por definir cuál debe ser el ámbito institucional más adecuado para desarrollar tales derechos.

Habría en principio dos alternativas:

I) Crear por la vía reglamentaria un ámbito nuevo y especial para tal efecto;

II) Utilizar el ámbito institucional ya existente, a saber, el Comité Sectorial del Sector Público creado como un organismo de la CPCPSL en desarrollo del artículo 56 de la Constitución Política y de la Ley 278 de 1996.

Pensamos que la fórmula más recomendable es esta última, por las siguientes razones:

I) Porque el comité sectorial del sector público ya está creado, tal como lo hizo la Resolución 1501 de 2001 y la Resolución 469 de 2008, ambas expedidas por el Ministerio de la Protección Social;

---

[52] Jairo Villegas Arbeláez, "Negociación colectiva laboral en la administración pública", séptima edición, Ibáñez, 2016, pág. 404

[53] Jairo Villegas Arbeláez, "Negociación colectiva laboral en la administración pública", séptima edición, Ibáñez, 2016, pág. 416.

II) Porque dicho CSSP hace parte orgánica del sistema ya existente de concertación de políticas salariales y laborales; y por tanto tiene un vínculo institucional directo con la filosofía del artículo 56 de la Constitución Política y con la Ley 278 de 1996, tal como lo señala el último considerando de la Resolución 469 del 2008, el objeto del comité sectorial del sector público es el de mantener un espacio permanente entre los trabajadores del sector público y sus organizaciones representativas y la administración pública a nivel central, conducente a la promoción y ejercicio del dialogo y la concertación socio-laboral en los temas de la agenda propios de las relaciones laborales, del empleo y del servicio público;

III) Basta con revisar las funciones que tiene asignadas al comité sectorial del sector público, dentro del sistema de la comisión de concertación de políticas salariales y laborales, para entender que este comité sectorial, que es de carácter permanente, encaja perfectamente dentro del propósito de ubicar un ámbito institucional para adelantar las tareas propias de la información y consulta en la negociación colectiva laboral de la administración pública.

En efecto, las funciones que tiene asignadas este Comité Sectorial permanente encajan perfectamente como ámbito de información y consulta de la negociación colectiva laboral.

Tales funciones según, lo estipulan las resoluciones mencionadas que lo crearon por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social son las siguientes:

1.- “Estudiar, evaluar, dialogar y concertar los temas y aspectos relativos a las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y el empleo de la administración pública en los niveles central, departamental, distrital, municipal y descentralizado”;

2.- “Promover el mejoramiento de las relaciones laborales de la Administración Pública, así como el tratamiento y solución democrática de los conflictos laborales que se susciten en el sector público;

3.- “Promover el mejoramiento en el servicio público de la administración pública;”

4.- “Presentar recomendaciones a la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales, al Gobierno Nacional, a los Gobernadores, Alcaldes y demás representante legales de los órganos de administración sobre los temas que sean de su competencia”;

5: “Las demás funciones que delegue la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales y el Ministro de protección Social en calidad de Presidente”.

Como puede verse, el marco institucional ya está creado. Lo que sería recomendable en adelante sería darle realce y periodicidad a este comité para que se transforme, en la práctica, en el ámbito natural dentro del cual se desarrolle

toda la tarea de **información, consulta y concertación**, previas a las negociaciones colectivas propiamente dichas, entre el Gobierno Nacional a todos sus niveles y los representantes y entidades sindicales de los funcionarios públicos.

Vale la pena mencionar, además, que este comité permanente de concertación del sector público parece estar desaprovechado, a pesar de que hace parte del sistema nacional de concertación respaldado en el artículo 56 de la Carta Política y en la Ley 278 de 1996.

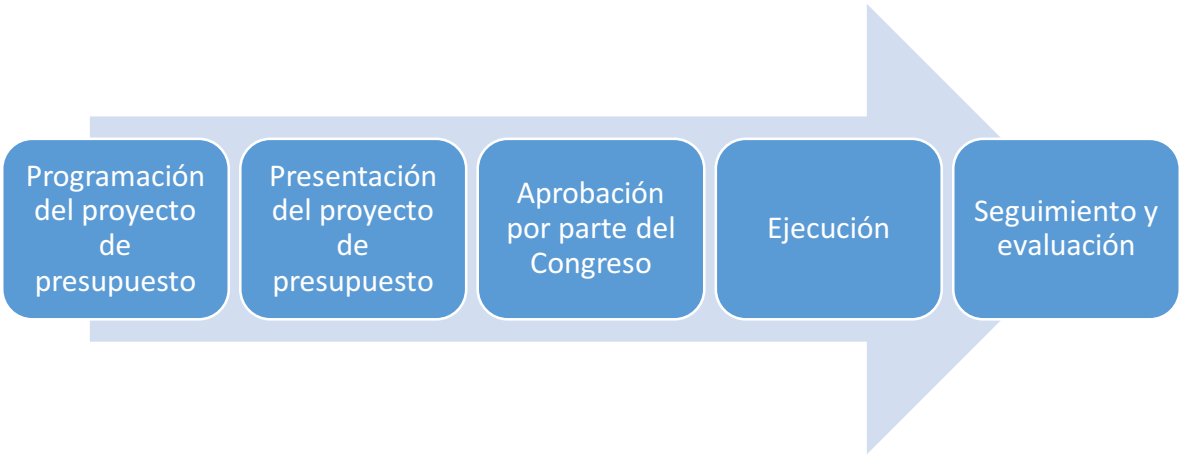
Además, en uno de los acuerdos a los que se llegó en el acuerdo colectivo nacional suscrito el 31 de diciembre de 2015 se le reconoce a este comité, aunque hasta el momento lo acordado ha tenido ejecución parcial, la legitimidad jurídica necesaria para que siga sirviendo como marco institucional dentro del cual se desarrolle el ejercicio de las tareas de información, consulta y concertación dentro del proceso de la negociación colectiva del sector de los funcionarios públicos.

En aquella ocasión, cuando se convino la necesidad de hacerle algunas modificaciones y actualizaciones al decreto 160 de 2014 se acordó textualmente lo siguiente: “en la subcomisión del sector público de la CPCPSL, dentro de los tres meses siguientes a la firma del presente acuerdo, se adelantará la discusión sobre la viabilidad de incluir los temas de arbitraje, normatividad presupuestal, vigencia, continuidad de derechos y progresividad en una norma reformatoria del decreto 160 de 2014”.

En virtud del acuerdo al que ya se llegó en diciembre 31 de 2015, **y que por lo tanto es vinculante**, podría plantearse que en la primera reunión que se tenga en el futuro del comité del sector público al que nos hemos venido refiriendo, se comience por concertar con el gobierno, y plasmar dicha concertación en la reforma ya acordada del decreto 160 del 2014, entre otros temas, sobre el funcionamiento en adelante todo el proceso de información, consulta y concertación de los aspectos relevantes a la política presupuestal del país. Y que tengan relevancia para que la negociación colectiva laboral de la administración pública se desarrolle en los años venideros dentro de parámetros de información adecuada y oportuna por parte de la diligencia sindical sobre parámetros de la política presupuestal y fiscal del País.

20.- Documentos Presupuestales Básicos

A continuación, y tomado de mi Libro “Derecho Presupuestal Colombiano, Segunda Edición, Editorial Legis 2014” se presenta una síntesis de los principales pasos y documentos que conforman el ciclo presupuestal en Colombia.



La familiarización de la dirigencia sindical con estas temáticas resulta indispensable para adelantar procesos de negociación colectiva dentro del sector público, con la debida ilustración, a fin de que el desarrollo de dichos procesos de negociación colectiva resulte equilibrada con la información que maneja usualmente en estos asuntos presupuestales el Gobierno Nacional.

21.- Algunas referencias y experiencias internacionales:

En el Uruguay, *"la negociación colectiva se llevó a cabo en el marco de un "acuerdo" que garantizaba su existencia sin necesidad de una norma que la regulara. Este país se ha caracterizado por la ratificación de los convenios fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo, pero respecto de la Administración central fue necesario el dictado de un régimen jurídico que promocionara y facilitara la negociación. Así, el 7 de marzo de2005, se dictó el Decreto Nº 104/2005, que convocó a los sindicatos representativos de los funcionarios públicos a integrarse a una Mesa bipartita, con el fin de abordar la instrumentación de una regulación que posibilite la negociación y comenzar a negociar salarios y condiciones de trabajo en la Administración. Por otra parte, el Decreto Nº 113/2005 estableció el funcionamiento de los grupos de trabajo, donde se distinguió entre Administración Central, Empresas del Estado y, en un tercer grupo, el Tribunal en lo Contencioso Administrativo, la Corte Electoral, el Tribunal de Cuentas y los Entes autónomos de la Enseñanza. El frente del Estado empleador se conformó mediante representantes de la Oficina Nacional del Servicio Civil, el Ministerio de Trabajo y posteriormente se incorporó el Ministerio de Economía y Finanzas. Así, el 22 de junio de 2005 se firmó, entre los Sindicatos de los funcionarios públicos y el Estado, un acuerdo marco que fijaba las normas procedimentales para suscribir los futuros convenios colectivos de trabajo. Este acuerdo cuenta con un preámbulo, 16 artículos y dos anexos, donde se incorporaron las normas básicas de negociación, los objetivos, el derecho a la*

información y la negociación de buena fe, así como los mecanismos de solución de conflictos. El acuerdo marco actúa como un paraguas, que habilita a los acuerdos sectoriales o por rama"…[54]

En el informe "La negociacion colectica en la administración publica: un camino a seguir" de la CEACR, 2013, encontramos:

181. En *Suiza*, la Ley sobre el Personal de la Confederación, de 24 de marzo de 2000, prevé a la vez el intercambio de información, la consulta y la negociación en la administración pública federal.

187. En el ***Reino Unido*,** el Órgano de Examen de Sueldos de Altos Funcionarios *(Senior Salaries Review Body),* que es una entidad independiente, es responsable de emitir opiniones acerca de los sueldos de cierto número de altos funcionarios. En el sector público en general, los sindicatos participan normalmente en la elaboración de reformas y de los textos relativos a los servicios públicos. En la administración pública *(civil service)* en particular, son frecuentes y numerosos los contactos entre los sindicatos y el personal directivo de los departamentos ministeriales.

22.- Recomendaciones:

- ✓ Suministrar la información y practicar la consulta los cuales están incorporados en NIT son necesarios para una negociación en materia de presupuestos públicos que ayuden a mejorar las relaciones laborales. La información es fundamental para la preparación y sustentación del pliego, como para las respuestas a dar a las solicitudes hechas, que permitiría una negociación más eficaz.

- ✓ Realizar consultas es parte importante en el fortalecimiento de la libertad sindical y en el diálogo social de la negociación colectiva. Armonizar los tiempos de los temas presupuestales con la negociación, es importante para la gobernabilidad, la construcción y fortalecimiento de la democracia participativa.

- ✓ La vigencia de los acuerdos colectivos debieran ser hasta el 31 de dieciembre del respectivo año, bajo el principio de la anualidad fiscal.

[54] http://upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/seccapital/libros/NC.pdf

Además, porque al año siguiente, se podría presentar el pliego de solicitudes al inicio del año durante el primer bimestre.

- ✓ Armonizar los tiempos de la negociación colectiva en el sector público con los tiempos presupuestales, es importante, porque puede resultar de beneficios mútuos para un efectivo proceso de diálogo social.

- ✓ Sería recomendable darle realce y periodicidad al Comité Sectorial del Sector Público para que se transforme, en la práctica, en el ámbito natural dentro del cual se desarrolle toda la tarea de **información, consulta y concertación.**

- ✓ El Estado debería privilegiar la negociación colectiva ordenada y regulada al amparo de los Normas Internacionales del Trabajo, como el Convenio 151 de la OIT debidamente ratificado por Colombia y el Decreto 160 de 2014.

- ✓ Sería ideal que el proceso de negociación colectiva en el sector público terminara hacia el mes de mayo a efectos de tener la posibilidad de participar o gestionar de manera oportuna la inclusión de los rubros y recursos respectivos en la programación del presupuesto y de esta manera garantizar la implementación de los acuerdos que tienen impacto económico.

- ✓ Sería conveniente y aconsejable hacer los estudios previos y diagnósticos necesarios, en especial revisar y consultar los siguientes documentos: MFMP (Marco Fiscal de Mediano Plazo) y MGMP (Marco de Gasto de Mediano Plazo).

- ✓ Se recomienda utilizar y darle más realce del que ha venido teniendo hasta la fecha al comité sectorial del sector público, que hace parte de la comisión permanente de concertación de políticas salariales y laborales creada en el desarrollo de los mandatos del artículo 56 de la Constitución Política y de la Ley 278 de 1996.

- ✓ Dentro de las funciones de la CPCPSL está las de concertar la política salarial y la política laboral, lo que me permite recomendar que se debería

acordar una agenda para estos temas presupuestales y que así como dicha Comisión se concentra a finales del año en los temas de concertar el salario mínimo, de similar manera se ocupara a comienzos del año en tratar los temas propuestos, es decir políticas salariales y laborales, coordinándose en lo pertinente con la Subcomisión del Sector Público.

- ✓ Sería conveniente que el Decreto 160 de 2014, se modificara tenindo en cuenta los acuerdos pactados en la negociación colectiva nacional de 2015 y desde luego, ajustarse a las recomendaciones de las partes, tomando en cuenta la experiencia sobre la negociación adelantada en los últimos años, y que además podría incluir y precisar el trámite de los temas que hemos trabajado en este estudio sobre el presupuesto público, por ejemplo.

- ✓ La dirigencia sindical debiera familiarizarce con los dos instrumentos claves de la política fiscal del País, sin cuyo conocimiento es difícil argumentar razonadamente en torno al presupuesto anual y a sus diversas partidas. De igual manera las entidades y autoridades públicas debieran estar también bien capacitadas sobre el proceso de negociación colectiva en el sector público.

23.- Conclusiones:

A.- El proceso de negociación colectiva realizada a través de los representantes sindicales y el gobierno es un hecho irreversible dentro del Estado de derecho colombiano, a la luz de los Convenios 151 y 154 de la OIT y del artículo 55 de la Constitución Nacional.

Tanto la jurisprudencia de la Corte Constitucional como la moderna Doctrina son muy claros en el sentido en que el País ha hecho una mutación entre la fijación unilateral de las condiciones de la negociación colectiva impuesta por el gobierno hacia una negociación que se desarrolle dentro de los parámetros propios de una verdadera negociación.

B.- Para que esa negociación sea fructífera se requiere que la dirigencia sindical se familiarice muy de cerca con lo que se llama el “sistema presupuestal”. Es decir, no solo el presupuesto de cada año a nivel nacional, departamental y municipal, sino con algunos otros documentos de señalada importancia que preceden la elaboración de estos presupuestos, como son muy especialmente el “marco fiscal de mediano plazo” y el “marco de mediano plazo del gasto público”. De igual manera es muy importante que los funcionarios de las entidades o autoridades públicas se informen claramente sobre el derecho a la negociación

colectiva en el sector público, por parte de las organizaciones sindicales, para negociar las condiciones de empleo de sus empleados públicos.

C.- Desde el punto de vista de la cronología es fundamental que no solamente los pliegos de la negociación colectiva se presenten ante las diversas autoridades, ya sean nacionales, departamentales o municipales, en los primeros dos meses, sino que se procure que dichas negociaciones estén debidamente concluidas antes de finalizar el mes de mayo de cada año. De tal manera que los acuerdos a que se lleguen alcancen a ser incorporados oportunamente en los correspondientes proyectos del presupuesto que se presentan ante el Congreso Nacional, las asambleas departamentales y los concejos municipales.

D- Resulta también conveniente, o mejor, necesario para que el proceso de negociación sea fructífero y goce del nivel de información adecuado y equiparable entre las partes, que la dirigencia sindical haga uso del derecho a la debida información previa y del deber de información y capacitación de su dirigencia en temas presupuestales, tanto de las estructuras legales como de las coyunturas financieras, al igual que los funcionarios se capaciten en la garantía o derecho a la negociación colectiva, para que su participación en dichos procesos sea ilustrada, sólida y efectiva.

E- Para fortalecer la institucionalidad y ordenar el presupuesto público, es necesario y muy importante atender la negociación ordenada y reglada consignada para el sector público como se ha evidenciado en este estudio, frente a los resultados de las acciones de presión, bloqueos y acciones de hecho, que terminan algunas veces con acuerdos no presupuestados y que desbordan la realidad financiera del País.

F- La negociación colectiva en el sector público de manera reglada y ordenada es nueva en Colombia, a pesar de estar establecida en las NIT y en la Constitución Política de 1991; solo a partir del año 2012 cuando se reglamenta la Ley 411 de 1997, se inician los procesos de negociación colectiva a nivel nacional, territorial o local, por instituciones (hospitales, universidades públicas, por ejemplo), de manera importante.

G- En Colombia donde se transita por caminos de construcción de la paz a partir de los acuerdos del Gobierno Nacional con grupos al margen de la ley, también es importante resaltar estos procesos de negociación colectiva entre las entidades o autoridades públicas y las organizaciones sindicales de empleados públicos, que tienen fundamento constitucional, legal y reglamentario, hacia consolidar mejores condiciones de empleo, que repercutan también en beneficio de las entidades o autoridades públicas y de la sociedad, que podrán ayuda a cimentar las bases de una paz laboral incluyente e integral. El tema de los empleados, como el de los desempleados, debe ser de preocupación de todos.

H- El PND 2014 – 2018 [55] adoptó la Política de trabajo decente, producto de la negociación colectiva en el sector público a nivel Nacional en el año 2015, en los siguientes términos: *"El Gobierno Nacional bajo la coordinación del Ministerio del Trabajo, adoptará la política nacional de trabajo decente, para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado. Las entidades territoriales formularán políticas de trabajo decente en sus planes de desarrollo, en concordancia con los lineamientos que expida el Ministerio del Trabajo."*

I- El anterior hecho es importante destacarlo, porque habiendo quedado consignado en el PND, y definidas las políticas de trabajo decente por el Ministerio del Tabajo, se esperaría que se apropien e incorporen los recursos económicos en el Plan, para atender y desarrollar dichas políticas, "*para promover la generación de empleo, la formalización laboral y la protección de los trabajadores de los sectores público y privado",* como lo consignó el PND. El Presupuesto Nacional y el PND deben estar en completa sintonía.

24.- Referencias bibliográficas.

a. 1.- RESTREPO, Juan Camilo. "Derecho Presupuestal colombiano". Segunda edición, Legis, 2014.

b. VILLEGAS, Arbeláez Jairo Villegas. "Negociación colectiva laboral en la administración pública", séptima edición, Ibáñez, 2016.

c. "La negociación colectiva en la administración pública: un camino a seguir". Conferencia Internacional del Trabajo, 102 Reunión, 2013.

d. La libertad sindical - Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT. Quinta edición (revisada), 2006.

e. http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_090634/lang--es/index.htm

f. http://upcndigital.org/~archivos/pdf/bibliotecavirtual/seccapital/libros/NC.pdf

[55] Artículo 74 de la Ley 1753 de 2015.

ANEXO

Sincronización del proceso de negociación colectiva en el sector público y los tiempos presupuestales en Colombia

Esta norma es de especial importancia pues hace parte de lo que hoy se considera uno de los principios presupuestales de mayor trascendencia: la transparencia.

Se entiende por ciclo presupuestal la parábola que recorre el presupuesto desde su inicio hasta su finiquito: preparación o programación, presentación al cuerpo colegiado que debe aprobarlo, discusión, aprobación, liquidación, modificaciones cuando haya lugar a ello, y ejecución. El presupuesto como tal no es un hecho único, es una sucesión de procesos. Por eso la jurisprudencia francesa en alguna ocasión habló del presupuesto como un acto jurídico complejo.

2. LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL

La preparación del presupuesto, antes de presentarlo al cuerpo colegiado respectivo que debe estudiarlo y aprobarlo, es una actuación de señalada importancia económica. Al decir de SINÉ: "La preparación del presupuesto del Estado es uno de los principales momentos de la gestación de la política gubernamental"[1].

En efecto: éste es el momento en que la buena preparación va a determinar que el presupuesto represente efectivamente un equilibrio entre los ingresos disponibles y los gastos que se desea ejecutar. Un presupuesto mal programado lleva la semilla de desequilibrios posteriores.

En un comienzo la programación presupuestal fue muy rudimentaria. Tan solo al promediar el siglo XIX los presupuestos empezaron a ocuparse de cómo se preparaban.

> "Fue hasta la segunda mitad del siglo XIX, dice López Garavito, y en pleno periodo federalista, cuando la programación presupuestal en Colombia empezó a tomar un contorno sólido que se apartaba de los principios establecidos desde la época de la colonia, cuya Hacienda Pública estaba administrada bajo los fundamentos de la corona española y subsidiada además por transferencias importantes del Virreinato del

(1) Siné, Alexandre, *L'ordre budgétaire,* Economica, Paris, 2006, p. 176.

Perú, ya que el de la Nueva Granada no presentaba equilibrio entre sus menguados ingresos y sus gastos cada vez más abultados"[2].

En las democracias contemporáneas, el Gobierno es el responsable de preparar el proyecto de presupuesto. Mas no siempre fue así. Por ejemplo, en Estados Unidos hasta 1921, quien preparaba el presupuesto era el mismo Congreso. A partir de aquel año –y a raíz de una profunda reforma presupuestal efectuada entonces– el presupuesto pasó a ser preparado por un departamento especializado dependiente de la Casa Blanca y perteneciente a la rama ejecutiva, denominado "*Office of Management and Budget*"[3].

"Corresponde al Gobierno –dice el artículo 47 del EOP– preparar anualmente el proyecto de presupuesto general de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretenda incluir en el proyecto de presupuesto".

Nótense dos cosas importantes que fluyen del artículo que acabamos de transcribir: la primera pauta que el Estatuto Orgánico le traza al Gobierno para la programación presupuestal es "la disponibilidad de recursos"; la segunda, la observancia de los principios presupuestales.

El aspecto medular que debe cuidarse al momento de preparar el presupuesto es el de la disponibilidad de recursos: éstos no se deben ni sobreestimar ni subestimar. Si lo primero, se corre el riesgo de incurrir en inconvenientes déficit al ejecutar el presupuesto; si lo segundo, en una innecesaria restricción del volumen programado de gasto público.

De allí que un tema clásico y objeto perenne del derecho presupuestal en lo atinente a la reglamentación de la programación ha sido el de trazar pautas de cómo deben calcularse los recursos. En un comienzo, como

---

(2) López Garavito, Luis Fernando, *Programación presupuestal de la Nación, Siglos XIX-XX*, Ministerio de Hacienda, Bogotá, 1990, p. 21.

(3) Ver, Schick, Allen, *The Federal Budget, Politics, Policy, Process*, Brookings Institutio Press, 2000, p. 14.

ha quedado expuesto en otra parte de este libro, se utilizaron parámetros automáticos o mecanicistas, tales como: el promedio de los recaudos de los últimos tres años o el del año penúltimo incrementado en un tanto por ciento. Estos criterios automáticos se han abandonado hoy en día, por no ser técnicos.

Las condiciones económicas de los años anteriores al del presupuesto que se está preparando pueden ser completamente diferentes, y por tanto resulta antitécnico basarse en ellas solamente para estimar los ingresos del nuevo presupuesto.

Por eso el actual artículo 35 del Estatuto Orgánico dispone de manera más realista: "el cómputo de las rentas que deban incluirse en el proyecto de presupuesto general de la nación, tendrá como base el recaudo de cada renglón rentístico de acuerdo con la metodología que establezca el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin tomar en consideración los costos de su recaudo".

3. EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO

¿Quién prepara el presupuesto? La respuesta obvia es: el Ejecutivo; y ¿quién lo aprueba? El cuerpo de representación popular (Congreso, Asamblea Departamental o Concejo Municipal). Esto hace parte de la esencia del esquema tradicional de la democracia representativa, uno de cuyos cimientos fue siempre la aprobación exclusiva del presupuesto por parte de los representantes del pueblo.

Sin embargo, últimamente viene abriéndose camino una nueva forma de discusión de los presupuestos –y también de la manera como éstos se preparan–, a saber: que la ciudadanía misma (y no solamente la representación popular) participe en la programación presupuestal. Es decir, estamos frente a una ruptura de la democracia representativa presupuestal en favor de la democracia participativa.

La tendencia ha tomado auge especialmente a nivel municipal. Uno de los casos más significativos al respecto es el de la ciudad de Porto Alegre, Brasil, que a partir de 1989 ha marcado un ejemplo seguido por otras municipalidades.

"En la actualidad, el presupuesto participativo está vigente, bajo varias formas, en 144 ciudades brasileñas, en algunas otras ciudades de América Latina (como, por ejemplo, Rosario en Argentina y Montevideo en Uruguay), en algunas ciudades de España (principalmente en algunas ciudades vecinas de Barcelona), en Francia (Saint Denis) y en Canadá (Toronto), y en los estados de Kerala y Bengala occidental en India. Así pues, podemos afirmar que la aspiración de la democracia participativa que subyace a las diferentes formas de presupuesto y planteamientos participativos es una forma de globalización anti-hegemónica"(4).

Una preocupación similar se planteó en el referendo que fue sometido a votación popular en Colombia en 2003. Sin embargo, en este caso la propuesta referendaria cobijaba la aprobación del presupuesto nacional mismo. La experiencia y la literatura reciente demuestran que los presupuestos participativos son mucho más viables y prácticos cuando se circunscriben a la administración municipal. Es allí donde la ciudadanía tiene una percepción más cercana de cuáles son sus necesidades, cuáles las prioridades, cosa que obviamente no se presenta en relación con el presupuesto nacional. De allí la dificultad de transportar –como pretendió hacerlo el referendo de 2003– las ideas de presupuestación participativa al ámbito nacional(5).

No debe olvidarse que todo el proceso de planeación regulado en la Constitución Nacional está impregnado de propósitos de participación ciudadana. Más aún: el Constituyente de 1991 quiso hacer de la preparación del plan un mecanismo más de participación ciudadana. Esta es la razón para la existencia del "Consejo Nacional de Planeación" que precisamente busca que la voz de la ciudadanía tenga un canal durante la preparación del plan antes de que éste sea adoptado como ley cuatrienal de la República.

Ahora bien, el principio denominado de planeación –que ya hemos analizado– proporciona la manera de incorporarle un elemento de parti-

---

(4) De Sousa Santos, Boaventura, *Democracia y participación. El ejemplo del Presupuesto Participativo en Porto Alegre*, El Viejo Topo, 2003, p. 14.

(5) Ver, Restrepo, Juan Camilo, *Radiografía del referendo*, Bogotá, 2003.

cipación ciudadana a la elaboración del presupuesto nacional, puesto que debe haber armonía entre los contenidos del plan de desarrollo cuatrienal (en donde debe presentarse participación ciudadana) y los contenidos del presupuesto anual.

No es menos cierto, sin embargo, que la presupuestación participativa, como proceso gradual que es, constituye una de las novedades más interesantes que empieza a aflorar en los procesos presupuestales. Los estudios recientes coinciden, todos ellos, en que el presupuesto participativo contribuye de manera muy importante a crear cultura ciudadana, a quitar algo del misterio y del esoterismo que para el ciudadano común y corriente representan las cifras presupuestales y, en fin, a dar fuerza a los cuerpos de representación popular para que estén más atentos a las aspiraciones de la ciudadanía en cuanto se refiere al gasto público.

4. LA AUTORIDAD PRESUPUESTAL BIFURCADA (MINISTERIO DE HACIENDA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN)

En Colombia existe una bifurcación durante el proceso de la programación presupuestal entre dos autoridades: el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación. El primero se ocupa de preparar todo lo concerniente al presupuesto de gastos (gastos corrientes y servicio de la deuda), al paso que Planeación Nacional se encarga de preparar el presupuesto de inversión.

Esta bifurcación ha sido criticada por muchos observadores del proceso presupuestal colombiano(6).

Inclusive, en muchos países se ha creado un ministerio dependiente del Ministerio de Finanzas pero que de manera especializada se ocupa exclusivamente del proceso de la programación presupuestal. Tal es el caso de Francia.

---

(6) Ver, entre otros, Ulpiano Ayala, en sus diversos trabajos sobre temas presupuestales, recogidos en *Obra escogida*, Fedesarrollo, Bogotá, 2004.

5. ¿CÓMO FUNCIONA LA BIFURCACIÓN EN CUANTO A LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL?

El presupuesto nacional debe desarrollar el Plan de Desarrollo. Esta es una constante de las normas de la programación presupuestal en Colombia.

"El Gobierno –dice el inciso 1 del artículo 346 de la Constitución–, formulará anualmente el presupuesto de renta y la ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros 10 días de cada legislatura".

En el mismo sentido, el artículo 10 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dice: "La ley anual sobre el Presupuesto General de la Nación es el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social".

Esta puede ser una de las razones por las cuales el Departamento Nacional de Planeación juega un papel preponderante en la preparación de todo lo concerniente al capítulo de inversiones públicas en el Presupuesto Nacional. En efecto, este departamento se ocupa de todo lo concerniente a la programación presupuestal de la inversión pública, al paso que el Ministerio de Hacienda es el responsable de la programación de los capítulos relacionados tanto con los gastos de funcionamiento como con los del servicio de la deuda.

Tanto el Departamento Nacional de Planeación como el Ministerio de Hacienda utilizan en la fase de preparación de los respectivos proyectos procedimientos diferentes; sin embargo existe un momento dentro del proceso presupuestal en que el anteproyecto del presupuesto de inversión, el de los gastos de funcionamiento y el del servicio de la deuda se ensamblan, y a partir de ese momento es el Ministerio de Hacienda el que actúa como vocero del Gobierno ante el Congreso Nacional. Y es el propio Ministerio de Hacienda quien lo presenta a consideración de las cámaras.

> "El órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materias presupuestales –precisa el artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto–, es el Ministro de Hacienda y Crédito Público. En consecuencia, solo este funcionario podrá solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas u otros ingresos; el cambio de las

tarifas de las rentas; la modificación o el traslado de las partidas para los gastos incluidos por el Gobierno en el proyecto de presupuesto; la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para contratar empréstitos.

Cuando a juicio de las comisiones de Senado y Cámara de Representantes, hubiere necesidad de modificar una partida, estas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público".

Igualmente y de conformidad con el artículo 50 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, "la preparación de las disposiciones generales del presupuesto la hará el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto".

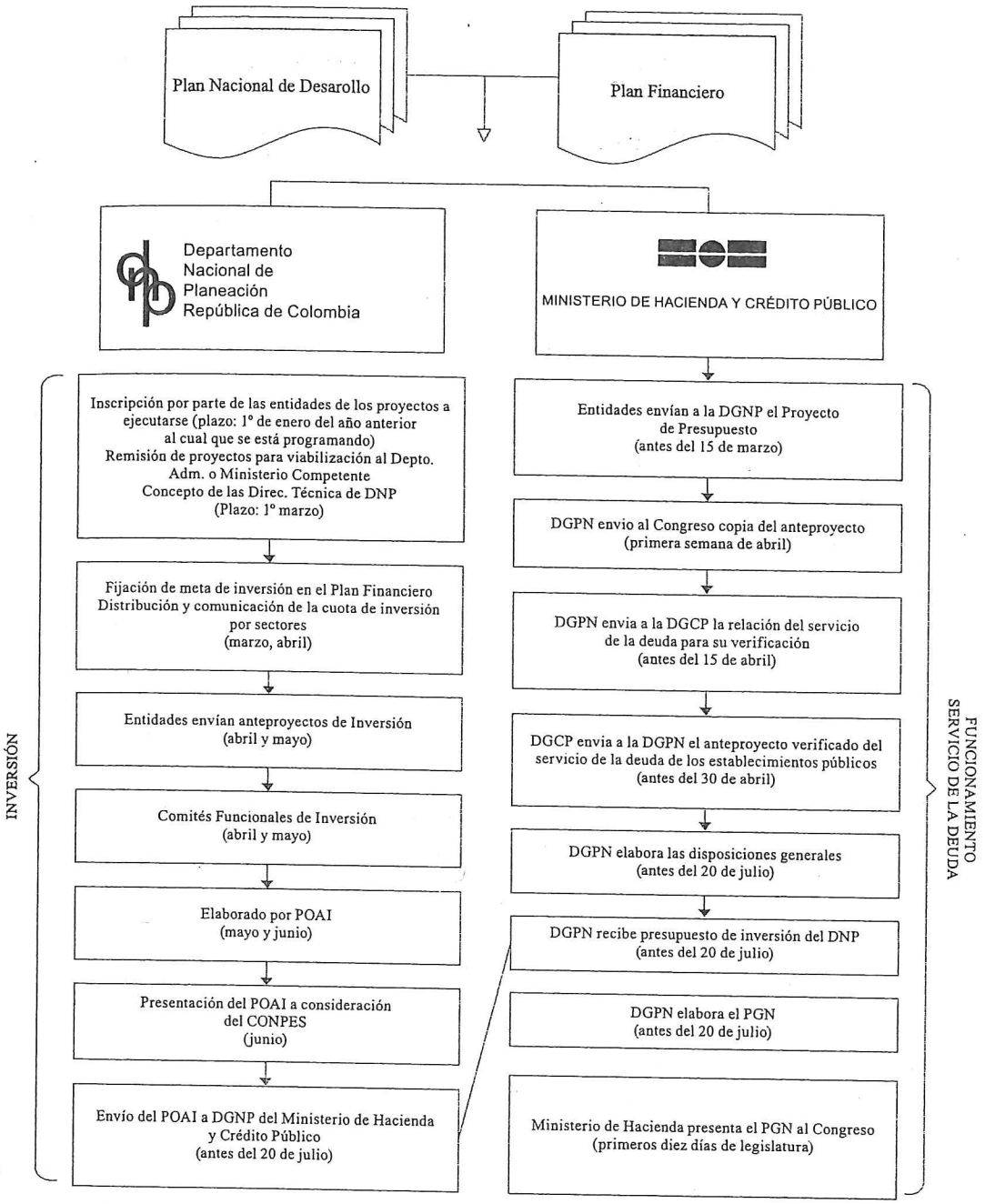
Como puede verse, la bifurcación de autoridades en la fase de programación presupuestal entre Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda sucede solamente en la fase preparatoria. Ante el Congreso, el Gobierno actúa exclusivamente a través del vocero único que es el Ministro de Hacienda.

Vale la pena mencionar el papel que juega la Dirección General del Presupuesto, entidad que, aunque dependiente del Ministro de Hacienda, por la naturaleza de sus funciones desempeña un papel preeminente en la discusión del presupuesto en el Congreso Nacional.

El artículo 61 del Estatuto Orgánico del Presupuesto indica:

"El Director General del Presupuesto asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes, con el objeto de suministrar datos e informaciones, de orientar la formación de los proyectos de reforma que se propongan y de coordinar las labores de la Administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar a dichas comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando este así se lo encomiende".

Una manera de visualizar la manera como trabajan el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio de Hacienda en la fase de programación del presupuesto se ilustra en el recuadro siguiente:



Al analizar la programación presupuestal resulta útil distinguir los criterios que se siguen en la programación de los gastos de funcionamiento, los de inversión y los de servicio de la deuda. Cada uno de estos sectores obedece a una metodología jurídica especial debidamente señalada en las normas respectivas.

La norma general de la programación presupuestal se encuentra en el artículo 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que puntualiza:

> "Corresponde al Gobierno preparar anualmente el proyecto de Presupuesto General de la Nación con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conformen este presupuesto. El Gobierno tendrá en cuenta la disponibilidad de recursos y los principios presupuestales para la determinación de los gastos que se pretendan incluir en el proyecto de presupuesto".

Nótese que la norma orgánica del presupuesto le traza al Gobierno dos criterios centrales para definir cuáles de los gastos decretados en ley preexistente pueden ser incluidos en el presupuesto anual: la disponibilidad de recursos y la observancia de los principios presupuestales que hemos analizado en lugar anterior de esta obra.

Esas son las dos pautas principales: puede haber gastos decretados en volumen muy superior a las disponibilidades de recurso, y por lo tanto debe rechazarse la inclusión de todos ellos en virtud de la directriz inicial que encontramos en el artículo 47; y, de otra parte, en la preparación del presupuesto, obviamente, también debe tenerse en cuenta los lineamientos generales que se derivan de los principios presupuestales, tal como han sido analizados en el capítulo anterior.

Como puede observarse en el texto del artículo 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que acabamos de transcribir, el Gobierno debe preparar anualmente el proyecto de presupuesto "con base en los anteproyectos que le presenten los órganos que conforman este presupuesto". Los anteproyectos de presupuesto que reciben tanto el Ministerio de Hacienda en lo correspondiente a los gastos de funcionamiento y de servicio a la deuda como el Departamento Nacional de Planeación en lo concerniente a la inversión pública deben ser elaborados con sumo cuidado por parte de los órganos correspondientes.

Los errores más frecuentes que se cometen en la preparación del anteproyecto de presupuesto por parte de las entidades han sido sintetizados por la propia Dirección General de Presupuesto de la siguiente manera:

> "—Sobreestimación de ingresos.

—Incluir ingresos que no estén debidamente soportados en disposiciones legales vigentes.

—No clasificar debidamente un ingreso.

—Inclusión de gastos no autorizados legalmente.

—No solicitar apropiaciones presupuestales para compromisos adquiridos mediante vigencias futuras.

—Incumplimiento por parte de las entidades en los términos para la presentación del anteproyecto.

—Incluir programas o proyectos no previstos en el Plan de Desarrollo, ni inscritos en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional (BPIN).

—No tener en cuenta la correspondencia entre las fuentes de financiamiento y el uso que se le puede dar a cada una.

—Inscribir proyectos en el BPIN clasificados dentro de un tipo de gasto (programa) y sector (subprograma) inapropiados con el objeto del proyecto.

—Solicitar modificaciones al proyecto de presupuesto fuera de los tiempos límites.

—No enviar la distribución de la cuota de inversión por fuentes, usos y regiones.

—No identificar las fuentes de financiación de los proyectos.

—No computar dentro de la cuota de inversión comunicada por el DNP, las vigencias futuras y los créditos externos"(7).

En la preparación de todos los gastos se debe naturalmente observar el principio general –ya comentado en este trabajo– y contenido en el inciso 2 del artículo 346 de la Constitución, según el cual:

---

(7) Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, *Sistema presupuestal Colombiano*, Legis, Bogotá, 2002, p. 13.

> *En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.*

Nótese que este postulado constitucional que recoge el principio de que el presupuesto no es título jurídico idóneo para decretar el gasto se aplica tanto a las apropiaciones correspondientes a los gastos de funcionamiento como a aquellas relacionadas con el servicio de la deuda y los programas de inversión.

La programación de la inversión pública para efectos presupuestales parte de la base de las llamadas metas de inversión que una vez aprobadas por el Conpes, y luego de haber sido preparadas por el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforman lo que se conoce con el nombre de "Plan Operativo Anual de Inversiones", el cual una vez aprobado, como se ha dicho, por el Conpes debe ser incluido en el presupuesto anual de la Nación.

El procedimiento correspondiente está descrito en el artículo 49 del Estatuto Orgánico del Presupuesto:

> "Con base en la meta de inversión para el sector público establecido en el Plan Financiero, el Departamento Nacional de Planeación en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, elaborará el Plan Operativo Anual de Inversiones. Este Plan, una vez aprobado por el Conpes, será remitido a la Dirección General del Presupuesto Nacional para su inclusión en el Presupuesto General de la Nación. Los ajustes al proyecto se harán en conjunto entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Departamento Nacional de Planeación".

En cuanto a la programación de los gastos de la deuda debe indicarse que las normas presupuestales la rodean de gran seguridad a fin de que no deje de estar debidamente programada en el presupuesto.

Hay que recordar que algunas legislaciones llegaban a incluir las apropiaciones de la deuda de manera automática en los presupuestos sin necesi-

dad de que ellas fueran explícitamente aprobadas por los parlamentos. En este orden de ideas el inciso 2 del artículo 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto indica que su contabilización presupuestal debe ser diferente de las apropiaciones destinadas a la atención de los gastos de funcionamiento y de inversión. "En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gastos con destino al servicio de la deuda". Es decir, tendrán una contabilización presupuestal especial; y el inciso 2 del artículo 351 de la Constitución es muy claro en cuanto a que el Congreso no podrá eliminar o reducir partidas de gasto propuestas por el Gobierno que tengan como propósito "el servicio de la deuda pública".

Todas estas precauciones legales tienen como propósito evitar que al momento de la preparación del presupuesto se vayan a omitir partidas necesarias para servir oportunamente la deuda que se vence (tanto en cuanto a sus intereses como a sus capitales) durante la vigencia presupuestal correspondiente.

Tal como surge de la lectura del artículo 47 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que hemos transcrito, dos son los documentos clave en la programación del presupuesto de inversión: el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones.

> "El primer documento es preparado por el Ministerio de Hacienda y debe incluir las proyecciones anuales de ingresos, gastos, déficit y las formas de financiación, debe ser consistente con los objetivos macroeconómicos, es decir, debe tener en cuenta la restricción presupuestal y hacer sostenible las finanzas públicas. El Plan Financiero es la base para el segundo documento, el POAI (Plan Operativo Anual de Inversión). Este incluye todos los proyectos de inversión, y es preparado por el Departamento Nacional de Planeación. Estos dos documentos son aprobados por el Confis en primera instancia y luego por el Consejo de Política Económica y Social Conpes. Después de ser aprobado la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda prepara el de Proyecto de Presupuesto General de la Nación, que se presenta al Congreso"(8).

---

(8) Fedesarrollo, *La economía política del proceso presupuestal en Colombia*, Documentos de trabajo N° 31, sep. de 2006, p. 20. El Decreto 4730 de 2005, que

6. CLASIFICACIÓN DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL EN EL PRESUPUESTO

La clasificación de los ingresos públicos más aceptada por la doctrina es aquella que distingue entre ingresos tributarios e ingresos no tributarios. Entre los primeros la clasificación tradicional es la que distingue entre impuestos, tasas y contribuciones; entre los ingresos no tributarios estarían los demás. Pero como acabamos de decir, la nota distintiva principal es la de que solamente están sometidos al principio de legalidad, o sea a los trámites previstos en el artículo 338 de la Constitución Nacional para su imposición, los tributarios, al paso que los no tributarios no están sometidos al principio de legalidad.

Debe notarse que, dentro de esta clasificación doctrinal, de los ingresos tributarios hacen parte los impuestos, pero éstos no son los únicos.

¿Cómo distinguir entre impuestos y otros ingresos tributarios? La naturaleza del hecho imponible es lo que marca las características de esta clasificación. Así, si se trata de un hecho imponible asociado a la gestión corriente del Estado hablaremos de tributos "vinculados" (tasas y contribuciones); si consideramos un hecho imponible que ninguna relación tiene con la gestión usual del Estado (un nivel dado de renta, o de patrimonio, o una transacción comercial) estaremos hablando de tributos no vinculados, dentro de los cuales el principal es el impuesto.

(Cont. nota 8)

como se ha anotado anteriormente es un decreto reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, indica en su artículo 11 lo siguiente: "*Elaboración del Plan Operativo Anual de Inversiones.* Antes del 15 de julio, el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las secciones presupuestales, presentarán el Plan Operativo Anual de Inversiones para su aprobación por el Conpes. El Plan será elaborado con base en los resultados de los comités sectoriales de que trata el artículo 9.°, incluyendo los proyectos debidamente inscritos y evaluados en el banco de proyectos de inversión, y guardará consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo". Nótese que el Plan Operativo Anual de Inversiones debe, entonces, guardar consistencia no sólo con el plan cuatrienal de desarrollo sino con los dos documentos recientemente establecidos en la legislación presupuestal colombiana: el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Lo propio de los ingresos tributarios, vinculados o no, es que ellos se establecen en desarrollo del "imperio" del Estado y por ministerio de la ley; en cambio, los ingresos no tributarios: pertenecen más al campo de la actividad del Estado en el ámbito empresarial y comercial; no se rigen para su creación por el ministerio de la ley sino por el ámbito contractual, y su establecimiento no proviene del ejercicio del "imperio" del Estado.

De lo dicho hasta este momento fluyen las características aceptadas por la doctrina de los ingresos tributarios: éstos deben ser establecidos por la ley; se trata de una prestación personal y pecuniaria a cargo del contribuyente y a favor del Estado, y se establecen en desarrollo de su "imperio" para atender las finalidades a cargo del Estado.

Mucho se ha discutido sobre cuáles son los fines de los tributos, y muy especialmente del impuesto. Originalmente prevaleció una visión meramente fiscal: los impuestos se establecían para atender los gastos públicos. Sin embargo, posteriormente ha tenido aceptación la tesis, que hoy se acepta sin mayor dificultad, de que los impuestos tienen también finalidades extrafiscales, es decir, la búsqueda de objetivos diferentes a los de atender el gasto público. Igualmente se considera que normalmente todo impuesto tiene tanto finalidades fiscales como extrafiscales.

Para los efectos presupuestales vale la pena mencionar que –de la misma manera como sucede en la Constitución misma, tal como lo analizaremos a continuación– el Estatuto Orgánico del Presupuesto no es muy preciso en la clasificación o rótulos que establece para los diversos ingresos que deben estimarse anualmente en el presupuesto. Así, por ejemplo, el artículo 27 del Estatuto dice que "los ingresos tributarios se subclasificarán en impuestos directos e indirectos y los ingresos no tributarios comprenderán las tasas y las multas"; pero como se acaba de ver, la doctrina acepta que las tasas son ingresos tributarios, no "ingresos no tributarios" como los denomina este artículo del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Más afortunado que el artículo 27 parecería el artículo 11 del Decreto 111 de 1996:

> *"El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:*
>
> *El presupuesto de rentas comprenderá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones pa-*

rafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional".

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha insistido en que respecto de las denominaciones constitucionales de los ingresos públicos, más que a sus expresiones nominales o rótulos, debe atenderse a su sentido económico y racional. Así, por ejemplo:

Cuando en el artículo 359 de la Constitución Nacional se habla de 'rentas nacionales de destinación específica' debe entenderse que esta norma se está refiriendo a los impuestos mas no a otras rentas nacionales que por su naturaleza deben tener destinación específica como acontece con las contribuciones parafiscales.

Cuando el artículo 338 de la Constitución Nacional habla de 'contribuciones fiscales o parafiscales', por contribuciones fiscales la Constitución se está refiriendo a lo que la doctrina conoce como tributos, es decir, impuestos, tasas y contribuciones.

En el artículo 362 de la Constitución Nacional se utiliza la expresión 'rentas tributarias' refiriéndose al género de los 'tributos'; que, adviértase, es diferente de la expresión utilizada en el artículo 338 en donde para referirse a los tributos (aquellos ingresos a los que se les aplica el principio de la legalidad) la Constitución utiliza la expresión 'contribuciones fiscales y parafiscales'.

En el artículo 313-4 de la Constitución Nacional se utiliza la expresión 'tributo' de manera más sobria, quizás de la manera más precisa que se encuentra en la Constitución.

En el artículo 300-4 de la Constitución Nacional se habla de las 'contribuciones' como si no fueran una especie del género 'tributo'.

En el artículo 294 de la Constitución Nacional parece catalogarse como 'impuestos' a las contribuciones por valorización y a las tasas ambientales que no lo son, pues se trata de especies de tributos distintas de impuestos, como lo tiene bien establecido la doctrina.

En el artículo 150-12 de la Constitución Nacional el concepto genérico de 'tributo' queda subsumido por la expresión 'contribuciones fiscales', de igual manera a como lo hace el artículo 338 de la Constitución Nacional.

El artículo 150-11 de la Constitución Nacional utiliza la expresión 'rentas nacionales' como sinónimo de ingresos públicos, sean ellos de carácter tributario o no tributario.

En el artículo 154-2 la expresión 'rentas nacionales' –a diferencia de lo que acontece en el artículo 159 CN– se utiliza para denominar todos los ingresos públicos, sean ellos de carácter tributario o no tributario.

Como puede verse de la enumeración que acabamos de hacer, la misma Constitución no es muy precisa en la taxonomía de ingresos fiscales que utiliza. Igual acontece con el Estatuto Orgánico del Presupuesto, como se acaba de anotar al analizar el artículo 27 del Decreto 1111 de 1996.

Igual acontece con los artículos 29 y 30 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que definen el concepto de contribuciones parafiscales y de fondos especiales. Estos últimos parecería asimilarlos el Estatuto a las tasas aunque en realidad no lo son, pues estas últimas siempre obedecen al pago de la contraprestación por un servicio de carácter estatal.

Dicho lo anterior pasemos a analizar sucintamente las características de los ingresos públicos tal como los cataloga el literal a) del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

6.1. Ingresos corrientes

Lo propio del concepto de ingreso corriente es su regularidad; por oposición al ingreso extraordinario que se caracteriza por tener una secuencia irregular o esporádica. El artículo 358 de la Constitución Nacional define los ingresos corrientes como aquellos "constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital".

Con anterioridad a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2001, el concepto de ingresos corrientes tuvo gran importancia presupuestal, pues

era el que definía qué tipo de ingresos debían compartirse entre la Nación y las entidades territoriales en desarrollo de los mandatos de la distribución de participaciones señalada en el Capítulo IV del Título XII de la Constitución Nacional.

Sin embargo, a partir de la expedición de este acto legislativo –al menos desde el punto de vista de su incidencia presupuestal– el concepto de ingreso corriente ha perdido relevancia toda vez que las participaciones hoy en día se calculan como una base fija (Sistema General de Participaciones) que anualmente se incrementa en la inflación registrada más algunos puntos porcentuales adicionales.

De todas maneras, para efectos presupuestales y dado que los ingresos corrientes hay que identificarlos como tales es necesario tener en cuenta las características de este tipo de ingresos. Ya hemos mencionado su regularidad: también podría mencionarse su predecibilidad que permite estimar la base de su producido con cierta facilidad al momento de preparar los presupuestos.

> "Coinciden la jurisprudencia y la doctrina –ha dicho la Corte Constitucional–, en acoger el concepto de regularidad como elemento característico, no esencial pues admite excepciones, de los ingresos corrientes, los cuales distingue de los ingresos de capital, que al contrario se caracterizan por su puntualidad; tal distinción cobra significativa importancia en la estructura fiscal que definió el Constituyente del 91, pues de los primeros deben participar las entidades territoriales, a través del situado fiscal y las participaciones de los municipios, y con ellos financiar programas y proyectos de inversión social, los cuales cubren y atienden necesidades de carácter recurrente, que exigen una inversión constante y progresiva; entre ellos ocupan lugar de prevalencia los de educación y salud.
>
> Los ingresos corrientes, además de la regularidad presentan otras características que sirven para definirlos y distinguirlos, entre ellas:
>
> Su base de cálculo y su trayectoria histórica permiten predecir el volumen de ingresos públicos con cierto grado de certidumbre.
>
> Si bien constituyen una base aproximada, es una base cierta, que sirve de referente para la elaboración del Presupuesto Anual.

En consecuencia, constituyen disponibilidades normales del Estado, que como tales se destinan a atender actividades rutinarias"[9].

6.2. Recursos de capital

Los artículos 31, 32 y 34-2 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se refieren a lo que habrá de entenderse como recursos de capital para efectos de su programación presupuestal.

Para establecer si se trata de un crédito externo o interno la jurisprudencia de la Corte ha sido coincidente en que lo determinante es establecer si la obligación de la operación de créditos se ha estipulado en pesos o en moneda extranjera: si lo primero, estamos frente a una operación de crédito interno; si lo segundo, frente a una operación de crédito externo.

El artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto clasifica los diversos tipos de recursos de capital que existen para efectos presupuestales. Ellos son:

—Los recursos del balance.

—Los recursos del crédito interno y externo con vencimiento mayor de un año de acuerdo con los cupos autorizados por el Congreso de la República.

—Los rendimientos financieros.

—El diferencial cambiario originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo y de las inversiones en moneda extranjera.

—Las donaciones.

—El excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado del orden nacional y de las sociedades de economía mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución en la ley les otorga.

---

(9) Corte Constitucional, Sentencia C-423 de 1995.

—Las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

Como se dice en este artículo, una norma fundamental del derecho presupuestal es que solamente los recursos de crédito a plazo mayor de un año pueden incorporarse como ingresos con vocación de financiar gasto público en los presupuestos. De tener plazo menor a un año, constituyen recursos de tesorería que no es factible incorporar como ingreso presupuestal.

Los artículos 71 y 72 del Estatuto Orgánico del Presupuesto flexibilizan la incorporación al presupuesto de los créditos: no se necesita para tal efecto que ellos estén perfeccionados; pueden incorporarse como estimativos de ingresos dentro de los presupuestos aun si el trámite de contratación no ha concluido, siempre y cuando lo autorice el Confis.

El artículo 31 del Estatuto Orgánico del Presupuesto menciona los recursos provenientes del balance del Tesoro como uno de los ingresos presupuestales.

¿Cuándo resulta procedente incorporar como recursos presupuestales los recursos del balance?

> "La existencia del excedente es el elemento sustancial a establecer cuando se quiere hacer uso de los recursos del balance, lo cual en términos presupuestales significa que los recursos deben estar libres de afectación. En consecuencia, el movimiento del balance en sí solo no genera disponibilidad, debe evaluarse si en realidad se cuenta con un recurso disponible para evitar que con su incorporación al presupuesto se genere un déficit fiscal.
>
> Como ya se mencionó, la mayor parte de los recursos que se generan por los movimientos del balance no son en realidad ingresos. La venta de un activo fijo por su valor en libros, teniendo en cuenta la depreciación, sólo representa un cambio en la composición de la liquidez del balance pero la situación financiera es idéntica. De la misma forma, la venta puede significar una pérdida si se realiza por un valor inferior al registrado en los libros. La única operación que signifique ingreso, es cuando el activo se vende por un valor superior al registrado en libros y únicamente en el valor que lo excede, caso en el cual la utilidad de la venta se consolidará con el resultado general del ejercicio contable.

En conclusión, la venta de activos en sí misma no genera disponibilidad para incorporar los recursos al presupuesto; se requiere de una exhaustiva evaluación financiera que permita determinar si al final del ejercicio, tanto las operaciones ordinarias como las extraordinarias, entre ellas la venta de activos, generaron excedentes. Sin embargo, ¿qué sucede cuando se vende un activo por motivos de actualización tecnológica o para atender el servicio de la deuda? ¿Cuándo son en realidad los recursos del balance recursos presupuestales por estar libres y disponibles?

Estas preguntas son de fácil respuesta para una entidad del sector privado. A ella no le cabe duda que los recursos se pueden utilizar cuando provienen de utilidades y cuando estas están representadas en dinero o en activos de fácil convertibilidad en dinero, o que con su convertibilidad en dinero no se altere el cumplimiento del objeto social de la empresa. En efecto, si las utilidades de la empresa están representadas en activos fijos y estos activos fijos corresponden a la planta industrial, es obvio que su conversión en dinero, así sea fácil, alterará en forma importante su desempeño.

También es evidente que para una empresa la venta de activos obsoletos, o de cercano riesgo de estarlo, para cambiarlos por tecnología de punta es una decisión más que deseable, urgente de adoptar. Similar razonamiento surge cuando la empresa está afectada por una deuda de alto costo y considera que dispone de activos improductivos que pueden ayudarle a mejorar el perfil de sus pasivos, no duda en adoptar la decisión que financieramente favorezca sus intereses.

Para el sector público estos razonamientos son aplicables en un todo y por ello puede decirse que los recursos del balance se encuentran libres y disponibles cuando corresponden a reales incrementos del patrimonio, se actualiza o mejora la infraestructura con la cual se atiende el objeto social o se mejoran los perfiles de la deuda"[10].

---

(10) Mejía, Mario, *El laberinto fiscal*, pp. 253 y 254. Igualmente sobre este tema puede consultarse Jairo Alberto Cano, Hernán Pulgarín, Luis Alfonso Colmenares y Francisco Javier Cardona, *Contabilidad pública. Las respuestas a las preguntas más comunes en finanzas estatales,* Ecoe ediciones, 2005.

El concepto de déficit fiscal y su incidencia en el cálculo de los ingresos presupuestales están descritos en el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto:

> "Cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo. La no inclusión de esta partida, será motivo para que la comisión respectiva devuelva el proyecto.
>
> Si los gastos excedieren el cómputo de las rentas y recursos de capital, el Gobierno no necesitará apropiaciones para los gastos que estime menos urgentes y, en cuanto fuere necesario disminuirá las partidas o los porcentajes señalados en las leyes anteriores.
>
> En el presupuesto deberán incluirse cuando sea el caso las asignaciones necesarias para atender el déficit o las partidas del Banco de la República. El pago podrá hacerse con títulos emitidos por el Gobierno, en condiciones de mercado, previa autorización del Banco de la República".

Aunque el valor del déficit fiscal del ejercicio anterior tal como queda descrito en este artículo que acabamos de citar no aparece en la lista de ingresos que los presupuestos deben contabilizar según lo prescribe el literal a) del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, es claro que al preparar el presupuesto deberá incluirse forzosamente la partida necesaria para saldar el déficit del ejercicio fiscal anterior, lo que en el fondo aparecerá contabilizado como un ingreso del ejercicio presupuestal posterior a aquel que incurrió en el déficit[11].

---

(11) Refiriéndose al sentido del artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se ha dicho lo siguiente: "La norma existe para garantizar que la utilización del principio de unidad de caja no se convierta en una autorización permanente de atender con recursos transitorios como son los de tesorería, obligaciones permanentes provenientes de la ejecución presupuestal.

Cuando el resultado de comparar los ingresos y la ejecución presupuestal es negativo es porque existe un faltante estructural de ingresos en la vigencia motivo de la evaluación, que aunque sea cubierto con recursos transitorios, se mantendrá en el tiempo hasta que la autoridad fiscal incorpore recursos ciertos y de carácter

7. EL MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO (MGMP)

Este es un nuevo instrumento de la programación presupuestal, como ya se anotó en otro lugar de este trabajo, y fue creado por el Decreto 4730 de 2005, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Su propósito central es establecer una restricción sectorial de mediano plazo, al establecer máximos de lo que es posible gastar. Contiene, pues, un tope o techo del gasto para cada uno de los sectores.

Es también un mecanismo que establece un vínculo entre el presupuesto anual con la proyección plurianual que aparece en el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y naturalmente también con el Plan Cuatrienal de Desarrollo.

El Marco de Gasto de Mediano Plazo aparece definido en el artículo 4° del Decreto 4730 de 2005 de la siguiente manera:

> "El Gobierno Nacional de conformidad con el artículo 1° de la Ley 819 de 2003 desarrollará el Marco de Gasto de Mediano Plazo. Este contendrá las proyecciones para un período de 4 años de las principales prioridades sectoriales y los niveles máximos de gasto, distribuidos por sectores y componentes del gasto del Presupuesto General de la Nación. El Marco de Gasto de Mediano Plazo se renovará anualmente.
>
> Al interior de cada sector, se incluirán los gastos autorizados por leyes preexistentes en concordancia con lo previsto en el artículo 18 de la Ley 179 de 1994, los compromisos adquiridos con cargo a vigencias futuras, los gastos necesarios para la atención del servicio de la deuda y los nuevos gastos que se pretendan ejecutar. En caso que se propongan nuevos gastos, se identificarán los nuevos ingresos, las fuentes de

---

(Cont. nota 11)

permanente en el presupuesto para atenderlo. Queda de esta forma claro que un aparente equilibrio en caja no significa un equilibrio presupuestal.

A manera de conclusión puede decirse que el cálculo del superávit y del déficit fiscal tiene como fin principal garantizar que los gastos presupuestales estén atendidos con recursos que no sean transitorios o de caja" (Mejía, op. cit., p. 262).

ahorro o la financiación requerida para su implementación. Adicionalmente, el Marco de Gasto de Mediano Plazo propondrá reglas para la distribución de recursos adicionales a los proyectados en el Marco Fiscal de Mediano Plazo".

¿Cómo se elabora y quién prepara el Marco de Gasto de Mediano Plazo?

"Antes del 30 de junio de cada vigencia fiscal –dice el artículo 10 del Decreto 4730 del 2005–, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, elaborará y someterá el Marco de Gasto de Mediano Plazo para aprobación por el Consejo de Ministros.

El Proyecto de Presupuesto General de la Nación coincidirá con las metas del primer año del Marco de Gasto de Mediano Plazo. Las estimaciones definitivas para los años siguientes del Marco de Gasto de Mediano Plazo son de carácter indicativo, y serán consistentes con el presupuesto de la vigencia correspondiente en la medida en que no se den cambios de política fiscal o sectorial, ni se generen cambios en la coyuntura económica o ajustes de tipo técnico que alteren los parámetros de cálculo relevante".

¿El Marco de Gasto de Mediano Plazo (MGMP) es un sustituto del Plan de Desarrollo o un presupuesto plurianual? No es ni lo uno ni lo otro: "El MGMP es un proceso estratégico de proyección y priorización de gasto"[12], a través del cual las decisiones presupuestales anuales son conducidas por prioridades de política y disciplinadas por una restricción de recursos de mediano plazo[13].

Lo anterior no quiere decir que el MGMP sea equivalente a un plan de desarrollo; antes bien, se trataría de un complemento e insumo fundamental para este último. Esto es así en la medida en que el MGMP es un

(12) Schiavo-Campo, S. y D. Tommasi, *Managing Government Expenditure*, Asian Development Bank, 1999.

(13) World Bank, *Public Expenditure Management Handbook*, World Bank, 1998, p. 32.

ejercicio: que 1) Comprende la totalidad del gasto (inversión, funcionamiento y servicio de la deuda) y la articula a las prioridades de política; 2) Se desarrolla como parte del proceso de programación presupuestal anual, y 3) Se renueva cada año, de tal modo que no se agota en el tiempo sino que se actualiza de acuerdo con el desarrollo de la economía y la revisión de las políticas de Gobierno.

El MGMP no es, tampoco, un sistema de presupuestación plurianual que establezca asignaciones de gasto de fuerza legal por varios años: bajo un MGMP se mantiene la anualidad del sistema presupuestal, sólo que se hacen explícitos los posibles efectos y restricciones que el gasto presente tenga en el futuro.

Así, a partir de las prioridades de política de Gobierno y de las metas macroeconómicas y fiscales de mediano plazo existentes, se definen unos techos de gasto sectorial que cubren un período de 4 años, período que es renovado anualmente, donde el techo del primer año es consistente con el presupuesto anual, mientras los techos para los años siguientes son estimaciones indicativas que se convierten en la línea base para un nuevo período de programación(14).

De esta forma, el MGMP se constituye en el nexo que permite articular el diseño de políticas, la planeación macroeconómica y fiscal de mediano plazo, y la programación presupuestal anual.

"El MGMP está compuesto por tres elementos fundamentales(15):

—Un marco agregado de recursos consistente con la estabilidad macro, las posibilidades de financiamiento interno y externo, y las prioridades generales del Gobierno. Incluye metas macroeconómicas, fiscales y

---

(14) Allen, R. y D. Tommasi, *Managing public expenditure. A Reference Book for Transition Countries*, OECD, 2001, p. 175.

(15) Tomado de Houerou, P. Le y Taliercio, R., *Medium Term Expenditure Frameworks: from Concept to Practice. Preliminary Lesson from Africa*, African Region Working Paper Series N° 28, World Bank, 2002, p. 3; Fozzard, A. y M. Foster, *Changing Approaches to Public Expenditure Management in Low-Income Aid Dependent Countries*, UNU World Institute for Development Economics Research, 2001, p. 10; y World Bank, *A Sourcebook for Poverty Reduction Strategies*, World Bank, 2002, p. 216.

presupuestales que están interrelacionadas entre sí y que cubren un período de 4 años. Este marco se define de arriba hacia abajo, es decir que lo establecen las autoridades económicas y presupuestales.

—Una estimación de abajo hacia arriba (estimación elaborada por los diferentes sectores del Gobierno) del gasto de mediano plazo asociado con las políticas existentes y con las propuestas de cambios de política que se pretenda implementar. La preparación de estas proyecciones se adelanta como parte de una serie de ejercicios anuales de programación estratégica de recursos, con los que cada sector revisa y ajusta sus objetivos, metas y programas de gasto.

—Un proceso de toma de decisiones a través del cual se concilian las restricciones agregadas definidas desde arriba con las proyecciones de gasto que vienen desde abajo. Un factor básico en este punto es la inclusión de comités sectoriales de carácter político y de grupos técnicos de apoyo a dichos comités. A través de estos foros, se abren estaciones de discusión para que las autoridades presupuestales y los diferentes sectores del Gobierno desarrollen, en forma coordinada, propuestas de redistribución de recursos a nivel intrasectorial que pasan, posteriormente, para aprobación del Consejo de Ministros, instancia responsable de tomar las decisiones estratégicas más importantes al interior del Gobierno.

El desarrollo de estos tres elementos implica la existencia de una fase estratégica al inicio del proceso de programación presupuestal, de tal forma que las decisiones sobre el detalle del presupuesto anual están precedidas y limitadas por decisiones estratégicas de alto nivel relacionadas, fundamentalmente, con el monto total del presupuesto y su distribución sectorial agregada, en un horizonte de mediano plazo"[16].

8. ¿SE HA AVANZADO EN LA CALIDAD DE LOS MECANISMOS DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL?

Sin duda alguna sí. Hace algunos años, la preocupación principal de las normas que regulaban la programación presupuestal era la de evitar

(16) *Marco de gasto de mediano plazo*, Circular Externa N° 18, Ministerio de Hacienda, Anexo N° 1.

que se inflaran artificialmente los recursos al momento de preparar el presupuesto, y evitar así la ejecución de presupuestos deficitarios.

Hoy en día la programación presupuestal, como se deduce del análisis de las normas que hemos estudiado hasta el momento, busca unos objetivos de mayor aliento. Busca que la programación presupuestal se haga teniendo en cuenta la que se conoce como "restricción presupuestal", es decir, el umbral máximo que el total de gastos apropiados no puede en ningún momento sobrepasar. Este objetivo en buena parte se va a cumplir a través del llamado Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Pero, además, las normas de programación presupuestal tales como el Plan Financiero y el Plan Operativo Anual de Inversiones deben ser coordinadas con el Marco de Gasto de Mediano Plazo, que es la pieza maestra de la programación presupuestal en el país –tal como lo hemos analizado en capítulo anterior de este libro– y que tiene como propósito otear los horizontes más allá del estrecho marco de la anualidad con que se acostumbraba preparar los presupuestos.

Podemos decir, en conclusión, que se nota un avance en las normas jurídicas que regulan la programación presupuestal en dos sentidos. En primer lugar, se hace explícita la restricción presupuestal para que el volumen de gasto apropiado no desborde o comprometa la estabilidad macroeconómica; y en segundo lugar, se busca a través de la coordinación y referencia permanente con el Marco Fiscal de Mediano Plazo que el presupuesto no quede aislado dentro del estrecho marco de la anualidad sino que sus radares exploren también los horizontes de más largo plazo en el campo financiero, que son aquellos precisamente de que se ocupa el MFMP.

9. PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO

Lastimosamente hay que afirmar desde el comienzo de este acápite que la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso es una liturgia desprovista de solemnidad alguna.

En otras democracias más maduras la fecha de presentación de los presupuestos a consideración de las cámaras es un gran acontecimien-

to político y económico. Es el momento en el que el Gobierno aprovecha para exponer las grandes directrices de su política económica y social. Es también la oportunidad en que la oposición democrática presenta sus visiones alternativas a las del Gobierno de turno plasmadas en los proyectos de presupuesto. Es el momento en el que los medios de comunicación hacen un gran despliegue en relación con los contenidos de los presupuestos. Y en fin, es la oportunidad en que se trenza un gran debate nacional en torno y con ocasión a la presentación de los presupuestos a consideración de las cámaras.

Entre nosotros infortunadamente no sucede así. El presupuesto llega casi a hurtadillas al Congreso, y se radica sin pena ni gloria en la Secretaría de la Cámara de Representantes a la espera de iniciar su trámite legislativo.

"El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros 10 días de cada legislatura" (inc. art. 346 C.N.).

A pesar de que hoy en día hay un consenso doctrinal en el sentido de que la ley de presupuesto lo es tanto en sentido formal como en sentido material, no es menos cierto que la ley de presupuesto presenta marcadas diferencias con las otras leyes que no tienen una fecha perentoria para ser presentadas o para ser aprobadas.

El Presupuesto, además, difiere de las demás leyes en el trámite que habrá de tener al interior del Congreso. En efecto, las leyes ordinarias deben tener cuatro debates mientras que la Ley de Presupuesto solo tiene tres debates, en condiciones procedimentales especiales a las cuales nos referiremos más adelante.

A diferencia de las otras leyes que vienen acompañadas de una exposición de motivos normalmente suscrita por el ministro del ramo al que pertenece la materia de que trata el correspondiente proyecto, el Presupuesto viene acompañado por el llamado mensaje presidencial que usualmente es firmado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda, y que ubica el proyecto de presupuesto dentro de los marcos generales de la política social y económica del Gobierno.

Este mensaje suele tener gran altura e importancia. Y en este sentido goza de una mayor trascendencia con relación a las exposiciones de motivos que acompañan generalmente los proyectos de ley diferentes al presupuestal.

El proyecto de presupuesto que, como acabamos de decirlo, debe ser presentado a consideración de las cámaras durante los primeros 10 días de cada legislatura, está precedido por lo que pudiéramos llamar unos heraldos, o sea, unos documentos fiscales que deben llegar a consideración del Congreso con antelación al proyecto de presupuesto, y que tienen como propósito, precisamente, dotar a los congresistas de elementos de juicio previo indispensables para estudiar con la debida atención y dentro del contexto apropiado la ley presupuestal anual.

El principal de estos heraldos es, hoy en día, el Marco Fiscal de Mediano Plazo creado por la Ley 819 de 2003 el cual debe ser presentado "antes del 15 de junio de cada vigencia fiscal". "El Gobierno Nacional –dice el artículo 1 de la Ley 819–, presentará a las comisiones económicas del Senado y de la Cámara de Representantes un Marco Fiscal de Mediano Plazo, el cual será estudiado y discutido con prioridad durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto".

Es decir: el Marco Fiscal de Mediano Plazo no solamente debe ser presentado a consideración del Congreso con antelación a la Ley Anual de Presupuesto, sino que su estudio y discusión son obligatorios durante el primer debate de la Ley Anual de Presupuesto.

Respecto de ciertos asuntos que el legislador ha considerado de particular importancia se ha dispuesto que el presupuesto debe contener anexos especiales. Tal es el caso, por ejemplo, de las partidas destinadas al gasto público social con relación a las cuales el inciso 3 del artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone: "La Ley de Apropiaciones identificará en un anexo las partidas destinadas al gasto público social incluidas en el presupuesto de la Nación".

¿Qué debe contener el proyecto de presupuesto sometido a consideración del Congreso? La respuesta la encontramos en el artículo 52 del Estatuto Orgánico del Presupuesto que indica: "El Gobierno Nacional someterá el Proyecto del Presupuesto General de la Nación a consideración del

Congreso por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público durante los primeros 10 días de cada legislatura el cual contendrá el proyecto de rentas, gastos y el resultado fiscal".

Tres son, pues, los elementos básicos del presupuesto que se somete a consideración del Congreso: 1) El proyecto de rentas, 2) El de gasto y 3) El resultado fiscal[17].

El artículo 7.º del Decreto 4730 de 2005 dispone que sin perjuicio de la clasificación orgánica, que contienen las normas vigentes, se puedan utilizar a título complementario las clasificaciones funcionales y económicas del presupuesto a las cuales ya nos hemos referido en lugar anterior de esta obra.

Si el proyecto de presupuesto se presenta desbalanceado, es decir, si se da la hipótesis prevista en el artículo 347 de la Constitución, se debe proceder de la manera prevista en el artículo 55 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, según el cual: "Si el presupuesto fuere aprobado sin que se hubiere expedido el Proyecto de Ley sobre los recursos adicionales a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política, el Gobierno suspenderá mediante decreto las apropiaciones que no cuenten con financiación, hasta tanto se produzca una decisión final del Congreso".

---

(17) El artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto es aún más explícito que el artículo 52 sobre las partes que componen el Presupuesto General de la Nación. Según esta norma: "El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:
a) El presupuesto de rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos del Orden Nacional; b) el presupuesto de gastos o Ley de Apropiaciones incluirá las apropiaciones para 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 incluya el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distribuyen entre gastos de funcionamiento, servicio de deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma en que indiquen los reglamentos, y c) disposiciones generales: corresponden a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el cual se inscriben".

Recuérdese que, para los efectos de presentación del presupuesto y según la norma constitucional citada, si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá por separado ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley de presupuesto la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar un monto de gastos contemplados.

Esta norma la hemos analizado en lugar anterior de este libro pero vale la pena recordarla de nuevo puesto que ella está indicando que si el presupuesto básico se presenta a consideración de las cámaras con un desfase entre ingresos estimados y gastos previstos, simultáneamente debe presentar el Gobierno una ley por la cual se busque la autorización de nuevas rentas o el ajuste de las tarifas de las existentes.

Estas son las leyes que usualmente se conocen como reformas tributarias pero que, en rigor y como ya se dijo, son más exactamente leyes de financiamiento presupuestal, puesto que su objetivo es completar el financiamiento presupuestal del que se carece.

10. CLASIFICACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS PÚBLICOS

Para los efectos presupuestales hay que tener en cuenta que no todos los ingresos públicos ingresan al Presupuesto Nacional, por ejemplo: los ingresos provenientes de las concesiones, que siendo públicos son percibidos por los concesionarios; o los provenientes de las tarifas que pagan los usuarios de los servicios públicos domiciliarios y perciben las empresas prestadoras de servicios públicos; o las tasas por las prestaciones de servicios tales como el registro mercantil delegado por parte del Estado y que cobran las cámaras de comercio; y en general, los ingresos de las empresas industriales y comerciales del Estado cuyos ingresos, por no hacer parte estas últimas del Sistema Presupuestal, no se contabilizan en los presupuestos públicos.

Al Presupuesto solamente ingresan, esto es, se estiman, los ingresos que perciben el Gobierno Nacional y los establecimientos públicos de conformidad con la clasificación de entidades que para tal efecto incluye el

artículo 3.° del Estatuto Orgánico del Presupuesto en lo que allí se denomina el primer nivel del presupuesto.

¿Cuál es entonces la clasificación de los ingresos públicos para efectos de su incorporación al Presupuesto Nacional?

El literal a) del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que para este efecto resulta mucho más técnico que el artículo 27 del mismo estatuto, indica que los ingresos públicos habrán de clasificarse en:

a. Ingresos corrientes;

b. Contribuciones parafiscales cuando son administradas por un órgano que haga parte del Presupuesto Nacional;

c. Fondos especiales;

d. Recursos de capital, y

e. Ingresos de los establecimientos públicos.

A continuación se incluye un cuadro extractado del Mensaje Presupuestal correspondiente al Presupuesto de 2006 en el que puede visualizarse la clasificación de los ingresos públicos que prescribe el literal a) del artículo 11 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Presupuesto General de la Nación. Ejecución y Recursos de Capital 2005 (Miles de millones de pesos)

Concepto	Aforo	Recaudo	Porcentaje de ejecución		Variación Porcentual	Como porcentaje del PIB	
			04	05	05/04	04	05
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2/1)	(5)	(6)	(7)
Ingresos corrientes	38.997	22.338	55,0	57,3	13,9	8,0	8,0
Recursos de capital	41.305	20.386	47,5	49,4	31,8	6,3	7,3
Fondos especiales	3.312	1.740	64,2	52,7	7,9	0,7	0,6
Rentas parafiscales	539	328	44,8	60,8	51,5	0,1	0,1
Total presupuesto Nación	84.153	44.792	51,8	53,2	21,4	15,0	16,1
Establecimientos públicos	7.550	3.406	44,0	45,1	17,9	1,2	1,2
Total Presupuesto General de la Nación	91.704	48.198	51,1	52,6	21,1	16,2	17,3

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional. División de Análisis Presupuestal.

Las clasificaciones que la doctrina acoge de los ingresos públicos no obedecen a un mero capricho metodológico: éstas obedecen a una necesidad conceptual de inmensa importancia en la Hacienda Pública, a saber, cómo determinar cuáles ingresos públicos están sometidos al principio de legalidad para su recaudo y cuáles no.

La norma general es la de que solamente los llamados ingresos tributarios están sometidos y regulados por el principio de legalidad o reserva de ley, al paso que los ingresos no tributarios no lo están.

Las normas generales sobre el principio de legalidad las encontramos recogidas en el artículo 338 de la Constitución Nacional.

Las finalidades del principio de legalidad originalmente se entendieron como una protección al derecho de propiedad (Revolución Francesa). Hoy, sin embargo, tienen una justificación más amplia: en general se entiende el principio de la legalidad como una garantía de los derechos ciudadanos en un Estado de derecho.

11. ESTUDIO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO EN EL CONGRESO

Uno de los vestigios de la preeminencia de la Cámara de Representantes sobre el Senado que mantiene nuestra Constitución es la norma según la cual el estudio del presupuesto debe originarse en la Cámara de Representantes.

En efecto, el artículo 200 de la Carta Política dispone: "Corresponde al Gobierno, en relación con el Congreso: [...] 4. Enviar a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos".

Con el fin de agilizar el debate del presupuesto la Constitución ha previsto que el primer debate se surta en las comisiones económicas de ambas cámaras, que "deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones" (inc. 3, art. 346 C.N.).

Nótese que lo que la Constitución dispone es que las comisiones deliberarán en forma conjunta, pero no que se votará en forma conjunta. "Toda deliberación en primer debate –dice el artículo 57 del Estatuto Orgánico del Presupuesto– se hará en sesión conjunta de las comisiones de Senado y Cámara de Representantes. Las decisiones se tomarán en votación de cada Cámara por separado".

Sobre la deliberación conjunta de las comisiones económicas de ambas cámaras ha escrito Hugo Palacios Mejía:

> "Tal disposición, que llegó a nuestro Derecho Constitucional por primera vez en 1968, tiende a hacer que el Congreso colombiano adquiera algunas de las características de un sistema unicameral; antes de ese año, las Cámaras se reunían simultáneamente solo con propósitos formales y de manera transitoria.
>
> La aplicación del inciso 3 del artículo 346 plantea ciertos interrogantes, que surgen, entre otros hechos, del desigual número de miembros de las comisiones económicas, pues las del Senado tienen menos que las de la Cámara. Y así, cabe preguntar si el Constituyente, al ordenar la deliberación conjunta, quiso decir si la votación debía hacerse también conjuntamente, lo cual daría mayor poder decisorio a los miembros de la Cámara que a los del Senado o, ¿puede sostenerse por el contrario que aunque la deliberación sea conjunta la votación debe ser separada? Un problema semejante aparece respecto del quórum deliberatorio. ¿Ha de hacerse sobre el total de los congresistas de ambas comisiones, o en cada una de ellas por aparte? De estas alternativas depende en buena parte el poder decisorio que la comisión de cada Cámara tiene en el proceso.
>
> Un examen de la norma constitucional sugiere que ni al comprobar el quórum deliberatorio, ni al votar, las comisiones pueden retener su individualidad y actuar con independencia una de otra. En efecto, el Constituyente quiso que la reunión conjunta se hiciera 'para dar primer debate al proyecto de presupuesto', y el primer debate dicho así en singular, no puede referirse a dos comisiones sino a una; y debe hacerse en forma completa, es decir, inclusive hasta la votación. Sin embargo la Ley Orgánica del Presupuesto estableció que 'las decisio-

nes se tomarán en votación de cada Cámara, por separado' (art. 57 D. 111 de 1996)"[18].

El inciso 3 del artículo 346 de la Constitución habla de que el primer debate lo darán "las Comisiones de 'asuntos económicos' de las dos Cámaras" que deliberarán en forma conjunta. Toda vez que de asuntos económicos se ocupan tanto las terceras como las cuartas de Cámara y Senado, surgió la pregunta: ¿cuáles de estas comisiones habrían de entenderse para los efectos constitucionales como comisiones económicas? La Corte Constitucional definió que ambas habrían de entenderse como comisiones de asuntos económicos. Esto conduce en la práctica a que el primer debate del presupuesto se surte dentro de un grupo de parlamentarios supremamente alto puesto que se da con la reunión conjunta con las comisiones terceras y cuartas de Cámara y Senado[19].

12. DEVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO

El inciso 2 del artículo 56 del Estatuto Orgánico del Presupuesto contempla una figura que tiene rasgos de peculiaridad:

> "Antes del 15 de agosto las comisiones de Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de esta Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes".

Decimos que es una figura peculiar dentro del derecho parlamentario puesto que en el fondo significa una especie de control de legalidad previo que ejercen las comisiones económicas de Cámara y Senado. Esto no está permitido en relación con el estudio de otro tipo de leyes. Hace parte, pues, de las particularidades que rodean el estudio por el Legislativo de la Ley de Presupuesto.

---

(18) Palacios Mejía, Hugo, *La economía en el derecho constitucional colombiano,* Biblioteca Derecho Vigente, Bogotá, 1999, p. 198.

(19) Esto hace excesivamente numerosos los parlamentarios que participan en el primer debate del presupuesto, pues las comisiones conjuntas terceras y cuartas de Cámara y Senado están compuestas por cerca de cien parlamentarios.

13. APROBACIÓN DEL MONTO DEFINITIVO DEL PRESUPUESTO

El estudio del proyecto del Presupuesto General de la Nación por parte de las comisiones económicas reunidas conjuntamente para tal efecto en primer debate se ocupa del Presupuesto desde diversos ángulos. En una primera instancia, estudia el monto global del presupuesto. En una segunda, analiza los componentes propiamente dichos de los estimativos de gasto y de la Ley de Apropiación.

En efecto, el artículo 56 del Estatuto Orgánico dispone: "Una vez presentado el proyecto de presupuesto por el Gobierno Nacional, las comisiones del Senado y Cámara de Representantes, durante su discusión, oirán al Banco de la República para conocer su opinión sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel del gasto propuesto". Estas mismas comisiones escuchan igualmente en audiencia previa al Contralor General de la República.

Y agrega este mismo artículo: "Antes del 15 de septiembre las comisiones del Senado y Cámara de Representantes decidirán sobre el monto definitivo del presupuesto de gastos. La aprobación del proyecto por parte de las comisiones se hará antes del 25 de septiembre y las plenarias iniciarán su discusión el 1.º de octubre de cada año".

El propósito del estudio de lo que se llama el monto global del presupuesto es que las comisiones especializadas analicen los rasgos macroeconómicos del presupuesto antes de adentrarse en los detalles del programa de gastos. De allí la presencia y la opinión previa tanto del Banco de la República como de la Contraloría General de la República. Y de allí también que el Estatuto diga que el propósito es conocer la opinión del Banco Central sobre "el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto".

Se trata, entonces, de un análisis macroeconómico. Es el momento en que las comisiones especializadas deben juzgar si el presupuesto es inflacionario o deflacionario. Si su financiamiento es sano o malsano. Si está excesivamente financiado con crédito o lo está de manera normal. Si está desbalanceado o no lo está. Es una discusión de gran importancia que infortunadamente se surte con gran ligereza en la vida práctica por las comisiones económicas las cuales, inclusive, en algunas oportunidades, ni

siquiera se reúnen y, por lo tanto, a menudo llega la fecha del 25 de septiembre sin que haya una opinión sobre el monto global del presupuesto, en cuyo caso se entiende éste aprobado tal como fue presentado en el proyecto gubernamental.

14. SEGUNDO DEBATE

Cerrado el primer debate las corporaciones procederán a designar los ponentes para el segundo debate que habrá de surtirse en sesiones plenarias tanto de Cámara como de Senado.

Si bien deben ser debates separados, estos pueden tener lugar en sesiones plenarias simultáneas toda vez que así lo autoriza el artículo 58 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. El Congreso deberá expedir el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo tal como lo ordena el artículo 59 del Estatuto Orgánico. En lugar posterior se analizará qué sucede en el evento de que para esa fecha y hora no llegare a estar oportunamente aprobado el Presupuesto General de la Nación.

15. EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ES EL ÓRGANO DE COMUNICACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y EL CONGRESO EN MATERIA PRESUPUESTAL

Así lo define el artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto donde se agrega:

> "En consecuencia, sólo este funcionario podrá solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas u otros ingresos. El cambio de las tarifas de las rentas; la modificación o el traslado de las partidas para los gastos incluidos por el Gobierno en el proyecto de Presupuesto; y la consideración de nuevas partidas y las autorizaciones para completar empréstitos".

Igualmente, dice este mismo artículo que "cuando a juicio de las comisiones de Senado y Cámara de Representantes hubiere necesidad de modificar una partida estas formularán la correspondiente solicitud al Ministro de Hacienda y Crédito Público".

El artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se ocupa de dos asuntos que aunque estrechamente relacionados son diferentes: de una parte define el rol del Ministro de Hacienda como el único órgano de comunicación del Gobierno con el Congreso en materia presupuestal; pero de otro lado, señala que solo a este funcionario le corresponde solicitar a nombre del Gobierno la creación de nuevas rentas o nuevos ingresos, o el cambio de las tarifas de las rentas.

Estas últimas facultades son más de orden tributario que presupuestal puesto que, como hemos señalado en lugar anterior de este trabajo, no es procedente crear o modificar tributos en la Ley de Presupuesto. Esta norma, para evitar la multiplicidad de vocerías en materias fiscales ante el Congreso, lo que ha querido es reunir en cabeza del Ministro de Hacienda, con exclusividad, dicha coordinación y vocería.

Al leer de manera armónica el artículo 351 de la Constitución Nacional y el artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto se llega a una conclusión rotunda: "el único órgano de comunicación en materias fiscales y presupuestales entre el Gobierno y el Congreso es el Ministro de Hacienda y Crédito Público".

El artículo 351 de la Carta Política dice que al estudiar el presupuesto no podrá el Congreso aumentar ninguna de las partidas de gastos allí propuesta ni incluir ninguna nueva "sin la aceptación escrita del ministro del ramo". Pero, ¿cuál es el ministro del ramo? El ministro al que corresponda ejecutar la partida correspondiente, por ejemplo, si se trata de una inversión del sector agrícola, por ejemplo, del ¿Ministro de Agricultura, o por el contrario respetando las voces y el espíritu del artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Ministro de Hacienda? Me parece que la conclusión correcta es esta última. De lo contrario la dispersión de opiniones gubernamentales al momento de discutir el presupuesto podría alcanzar niveles caóticos; cada ministro opinaría entonces sobre si procede o no aumentar las partidas de su cartera al momento de discutir el presupuesto con el Congreso Nacional.

Tanto el artículo 351 de la Constitución como el artículo 60 del Estatuto Orgánico del Presupuesto tienen un propósito muy claro: preservar la coherencia macroeconómica en el manejo del presupuesto ante el Congreso. Y es evidente que siendo el Ministro de Hacienda quien responde

también por los ingresos disponibles, es quien tiene la facultad de dar opiniones, o "avales" como se llaman en el argot parlamentario, sobre las modificaciones de las apropiaciones que se propongan a lo largo de la discusión parlamentaria.

El Director General del Presupuesto juega también un papel importante en la discusión y en las relaciones entre el Gobierno y el Congreso a lo largo de la discusión del Presupuesto. Este funcionario, dice el artículo 61 del Estatuto Orgánico del Presupuesto:

> "Asesorará al Congreso en el estudio del proyecto de presupuesto. Por lo tanto, asistirá a las comisiones constitucionales de Senado y Cámara de Representantes con el objeto de suministrar datos e informaciones, de orientar la información de los proyectos de reforma que se proponga y de coordinar las labores de la administración y de la rama legislativa sobre la materia. También podrá llevar en dichas comisiones la vocería del Ministro de Hacienda y Crédito Público cuando este así se lo encomiende".

16. ALCANCE DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO AL DISCUTIR EL PRESUPUESTO

Además de discutir a través del trámite que hemos analizado y de aprobar la Ley de Presupuesto, ¿hasta dónde llegan las facultades del Congreso en relación con el presupuesto?

Es obvio que las facultades del Congreso en materia presupuestal deben enmarcarse dentro de las facultades que al mismo le otorga el Estatuto Orgánico del Presupuesto de conformidad con lo establecido en la propia Constitución Nacional: artículos 151 y 349. Este es el marco que, conjuntamente con las normas constitucionales, define el alcance de las facultades del Congreso en lo atinente a los asuntos presupuestales.

El alcance de las facultades presupuestales del Congreso podemos dividirlo en dos campos: en primer lugar lo relacionado con las rentas, y en segundo lugar lo relacionado con los gastos. ¿Qué puede hacer y qué no puede hacer el Congreso en lo relativo al estimativo de rentas o de ingresos?, y ¿qué puede hacer y qué no puede hacer el Congreso en lo atinente a la Ley de Apropiaciones o autorizaciones de gasto?

Vamos a estudiar en primer lugar las facultades del Congreso en lo relacionado con la posibilidad de aumentar el aforo de rentas.

17. FACULTADES DEL CONGRESO CON RELACIÓN AL AUMENTO DEL ESTIMATIVO DE RENTAS

La norma general es la de que le está prohibido al Congreso aumentar el estimativo de rentas propuesto por el Ejecutivo.

Esta cautela tiene como finalidad preservar la coherencia macroeconómica del Presupuesto. Una de las dificultades mayores que enfrentó la programación presupuestal a lo largo de buena parte del siglo XX fue la de que se tendía a sobreestimar los ingresos para respaldar un programa mayor de gasto del que financieramente era prudente ejecutar.

Hoy en día en casi todas las legislaciones presupuestales del mundo se restringe severamente la atribución del Congreso para modificar los estimativos de renta preparados por el Ejecutivo, tal como entre nosotros lo hace el inciso 2 del artículo 349 de la Constitución, al precisar: "Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el Ministro del ramo".

Ya hemos analizado que la expresión "Ministro del ramo" (de manera concordante con lo que dispone el art. 60 del EOP) debe entenderse como el Ministro de Hacienda y Crédito Público.

La Constitución menciona tres tipos de ingresos que no pueden aumentarse por el Congreso: el cómputo de las rentas, el de los recursos del crédito, y el de los provenientes del balance del Tesoro. En realidad el sentido de este inciso 2 del artículo 349 es el de que ninguna renta de las que aparezcan en la propuesta presupuestal puede aumentarse por el Congreso sin el concepto previo y favorable del Ministro de Hacienda.

Algunos autores consideran incluso impropio que la Constitución haya entrado a distinguir entre rentas genéricamente expresadas, las provenientes del crédito y las que se originen en el balance del Tesoro, y que

habría bastado con que se refiriera a todo tipo de estimativo de ingreso, por no ser apropiado que la Constitución entre en este tipo de detalles[20].

El cabal entendimiento, entonces, del inciso 2 del artículo 349 es el de que el Congreso no puede aumentar ningún tipo de renta sin el concepto previo y favorable del Ministro de Hacienda.

Por rentas fiscales deben entenderse tanto las ordinarias como las de capital y las del balance del Tesoro[21], así como las demás rentas de que trata el Capítulo IV del Estatuto Orgánico del Presupuesto (D. 111 de 1996).

---

(20) "La Constitución no define cómo se integra el Balance del Tesoro; tampoco el tratamiento de este problema, como el de la inclusión de recursos del crédito del presupuesto, corresponde al Legislador al elaborar la Ley Orgánica respectiva, y no existe una teoría universalmente aceptada sobre cómo regular ambas materias. Por tal motivo parece que la Constitución no ha debido referirse en forma específica a ella" (Palacios, Hugo, op. cit., p. 200).

(21) Por Balance del Tesoro debe entenderse "la diferencia que resulta entre los activos así calificados y los pasivos exigibles, forma el saldo de la cuenta Tesoro, que representa el superávit o el déficit fiscal. Si el saldo es deudor existe déficit, y si es acreedor, hay superávit fiscal.
Para hacer resaltar la importancia de esta clasificación, la Contraloría presenta separados como si se tratara de dos balances distintos, el resultado de la comparación entre los activos y los pasivos corrientes llamándolo Balance del Tesoro, y la comparación de los activos y pasivos diferidos, denominándola Balance de la Hacienda Nacional. Los resultados del Balance del Tesoro se incorporan en el Balance de la Hacienda Nacional a través de la cuenta situación fiscal, que compensa la cuenta tesoro en dicho balance. Si existe superávit, la cuenta situación fiscal aparecerá como un saldo débito exactamente igual al saldo crédito de la cuenta tesoro, y si a la inversa, resulta un déficit, la cuenta situación fiscal mostrará en el balance de la hacienda un saldo crédito, igual al saldo déficit que señala la cuenta tesoro en su respectivo balance" (Lascarro, Leopoldo, *Administración fiscal, presupuesto, descentralización*, Ediciones Lerner, 1965, pp. 125 y 126).
¿Qué revela el Balance del Tesoro? "Revela la situación de liquidez del ente público, representada por las disponibilidades de efectivo y los derechos de cobro ciertos, frente a las obligaciones de exigibilidad inmediata", por oposición con el Balance de la Hacienda que "revela los bienes y derechos, de poca liquidez y limitada negociación, frente a las obligaciones que son exigibles a mediano y largo plazo, con el propósito de establecer la situación del Patrimonio Público" (Cano, Pulgarín, Colmenares y Cardona, *Contabilidad pública. Las respuestas a las preguntas más comunes de las finanzas estatales*, cit., p. 46.

18. FACULTADES DEL CONGRESO CON RELACIÓN AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE GASTOS

En relación con los gastos es necesario distinguir tres hipótesis para visualizar el alcance de las facultades del Congreso:

1. El Congreso no puede aumentar ninguna partida del presupuesto de gastos presentado por el Gobierno, ni incluir ninguna nueva, sin la aceptación previa del ministro del ramo, que para el efecto, como lo hemos dicho, debe ser entendido como el Ministro de Hacienda (ver arts. 351-1 C.N. y 62 EOP).

2. El Congreso podrá reducir o eliminar partidas de gasto con excepción de aquellas taxativamente mencionadas en la propia Constitución y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto (ver arts. 351-2 C.N. y 63 EOP).

Las partidas que en ningún caso podrá eliminar o reducir el Congreso de los gastos propuestos por el Gobierno son aquellas que se requieran para el servicio de la deuda, para atender las obligaciones contractuales del Estado, para atender de manera completa los servicios ordinarios de la Administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas de desarrollo a que se refieren las normas pertinentes.

3. Si el Congreso eleva el cálculo de las rentas (pero esta hipótesis solo procede mediante el procedimiento establecido en el art. 349-2 C.N., es decir, con el previo visto bueno del Ministro de Hacienda), o si se eliminan o disminuyen partidas (dentro del esquema señalado en el art. 351-2 C.N.), tales nuevas rentas podrán aplicarse a la financiación de otras inversiones o gastos.

La Corte Constitucional ha precisado que la prohibición establecida al Congreso para aumentar las partidas de gasto propuesto por el Gobierno se extiende a las leyes que incidan en la ejecución del mismo, es decir, del presupuesto:

"El contenido de las normas aprobadas afecta de modo importante los recursos del Presupuesto Nacional, pues implica un considerable aumento en los gastos, tanto en lo referente al pago de las nuevas pen-

siones que se liquiden a empleados de la Contraloría General y del Congreso con arreglo a los criterios introducidos en aquellas, como en las relativas a la reliquidación que, para el caso de los trabajadores de la Contraloría, fueron liquidadas con anterioridad. Este incremento del gasto no puede provenir de la exclusiva iniciativa del Congreso, sino que debe contar con anuencia del Gobierno, tal como resulta el artículo 351 de la Constitución, el cual, inclusive tratándose del trámite de la Ley Anual de Presupuesto, dispone que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo. Si esto es necesario cuando se aprueba el presupuesto, con mayor razón ha de requerirse respecto de una ley que incida en la ejecución del mismo, como ocurre en este caso si se tienen en cuenta que, según el artículo 5.º del proyecto objetado, 'la presente ley interpretativa rige a partir de la fecha de su sanción'. Esto es aún más claro en cuanto a las normas sobre trabajo por ser de orden público son de efecto general inmediato. Y de allí la disposición consagrada en el artículo 163 del Reglamento del Congreso"[22].

Ya hemos mencionado que si bien el Congreso goza, según el inciso 2.º del artículo 351, de facultades para eliminar o reducir partidas de gasto propuestas por el Gobierno, esta facultad no es ilimitada, pues de ella están excluidas todas aquellas partidas relacionadas con el servicio de la deuda, con las obligaciones contractuales, con la atención completa de los servicios de la Administración Pública y con las inversiones autorizadas en los planes y programas de desarrollo.

Este conjunto de gastos que no pueden ser reducidos por el Congreso constituyen, al decir de RAMÍREZ CARDONA:

"(...) en cierto modo un presupuesto consolidado. En Inglaterra, el presupuesto consolidado compuesto por los gastos de la lista civil de la corona, del servicio de la deuda, pensiones civiles y militares, dotación del speaker de los Comunes, gastos de la Magistratura y servicios diplomáticos, no están sujetos siquiera a discusión y aprobación por el

(22) Corte Constitucional, Sentencia C-270, del 13 de julio de 1993, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

Parlamento. En igual forma se procede con los impuestos no modificados, que subsisten mientras una ley no los modifique o suspenda su percepción, de modo que son parte del consolidado"[23].

19. REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO

El origen del derecho presupuestal moderno se remonta a la crisis constitucional que tuvo lugar en Prusia en el siglo XIX, tal como se reseñó al comienzo de esta obra. La Asamblea del Reino de Prusia no aprobó durante varios años el presupuesto, y esto generó un gran debate político y constitucional del cual surgirían las raíces del moderno derecho presupuestal.

Pero este tipo de crisis como la que se presentó en Prusia no es factible que se repita en los Estados modernos. En todos ellos están previstos los mecanismos constitucionales para que bajo ninguna circunstancia el Estado se quede sin presupuesto.

El asunto está desarrollado en el artículo 348 de la Constitución Nacional colombiana donde se prevén las dos hipótesis en que se puede llegar a requerir la adopción extraordinaria del presupuesto, por caminos diferentes a los de la aprobación normal que tiene lugar en el Congreso cada año.

El artículo 348 de la Carta Política realiza lo que pudiéramos llamar una distribución de responsabilidades políticas: si el presupuesto no se expide oportunamente por el Legislativo, es decir, si la responsabilidad de carecer de presupuesto puede ubicarse en hombros del Congreso, entonces rige el presupuesto presentado por el Gobierno. Por el contrario, si la responsabilidad puede atribuirse al Gobierno porque éste no hubiere presentado oportunamente el proyecto de Presupuesto dentro del plazo perentorio que la misma Constitución señala (que es el de los primeros 10 días de cada legislatura) entonces regirá el presupuesto del año anterior, y el Gobierno, según el caso, podrá reducir los gastos de conformidad con las rentas disponibles.

---

(23) Ramírez Cardona, Alejandro, *Hacienda Pública*, Temis, Bogotá, 1998, p. 433.

20. ¿CÓMO SE EFECTÚA LA REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO?

La respuesta la proporciona el artículo 64 del Estatuto Orgánico del Presupuesto:

> "Si el Proyecto de Presupuesto General de la Nación no hubiere sido presentado en los primeros 10 días de sesiones ordinarias, el Gobierno Nacional expedirá el decreto de repetición antes del 10 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 ingreso 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 efectuados al presupuesto para el año fiscal en curso".

Cuando se trate de la segunda hipótesis, es decir, el caso bastante improbable de que la responsabilidad de que no se apruebe oportunamente el presupuesto se ubique en cabeza del Gobierno por no haberlo presentado éste dentro del término constitucional de los primeros 10 días de cada legislatura, entonces regirá el presupuesto del año anterior: esta disposición constituye una especie de penalización que se le impone al Gobierno toda vez que se supone que el presupuesto del año anterior, por el incrementalismo propio de las cifras presupuestales, tiene un monto inferior y por ende, comporta una capacidad de gasto menor que la que requiere el Gobierno.

En eso consiste la penalización constitucional. El artículo 65 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que en tal caso la Dirección General del Presupuesto Nacional hará las estimaciones de las rentas y recursos de capital para el nuevo año fiscal, y si efectuados los ajustes a las

rentas y recursos de capital aquellos no alcanzaren a cubrir el total de los gastos, el Gobierno, en desarrollo de la norma constitucional prevista, procederá a reducir los gastos y a suprimir o refundir empleos hasta la cuantía del cálculo de las rentas y recursos de capital disponible para el nuevo año fiscal.

El presupuesto de inversión se repetirá hasta por su cuantía total, quedando el Gobierno facultado para distribuir el monto de los ingresos calculados de acuerdo con los requerimientos del Plan Operativo Anual de Inversiones.

Como en el presupuesto que se repita no se pueden incluir las nuevas rentas que el Gobierno tenía en mente recaudar en el correspondiente año fiscal, una vez estas nuevas rentas sean aprobadas por el Congreso podrán adicionarse al presupuesto de cuya repetición se trata a fin de incorporarlas a la programación de ingresos del nuevo año.

21. ¿ES EL ROL DEL CONGRESO UN MERO RITUAL?

Recordemos que el derecho presupuestal nace como la reafirmación de las prerrogativas de las asambleas de elección popular. Ellas son las autorizadas para cobrar impuestos y para autorizar gastos. Sin embargo hoy en día podemos formularnos la pregunta de si el rol de los congresos es meramente un ritual de la democracia o si, por el contrario, ellos guardan la última palabra en cuanto a autorizar el recaudo de impuestos y el programa de gastos.

Desde el punto de vista formal es evidente que el rol del Congreso es algo más que un mero formalismo. No puede cobrarse ningún impuesto ni puede efectuarse ningún gasto que no haya sido autorizado por el Congreso, en virtud del principio de legalidad de los tributos y en virtud del principio de que no puede ejecutarse un gasto que no esté incluido en el presupuesto de apropiaciones.

Pero como lo hemos visto en los últimos tiempos, y muy especialmente en la segunda mitad del siglo XX, la tendencia en prácticamente todo el mundo es a restringir el papel del Congreso en materia de autorización de gastos y reforzar el papel de los ejecutivos.

El estimativo de ingresos que incorpora el proyecto de presupuesto no puede ser modificado por el Congreso al discutir el presupuesto, salvo si cuenta con la autorización expresa del ministro del ramo, que en este caso es el Ministro de Hacienda. Tampoco puede el Legislativo aumentar los gastos cuya autorización se le ha solicitado. Todo esto se dispone en procura de evitar desmesuras en los programas de gastos; para perseguir una estabilidad presupuestal, y para asegurar que se guarda un sano equilibrio entre las disponibilidades de ingresos que solo el Ejecutivo conoce con certeza y los programas de gasto que se pueden efectuar sin comprometer la estabilidad económica.

De allí que se hable de "la fuerza restrictiva del presupuesto". De manera que en los últimos años hemos pasado de tener, en materia presupuestal, un Congreso controlador a un Congreso controlado; y esta es una tendencia universal.

Formalmente hablando, las atribuciones para autorizar el gasto y los estimativos de ingresos siguen estando bajo el control del Congreso, pero desde el punto de vista material las facultades presupuestales de los congresos se han visto restringidas por doquier. Esta es una repetida tendencia en el derecho presupuestal contemporáneo.

Más que un control específico, dirigido a autorizar o no autorizar cada una de las partidas de gasto (con relación a lo cual hemos dicho que el papel del Congreso contemporáneo es bastante reducido), la tarea de la discusión del presupuesto consiste básicamente en que así el Congreso tiene una visión de conjunto de la gestión financiera del Estado; y más que de un control numérico sobre cada partida de gasto, dispone de la ocasión política para evaluar, para debatir, y para cuestionar si es el caso, las orientaciones generales del gasto público.

Así mismo, el hecho de que el presupuesto contenga un estimativo general de los ingresos autorizados permite tener una visión general de cuál es la magnitud de la presión fiscal que se va a ejercer sobre la comunidad en el año fiscal correspondiente[24].

---

(24) Esta es la opinión mayoritaria de la doctrina actual. Puede verse entre otros autores: Coombes, David, *El poder financiero del Parlamento,* Instituto de Estu-

22. LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO

Hemos dicho que el Presupuesto, pese a ser una ley en sentido formal y material, es una ley atípica, diferente de las demás. Una de sus características es la manera como termina su trámite legislativo: con el decreto de liquidación presupuestal.

La Ley de Presupuesto es una ley *sui generis* porque, a diferencia de las otras leyes, la materia prima de la cual está compuesta es también especial: son cifras y partidas aritméticas más que conceptos que naturalmente pueden ser objeto de grandes cambios a lo largo de la discusión parlamentaria.

El decreto de liquidación del presupuesto busca entonces, sin cambiar en nada lo que haya sido aprobado a lo largo de la discusión parlamentaria, ordenar y sacar en limpio aquello que ha sido aprobado por el Congreso; el decreto de liquidación presupuestal, entonces –siendo una actuación jurídica de carácter administrativo, pues no es otra cosa que un decreto gubernamental–, le pone fin al trámite legislativo del presupuesto.

> "Corresponde al Gobierno dictar el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación –dice el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto–.

(Cont. nota 24)

dios Fiscales, Madrid, 1981, p. 641, donde dice lo siguiente: "Las normas fueron definidas anteriormente como el derecho a dar una aprobación previa al presupuesto, el derecho a aprobar autorizaciones de gasto y el derecho a controlar la ejecución del presupuesto. Estos derechos en sí mismos no son suficientes para dar al Parlamento una influencia efectiva o significativa por el alcance, contenido y administración de la Hacienda Pública Moderna".

En igual sentido se pronuncian Juan José Bayona de Perogordo y María Teresa Soler Roche cuando afirman: "La crisis de modelo del Estado liberal que se produce en la primera mitad del siglo XX altera, como ya dijimos, el contenido tradicional del principio de legalidad presupuestaria, produciéndose una auténtica inversión en lo que constituía la esencia de aquel principio, de modo que el Parlamento pasa a ser, de órgano limitativo en relación con la acción del Gobierno, órgano esencialmente limitado en relación con la iniciativa, discusión y aprobación del presupuesto del Estado. (*Compendio de derecho financiero*, Librería Compás, Alicante, 1991, p. 553.

En la preparación de este decreto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto Nacional, observará las siguientes pautas:

1. Tomará como base el Proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso.

2. Insertará todas las modificaciones que se le hayan hecho en el Congreso.

3. Este decreto se acompañará con un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año fiscal respectivo".

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido reiterativa en el sentido de que "el decreto de liquidación del presupuesto no es un acto de naturaleza legal, razón adicional para que no tenga idoneidad para modificar la Ley Anual de Presupuesto"(25).

Se ha preguntado la Corte igualmente si el decreto de liquidación del presupuesto puede ser un camino jurídicamente idóneo para que el Gobierno clasifique las partidas presupuestales.

La jurisprudencia de la Corte es coincidente en el sentido de que al expedir el decreto de liquidación de presupuesto el Gobierno debe utilizar las categorías o clasificaciones presupuestales señaladas en el propio Estatuto Orgánico del Presupuesto.

En efecto, ha dicho la Corte:

"¿A la luz de las normas constitucionales y orgánicas, puede el legislador en la Ley Anual de Presupuesto, concederle facultades al Gobierno para que el decreto de liquidación del presupuesto clasifique y defina los ingresos y los gastos, y ubique las partidas presupuestales en el lugar que correspondan cuando estas no hayan sido incorporadas conforme a su naturaleza?

---

(25) Sentencia C-354, del 15 de julio de 1998, Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

El decreto de liquidación del presupuesto cumple una función de trascendental importancia pues, en él habrán de quedar consignados, en forma definitiva, todos los ingreso y gastos con las correspondientes partidas tal y como fueron aprobadas por el Congreso, sin que pueda el Gobierno aumentar o disminuir su cuantía, ni producir cambios en cuanto a su asignación o destino, además, debe respetar íntegramente el contenido normativo de los preceptos que dicho órgano haya expedido. Este decreto se acompaña con un anexo en el que debe aparecer el detalle del gasto para el año fiscal respectivo.

Es el mismo Estatuto Orgánico el que permite que por medio de reglamentos se realicen otras actividades relacionadas con el presupuesto, cuales son clasificación o detalle de los gastos. Sin embargo, es preciso aclarar que tal autorización no incluye la de modificar o crear clasificaciones distintas de las señaladas en forma genérica por el legislador, pues la labor del Gobierno en este campo se limita a determinar en forma pormenorizada los distintos ítems que conforman los gastos de cada una de las divisiones hechas previamente por la Ley Orgánica. Por ejemplo, los gastos de funcionamiento no se encuentran discriminados en la Ley Orgánica y en la Anual solamente aparece su monto total, entonces corresponde al Gobierno en el decreto de liquidación identificarlos con sus respectivas partidas, sin exceder la cuantía aprobada por el Congreso para la respectiva vigencia fiscal, a saber: servicios personales, prima de navidad, prima de servicios, salarios, indemnizaciones, gastos de representación, bonificaciones, horas extras, comisiones, mantenimiento, pagos de servicios públicos, arrendamientos, etc.

La definición de cada uno de estos rubros también puede ser cumplida por el Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria sin infringir por este aspecto canon constitucional alguno.

Igual situación ocurre con los ingresos, verbigracia, en materia de impuestos, la Ley Orgánica los clasifica en directos e indirectos, correspondiendo entonces al ejecutivo poderes reglamentarios para discriminarlos.

Es que si bien es cierto que en el Estatuto Orgánico del Presupuesto se hacen varias clasificaciones, subclasificaciones, grupos y subgrupos en relación con algunas de las rentas y de los gastos, que el legis-

lador al expedir la Ley Anual de Presupuesto está obligado a respetar en su integridad, estos no llegan al punto de definir en forma específica cada uno de los conceptos que los conforman, función que corresponde realizar al Gobierno en ejercicio de la potestad reglamentaria, y en el decreto de liquidación como en el anexo que detalla el gasto para el año fiscal respectivo"[26].

Según el numeral 3 del artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, el decreto de liquidación habrá de contener "un anexo que tendrá el detalle del gasto para el año respectivo".

El Gobierno, en desarrollo de sus prerrogativas reglamentarias, y precisamente en desarrollo del criterio que acaba de recogerse en la sentencia citada de la Corte Constitucional, ha procedido a reglamentar la manera como habrán de clasificarse los diversos gastos que aparecen en el anexo que contendrá el decreto de liquidación del presupuesto. En este sentido pueden citarse las normas vigentes al respecto, que son los artículos 14, 15 y 16 del Decreto 568 de 1996, y los artículos 15 y 16 del Decreto 430 de 2005; ambos reglamentarios del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Como norma de carácter administrativo que es, el control de los decretos de liquidación del presupuesto está sujeto al control de constitucionalidad ante el Consejo de Estado; "debe entenderse sin embargo que ese control se extiende sólo a aquellos aspectos del decreto que no fueron objeto de pronunciamiento directo por parte del Congreso, es decir, que no fueron parte de la Ley de Presupuesto"[27].

La clasificación del gasto que debe aparecer en el anexo del decreto de liquidación del presupuesto es una clasificación que según lo han dispuesto los decretos reglamentarios del Estatuto Orgánico del Presupuesto obedece al criterio de clasificación orgánica; debe recordarse sin embargo que, tal como lo señalamos en lugar anterior de este libro, existen también clasificaciones complementarias del presupuesto de carácter económico y funcional para mejor claridad y entendimiento de la realidad presupuestal del país.

---

(26) Sentencia C-629, del 21 de noviembre de 1992, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

(27) Palacios, Mejía, op. cit., p. 208.

23. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO

La ejecución del presupuesto se puede entender, en primer lugar, como aquella referida al gasto; y en segundo lugar, como aquella referida al ingreso, o sea al recaudo de las rentas públicas.

Una vez aprobado el presupuesto por el Congreso comienza su fase de ejecución; esta fase, como acabamos de decirlo, puede visualizarse desde el punto de vista de la ejecución de los gastos y la ejecución de los ingresos o recaudos. Ello permite hacer la distinción "derivada de la diferente organización de las autoridades perceptoras y de las autoridades pagadoras, especialmente en cuanto a la incompatibilidad existente en las últimas, entre quien realiza la función de ordenar los gastos y quien los paga, o como se dice en derecho francés, la separación de poderes entre administradores y contables"[28].

Por ser mucho más compleja la ejecución presupuestal de los gastos –pues, recuérdese, en cuanto tiene que ver con los ingresos el presupuesto no es más que un estimativo, mientras que en lo relacionado con los gastos es una verdadera cadena de actuaciones jurídicas que comienza con la autorización de la apropiación y termina con su pago–, nos detendremos con más detalle en analizar todo lo concerniente a la ejecución de los gastos.

24. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS

24.1. **Distinción entre ordenadores y pagadores**

Una primera premisa para entender la dinámica de la ejecución del gasto es recordar que la generalidad de las legislaciones distingue entre aquel funcionario que autoriza el gasto y aquel que lo paga.

Es la vieja distinción entre "ordenadores" y "pagadores". Distinción que obedece a profundas raíces de prudencia y de transparencia en la eje-

(28) Giuliani Fonrouge, Carlos, *Derecho financiero,* Volumen 1, De Palma, p. 272.

cución del gasto: quien compromete una apropiación presupuestal no debe ser el mismo que la pague.

En palabras del profesor francés TROTABAS:

"Esta separación no resulta de una simple circunstancia de hecho. Ella procede de una regla fundamental del derecho presupuestal, que tiene un doble efecto: de una parte, ella distingue las funciones de los ordenadores encargados de provocar estas operaciones y las de los contables (pagadores) encargados de ejecutar las operaciones; de otra parte ella separa estas dos funciones prohibiendo que un mismo agente las ejerza simultáneamente: se trata de una separación de funciones que evoca la idea de separación de poderes"[29].

La condición de "pagador" está radicada en los servicios de la tesorería, al paso que el concepto de "ordenador" –ha dicho la Corte Constitucional– "se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto"[30].

24.2. Ejecución financiera y formal del gasto presupuestal

Al hablar de la ejecución del gasto presupuestal resulta necesario distinguir entre la ejecución financiera del mismo –la cual, según lo señala el artículo 73 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, "se hará a través del programa anual mensualizado de caja PAC"–; y la ejecución formal de éste que se realiza, según sea la modalidad del gasto de que se trate, a través de diversos mecanismos, entre los cuales la doctrina[31] ha distinguido los siguientes:

—La inclusión en el Banco de Programas y Proyectos en el caso de los gastos de inversión.

---

(29) Trotabas, Louis y Cotteret, Jean Marie, *Droit budgétaire et comptabilité publique*, Dalloz, 1985, p. 150.

(30) Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 1996.

(31) Mejía Cardona, Mario, *El laberinto fiscal*, ESAP, 2002, p. 281.

—La autorización de vigencias futuras y viabilidad presupuestal, cuando sea el caso.

—El certificado de disponibilidad.

—El registro presupuestal.

—La causación de la obligación

—La constitución de reservas y de cuentas por pagar, cuando sea procedente, y

—El pago propiamente dicho.

Vamos a continuación a analizar cada una de estos mecanismos de ejecución del gasto.

24.3. El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)

El Presupuesto, desde el punto de vista de los ingresos, ya lo hemos dicho en repetidas ocasiones, es apenas un cálculo; un cálculo que, además, se efectúa con cerca de un año de antelación al momento en que se empieza a ejecutar, por lo tanto no necesariamente la entrada de los ingresos se da en los montos inicialmente estimados.

De otro lado, la secuencia mensual de los ingresos no es equilibrada a lo largo de todos los meses: habrá meses en que los ingresos sean mayores que otros, como sucede con aquellos que corresponden con el pago de impuestos. Por lo tanto, es indispensable regular el programa de gastos de conformidad con los flujos de ingresos reales que se vayan percibiendo. Esto se hace a través del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).

> "La ejecución de los gastos del presupuesto general de la Nación –dice el artículo 73 EOP.– se hará a través del programa anual mensualizado de caja, PAC. Este es el instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para los órganos financiados con recursos de la Nación, y el monto máximo mensual de pagos de los establecimientos públicos del orden nacional en lo que se refiere a sus propios recursos, con

el fin de cumplir sus compromisos. En consecuencia, los pagos se harán teniendo en cuenta el PAC y se sujetarán a los montos aprobados en él".

El manejo del PAC habrá de someterse a las siguientes reglas, según se establece en los artículos 73 y 74 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

—El PAC se elabora por el Ministerio de Hacienda clasificando orgánicamente a los diversos ejecutores del presupuesto(32).

—En su elaboración deben tenerse en cuenta las metas financieras establecidas por el Confis.

—Para iniciar su ejecución el PAC debe ser registrado en la Tesorería General.

—El límite máximo del PAC es, obviamente, el valor del presupuesto del respectivo período.

—El PAC no es algo inmutable a lo largo de todos los meses del año: el Ministerio de Hacienda, consultando las metas financieras que a lo largo de la vigencia presupuestal señala el Confis, podrá reducir el PAC "en caso de detectarse alguna deficiencia en su ejecución", o cuando "se compruebe inadecuada ejecución o cuando el comportamiento de los ingresos o las condiciones macroeconómicas así lo exijan".

—Los recursos complementarios a que se refiere el artículo 347 mientras no sean autorizadas las nuevas rentas a que se refiere este artículo, lo mismo que los ingresos financiados con recursos del crédito que no se han perfeccionado "sólo se incluirán en el Programa Anual de Caja, PAC, cuando cese en sus efectos la suspensión o cuando lo autorice el Confis mientras se perfeccionan los contratos de empréstito".

---

(32) "Es necesario aclarar –ha dicho un concepto del Ministerio de Hacienda– que el PAC es un cupo de pagos anual mensualizado que se asigna por nivel de agrupación y vigencia y no para atender necesidades particulares de los órganos; quien tiene la facultad legal para efectuar pagos a un mayor nivel de detalle es el ordenador del gasto de la entidad respectiva" (Concepto Minhacienda-Dirección del Tesoro Nacional, OJ 1188, del 18 de julio de 2001).

—El PAC, tanto en lo que se relaciona con los gastos financiados con recursos de la vigencia como con gastos amparados con reservas presupuestales o por cuentas por pagar, deberá ser aprobado por el Confis.

—Las modificaciones del PAC que no varíen los montos globales señalados por el Confis, podrán ser aprobados por la Tesorería General de la Nación.

—Cuando se trate de modificaciones al PAC de los establecimientos públicos financiados con sus recursos propios, sus modificaciones serán aprobadas por sus juntas o consejos directivos siempre y cuando se observen las metas globales fijadas por el Confis.

Por todo lo anterior decimos, entonces, que desde el punto de vista financiero, el instrumento para ejecutar el gasto presupuestal es el Programa anualizado de Caja, PAC.

24.4. **Ejecución del gasto y autonomía presupuestal**

Algunas entidades reciben de la Constitución la prerrogativa por ella denominada de "autonomía presupuestal". Tal es el caso de la Contraloría General de la República, respecto de la cual dice el inciso 4 del artículo 267 de la Constitución Nacional: "La Contraloría es una entidad de carácter técnico con *autonomía administrativa y presupuestal.* No tendrá funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización". E igual acontece con las universidades, en relación con las cuales dice el artículo 69 superior: "*Se garantiza la autonomía universitaria.* Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley". También pueden incluirse dentro de esta categoría de entidades que gozan de autonomía constitucional a la Fiscalía y, a las entidades autónomas regionales.

Estas disposiciones constitucionales han planteado el debate de si el concepto de "autonomía" implica o no libertad absoluta sobre la manera de ejecutar el gasto público.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha sido consistente en el sentido de sostener que el alcance del concepto de "autonomía" no puede llevarse hasta el extremo de afirmar que entidades como la Contraloría o

las universidades puedan sustraerse a las normas generales que regulan la manera como presupuestalmente se ejecuta el gasto:

> "La autonomía presupuestal significa capacidad de disponer, en forma independiente, esto es, sin sujeción a jerarquías administrativas externas a la entidad respectiva, del uso de las apropiaciones que aparezcan en la ley de presupuesto. Pero no significa que la entidad autónoma no esté obligada a acatar la ley orgánica, o la ley anual de presupuesto"(33).

En la Sentencia C-101 del 7 de marzo de 1996 ha agregado la Corte estos esclarecedores conceptos:

> "La ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se les reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la ley de presupuesto. La independencia en la disposición de los recursos no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.N.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.N.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación.
>
> El concepto de ordenador de gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto significa que, a partir del programa de gastos aprobado –limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuestos–, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto".

---

(33) Corte Constitucional, Sentencia C-101 de 1996, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido, Palacios Mejía, op. cit., p. 213.

24.5. Requisitos para afectar las apropiaciones presupuestales

El presupuesto de apropiaciones no es más que una autorización máxima para efectuar el gasto; pero para ejecutarlo se requiere el cumplimiento de una serie de requisitos complementarios. ¿Cuáles son dichos requisitos? El artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto nos proporciona una respuesta:

> "Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiaciones suficientes para depender de estos gastos.
>
> Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no se vean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.
>
> En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por el que éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos de crédito autorizado".

24.6. Finalidades del Certificado de Disponibilidad Presupuestal y del Registro Presupuestal

Aunque es indispensable cumplir ambos requisitos para comprometer cualquier apropiación presupuestal, uno y otro obedecen a propósitos fiscales diferentes.

El Certificado de Disponibilidad busca que exista la certeza de que siempre que se vayan a afectar apropiaciones existan fondos suficientes para respaldar dicha afectación; en cambio, el Registro Presupuestal tiene como finalidad que "las apropiaciones presupuestales 'no sean derivadas a ningún otro fin' que aquel para el cual fueron aprobadas en el presupuesto".

El inciso 3 del artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto trae una enumeración –a mi entender no taxativa– de aquellas finalidades hacia las cuales no se puede hacer derivar ninguna apropiación que hubiere sido debidamente autorizada. Ninguna autoridad podrá contraer obligaciones, dice este inciso, para respaldar:

—Obligaciones inexistentes.

—Apropiaciones en exceso del saldo disponible.

—Apropiaciones sin la autorización previa del Confis o por quien este delegue cuando se trate de comprometer vigencias futuras.

—Para la adquisición de compromisos con cargo a créditos no autorizados.

El artículo 21 del Decreto 115 de 1996 reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto indica, con más precisión aún, las desviaciones que se busca evitar con la obligación de contar con el Registro Presupuestal antes de afectar cualquier apropiación. Estas desviaciones son las siguientes:

—Contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes.

—O en exceso de saldo disponible.

—O con anticipación respecto de la apertura del crédito adicional correspondiente.

—O con cargo a recursos del crédito cuyos contratos no se encuentren perfeccionados.

—O sin que cuenten con el concepto de la Dirección de Crédito Público para comprometer recursos antes de su perfeccionamiento, o sin la autorización para comprometer vigencias futuras por el Confis o por quien este delegue.

24.7. El Certificado de Disponibilidad

"Se entiende por Certificado de Disponibilidad el Acto Administrativo mediante el cual el funcionario competente le asegura al tercero que existen recursos suficientes para crear compromisos a cargo del

> Estado. El Certificado de Disponibilidad no compromete la apropiación, tan solo separa temporalmente los recursos en espera del perfeccionamiento de los compromisos"[34].

La obtención del Certificado de Disponibilidad es una actuación siempre previa a la afectación de la apropiación y, en principio, no existe ninguna excepción para la obligatoriedad de su obtención: aun cuando se trate de apropiaciones que parecería que no lo requieren. Por ejemplo, cuando la obligación nace de un mandato constitucional como es el de la transferencia de la participación de las entidades territoriales de los recursos ordinarios o el servicio de los empréstitos públicos, aun en estas circunstancias, se requiere la obtención del Certificado de Disponibilidad.

Como ha quedado dicho, su finalidad consiste en evitar la constitución de compromisos sin la certeza previa de que existan recursos suficientes para atenderlos.

Sobre la naturaleza jurídica del Certificado de Disponibilidad ha dicho la Corte Constitucional lo siguiente (refiriéndose al art. 71 EOP):

> "Se consagra el Principio de la Legalidad del Gasto Público, y tal como lo ha sostenido esta Corte, este precepto no es otra cosa que la concreción en el campo fiscal del Principio de Legalidad de la actuación pública en general, fundamento del Estado de Derecho, el cual fundamenta sus bases constitucionales en los artículos 1.º, 3.º, 121 y 122 de la Carta Política.
>
> En relación con la exigencia de la Disponibilidad Presupuestal, ella hace parte del Principio de Legalidad del Gasto Público, establecido en los artículos 345, 346 y 347 de la Constitución Política anteriormente transcritos. La Disponibilidad se concibe como un instrumento mediante el cual se busca prevenir o evitar que el Gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado por la correspondiente Ley Anual de Presupuesto durante su ejecución. Así, entonces, habrá disponibilidad cuando exista una diferencia entre el gasto presupuestado y el realizado, produciéndose un saldo que equivale a una suma

(34) Mejía, Cardona, *El laberinto fiscal*, cit., p. 288.

disponible que puede ser utilizada para la adquisición de nuevos compromisos.

Estas normas dejan claro entonces, que el concepto de disponibilidad que constituye el instrumento protector del Principio de la Legalidad del Gasto se encuentra generalizado dentro de todo el Sistema Presupuestal Colombiano, de modo que cualquier ley que se expida en la materia debe ajustarse al mismo"[35].

La Corte Constitucional[36] ha reiterado que la exigencia del Certificado de Disponibilidad Presupuestal opera como un instrumento protector del principio de legalidad del gasto público consagrado por la Carta, y en el mismo sentido se ha pronunciado la doctrina oficial del Ministerio de Hacienda, así:

"La exigencia de Disponibilidad Presupuestal hace parte del Principio de Legalidad del Gasto Público, establecido en los artículo 345, 346 y 347 de la Constitución Política. La Disponibilidad se concibe como un instrumento mediante el cual se busca prevenir o evitar que el gasto sea realizado por encima del monto máximo autorizado por la correspondiente Ley Anual de Presupuesto durante su ejecución.

La Disponibilidad Presupuestal constituye un elemento que permite que el Principio de Legalidad, consagrado dentro del Sistema Presupuestal Colombiano, pueda cumplirse y hacerse efectivo.

---

(35) Sentencia C-018 de 1996. Se ha disentido de esta opinión de la Corte que cree encontrar en el Certificado de Disponibilidad una corroboración del Principio de la Legalidad del Gasto: "Tal vez por confundir el acto previo de creación del gasto base para la elaboración del presupuesto, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 346 de la Constitución y en el artículo 38 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, con los compromisos y obligaciones del Estado propios de su ejecución que surgen del uso de las facultades de contratación y de ordenación del gasto, que es la razón por la cual se creó el Certificado de Disponibilidad, la Corte concluye en la citada Sentencia C-018-96, que es posible la expedición del Acto Administrativo que otorga una prima técnica, sin Disponibilidad Presupuestal, con lo cual sucede precisamente lo contrario de lo que se pretende evitar, la existencia de compromisos del Estado sin recursos para atenderlos" (Mejía, Cardona, op. cit., p. 290).

(36) Ver al respecto Sentencia C-100, del 7 de marzo de 1996.

> El Certificado de Disponibilidad es el documento expedido por el jefe del presupuesto o quien haga sus veces, con el cual se garantiza la existencia de apropiación presupuestal disponible y libre de afectación para la asunción de compromisos. Este documento afecta preliminarmente el presupuesto mientras se perfecciona el compromiso y se efectúa el correspondiente Registro Presupuestal"[37].

24.8. **El Registro Presupuestal**

Además del Certificado de Disponibilidad, la afectación de las apropiaciones requiere del Registro Presupuestal, cuya definición y propósito aparecen claramente plasmados en el inciso 2 del artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y en las normas reglamentarias que hemos citado, especialmente en el artículo 21 del Decreto 115 de 1996.

¿Cómo funciona el Registro Presupuestal en el proceso de afectación de las apropiaciones presupuestales y en particular en lo atinente a la contratación pública?

Esta pregunta ha sido claramente respondida por el Consejo de Estado de la siguiente manera:

> "En principio se tiene que, según lo arreglado en el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, los contratos del Estado se perfeccionan cuando se logra acuerdo sobre el objeto y contraprestación; en tanto que la existencia de la Disponibilidad Presupuestal y la aprobación de la garantía única de cumplimiento, son simplemente 'requisitos de ejecución y no de perfeccionamiento del contrato'. Sin embargo, esta norma sufrió modificaciones por el artículo 49 de la Ley 179 de 1994, compilado en el artículo 71 del Decreto Ley 111 de 1996, contentivo del Estatuto Orgánico del Presupuesto, según el cual: 'todos los Actos Administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con Certificados de Disponibilidad'.

---

(37) Memorando Oficina Jurídica, Departamento Nacional de Planeación, del 14 de julio de 1998.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con Registro Presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

Si bien, la norma antes transcrita hace alusión al perfeccionamiento de actos administrativos, la misma ha de entendérsela hecha en sentido genérico y no reducida a los Actos Administrativos unilaterales; por lo tanto, en ella deben incluirse tanto los unilaterales como los bilaterales, ya que dicha disposición no hace distinción alguna, interpretación que se ve coadyuvada por lo dispuesto en el artículo 2.º del Decreto Ley 111 de 1996 de la misma Ley 169 de 1994, que establece:

'Esta Ley Orgánica del Presupuesto, su reglamento, las disposiciones legales que ésta expresamente autorice, además de las señaladas en la Constitución, serán las únicas que podrán regular la programación, la elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto, así como la capacidad de contratación y la definición del Gasto Público. En consecuencia, todos los aspectos atinentes a estas áreas en otras legislaciones quedan derogados y los que se dicten no tendrán ningún efecto'.

En consecuencia, en los términos de las normas antes transcritas, se deduce que el perfeccionamiento de los contratos estatales se produce con el Registro Presupuestal de los mismos, luego de que las partes hayan expresado, por escrito, su consentimiento acerca del objeto y las respectivas contraprestaciones.

Teniendo en cuenta que la principal y originaria fuente de perfeccionamiento de las relaciones contractuales privadas, o públicas, es el acuerdo de voluntades, frente a estas últimas deberá primero firmarse el documento escrito por las partes, en señal de prueba y manifestación de que la confluencia de voluntades ha coincidido sobre elementos fundamentales, entre otros: el objeto, las contraprestaciones y demás estipulaciones contractuales.

Una vez logrado éste, debe procederse a efectuar el Registro Presupuestal, el cual, por demás, no depende de la voluntad de las partes, sino que se materializa en un pronunciamiento unilateral de la entidad contratante, de tal manera que el contrato queda perfeccionado, y nace a la vida jurídica.

Para concluir, es pertinente anotar que el Registro Presupuestal del compromiso exige que se indique el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar, en lo que una vez suscrito el contrato ya se cuenta con la determinación de estos dos elementos, y puede proceder la entidad contratante a efectuar el respectivo Registro Presupuestal"[38].

24.9. **Los hechos cumplidos y la afectación de apropiaciones**

El artículo 22 del Decreto 115 de 1996 dice lo siguiente: "No se podrán tramitar o legalizar Actos Administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. Los ordenadores de gasto responderán disciplinariamente, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma".

La norma anterior es el corolario al que conduce la exigencia de que toda afectación presupuestal cuente, previamente, con los certificados de disponibilidad y con los registros presupuestales correspondientes. Ahora bien: ¿qué sucede cuándo la Administración incurre en un hecho cumplido del cual se deriva una deuda para con un tercero pero que no se incluyó oportunamente como apropiación presupuestal?

La Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda ha conceptuado de la siguiente manera:

¿"Presupuestalmente cómo se registra y cancela en la siguiente vigencia fiscal los hechos cumplidos de años anteriores, además, son éstos permitidos por Ley de Presupuesto?

Esta Dirección considera que frente a esta prohibición legal no es factible registrar ni cancelar en la siguiente vigencia fiscal los hechos cumplidos de años anteriores toda vez que se estaría avalando situaciones que fueron abiertamente contrarias a las disposiciones que regulan la ejecución presupuestal.

---

(38) Consejo de Estado, Sección Tercera, Expediente 14935 de 2003, Magistrado Ponente: Germán Rodríguez Villamizar; y Ministerio de Hacienda-Dirección de Presupuesto Nacional, Concepto N° 22493, del 18 de junio de 2003.

Lo anterior no significa que pueda la entidad sustraerse del cumplimiento de las obligaciones a su cargo, simplemente habrá de recurrir a los mecanismos establecidos en las normas para dicho fin, afirmación que encuentra aún más sustento si se tiene en cuenta que la Función Pública es eminentemente reglada en virtud del mandato contenido en los artículos 6.° y 122 del Ordenamiento Constitucional.

Ahora bien, en el evento de que la entidad que haya adquirido compromisos pretermitiendo alguno de los requisitos exigidos por las normas presupuestales vigentes, además de las responsabilidades que se deriven de tales actuaciones, en concepto de esta Dirección existirían dos alternativas para adelantar el pago de la obligación en cuestión.

En primer término, ante la posibilidad de que se interponga una demanda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, y el fallo resulte favorable a las pretensiones del demandante, debe proceder esta entidad a la cancelación en virtud de la sentencia judicial que así lo ordene.

Pese a lo anterior, en nuestro concepto y con el ánimo de que al interior de esa entidad, se evalúe la pertinencia de evitar los eventuales procesos, consideramos que sería procedente adelantar conciliaciones prejudiciales o judiciales en los términos expuestos inicialmente. Una vez sean suscritas y aprobadas las Actas de Conciliación el pago de las sumas de dinero en ellas reconocidas se hará como arriba se indicó"[39].

24.10. Modificaciones de plantas de personal (Certificado de Viabilidad)

Para afectar apropiaciones presupuestales derivadas de las modificaciones de las plantas de personal que se den en los órganos que conforman el Presupuesto Nacional, el Estatuto Orgánico del Presupuesto ha previsto un requisito denominado "Certificado de Viabilidad", que está definido en el inciso 4 del artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto de la siguiente manera:

---

(39) Dirección General del Presupuesto Nacional, Concepto N° 2816, del 2 de mayo de 2001.

"Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un Certificado de Viabilidad Presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

Cualquier compromiso que se adquiera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones".

El Certificado de Viabilidad Presupuestal hace las veces de las vigencias futuras en materia de nóminas, y la jurisprudencia ha considerado que es ésta una obligación que rige también para las entidades que como las universidades gozan de autonomía, la cual no se ve vulnerada por la necesidad de obtener el Certificado de Viabilidad Presupuestal.

En efecto, ha dicho la Corte en Sentencia C-5 de 1998 lo siguiente:

"Cuando las instituciones de educación superior que reciban aportes del Presupuesto General de la Nación creen, desarrollen u organicen programas académicos que impliquen mayores erogaciones con cargo al Tesoro Nacional, deberán obtener previamente el certificado respectivo de Viabilidad Presupuestal expedida por la Dirección General de Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La autonomía de los entes universitarios también tiene sus límites, determinados por los derechos y las obligaciones que la misma Constitución y la ley imponen y no existe razón alguna para que no deban solicitar el Certificado de Viabilidad Presupuestal de que trata la norma prescrita, si requieren comprometer recursos de la Nación que no les fueron asignados. El fin de esta certificación es garantizar que se contará con los fondos necesarios, dentro del presupuesto, para atender la nueva obligación, y dar así cumplimiento al Principio de la Universalidad que rige en materia presupuestal, según el cual no se pueden efectuar gastos, o erogaciones con cargo al Tesoro que no figuren en el Presupuesto.

Se repite, la autonomía de las universidades tiene límite, pues estas no pueden actuar como una rueda suelta dentro del sistema. Piénsese en

una Universidad que por fuera de su presupuesto requiere de mayores recursos ya sea para iniciar un programa de formación en determinada área o extenderlo en una ya existente, financiar obras, etc., y para ello requiere de recursos de la Nación que no le fueron asignados: ¿podrá comprometer partidas futuras o no asignadas, sin cumplir ningún requisito en materia presupuestal, sólo porque es un ente autónomo? La respuesta definitivamente es negativa, pues el cumplimiento de ciertos principios presupuestales también la obliga y, por ello, no puede comprometer recursos no asignados, sin contar para el efecto con el Certificado de Viabilidad y Disponibilidad Presupuestal correspondiente".

25. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO

Recuérdese que el presupuesto –tanto el nacional como el departamental o municipal– se comienza a preparar con muchos meses de antelación al momento en que se ejecuta. Puede transcurrir más de un año entre el momento en que se estiman los ingresos o se programan los gastos y cuando estos comienzan a recaudarse o a ejecutarse una vez aprobado el presupuesto.

Por lo tanto es indispensable que la legislación presupuestal prevea mecanismos para modificar el presupuesto a lo largo de su vigencia. Pero estas modificaciones deben estar enderezadas a obtener una correcta aplicación de los propósitos del programa financiero del Estado más que a suplir defectos en la programación presupuestal.

Igualmente: el principio general que rige el capítulo de las modificaciones presupuestales es el de que quien aprueba el presupuesto básico debe aprobar también las modificaciones que a él se le hagan, cuando estas constituyan verdaderas alteraciones al contenido político que se introducen en el presupuesto original que fue sometido por el Ejecutivo a consideración del cuerpo de representación popular.

26. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS

La doctrina constitucional ha dejado sentado el principio de que no es procedente modificar el cálculo de las fuentes de los ingresos que aparecen en el proyecto original de presupuesto que se presentó a consideración de los cuerpos de elección popular.

A pesar de ser un mero estimativo, ese estimativo, al informarle a los cuerpos colegiados el origen de los ingresos, implica una decisión política que de variarse en la vida del presupuesto cambiaría también el sentido económico y político de la autorización que se dio originalmente.

Por eso la Corte ha dicho lo siguiente, al analizar la constitucionalidad del artículo 58 de la Ley 179 de 1994:

> "Se demanda en este artículo la facultad que se confiere al Gobierno de sustituir los ingresos, vale decir, las fuentes de financiación de los ingresos presupuestales, de acuerdo con el respectivo reglamento.
>
> Aceptando de conformidad con la Constitución que la facultad de aprobar el presupuesto y de modificarlo corresponde al Congreso, y que solo excepcionalmente, como se ha dicho, durante el estado de conmoción interior, puede el Gobierno modificar el Presupuesto, hay que concluir que la facultad que este inciso confiere al Gobierno es contraria a la Constitución.
>
> En efecto, si el presupuesto según la Constitución y la Ley, 'contendrá la estimación de los ingresos corrientes, las contribuciones parafiscales, los recursos de capital y los ingresos de los establecimientos públicos' (literal a del art. 7.º de la L. 38 de 1989 modificado por el art. 3º. de la L. 179 de 1994), *cuando se sustituyan los ingresos se está modificando el presupuesto, función reservada al Congreso.*
>
> En la Sentencia C-337 de 1993, al decidir sobre la exequibilidad de la Ley 21 de 1992 sobre el presupuesto para el año de 1993, dijo la Corte: 'sustituir las fuentes de financiación –tal como lo prevé el artículo 65 acusado– necesariamente, en el caso que ocupa a esta Corte, implica la modificación del presupuesto, por dos razones: primero porque el Acto Presupuestal opera sobre unas fuentes de financiación previstas con las cuales se cuenta como fundamento del cálculo o cómputo anticipado, que es el presupuesto. Y en segundo lugar, porque el acto de sustituir el fundamento genera la modificación de lo que se deriva de él'.
>
> En conclusión: como la facultad de aprobar y modificar el presupuesto corresponde al Congreso, el Gobierno solo puede ejercerla excepcionalmente, en el estado de conmoción interior, según el literal 2 del

artículo 38 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción en Colombia, se declarará inexequible la frase del inciso 1 del artículo 58 de la Ley 179 de 1994: 'estos ingresos se podrán sustituir de acuerdo con el respectivo reglamento', y se declarará exequible todo el resto del artículo que no es contrario a la Constitución"(40).

La prohibición de modificar las fuentes de financiación del presupuesto directamente por el Gobierno no puede confundirse con la posibilidad de identificar y corregir las fuentes de financiamiento en el anexo del decreto de liquidación, que es un documento meramente informativo.

"La sustitución de ingresos no puede confundirse con la capacidad que tiene el ejecutivo de identificar y corregir las fuentes de financiación del gasto en el anexo del decreto de liquidación, cuyo carácter es estrictamente informativo ya que su uso no puede alterar lo aprobado por el Congreso ni el anexo que detalla los gastos presentados en el trámite del presupuesto ante el Congreso"(41).

Esta facultad de identificar y corregir las fuentes de financiamiento del gasto (que, se repite, no implica modificar las fuentes de los ingresos establecidas en el proyecto de Presupuesto presentado a consideración del Congreso) encuentra su fundamento en el artículo 18 del Decreto 588 de 1996 reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto, que establece: "Los recursos y sus correspondientes códigos de identificación que aparecen en los clasificadores en el decreto de liquidación y sus anexos son de carácter estrictamente informativo, por lo tanto la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá corregirlo siempre que no se afecte el presupuesto de ingresos".

27. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE GASTOS

El Congreso, las asambleas o los concejos municipales aprueban el programa de gastos de la Nación, del departamento o del municipio. La norma general, entonces, cuando se efectúe una modificación del gasto, es que debe autorizarla quien ha aprobado el programa original de gasto.

---

(40) Sentencia C-23 de 1996.

(41) Mejía Cardona, op. cit., p. 305.

Pero debe recordarse que las apropiaciones no son otra cosa que autorizaciones *máximas de gasto*. Por lo tanto, si se gasta menos de lo que ha sido aprobado, en rigor no se estaría dando una modificación a la autorización inicial impartida por el cuerpo de representación popular. De allí que las reducciones o el aplazamiento de las apropiaciones, como lo veremos posteriormente, pueden ser efectuados por el Ejecutivo sin necesidad de llevarlos de nuevo al cuerpo de representación popular.

Por el contrario, cuando sea necesario hacer modificaciones, ampliando las apropiaciones o creando nuevas, la norma general es la de que deben aprobarse tales modificaciones por el Congreso, la Asamblea o el Concejo Municipal.

28. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO GENERAL DE QUE EL PROGRAMA DE GASTOS NO PUEDE MODIFICARSE SINO POR EL CONGRESO

Existen dos excepciones al principio general:

1. Cuando se establezcan créditos adicionales o traslados para atender gastos ocasionados por la declaración de estados de excepción constitucional.

2. Cuando se trate de incorporar al presupuesto recursos provenientes de donaciones.

La Corte Constitucional ha dicho al respecto lo siguiente:

"La modificación del presupuesto, en cumplimiento del Principio de Legalidad, le corresponde al legislador ordinario en tiempos de paz, y al extraordinario en los casos en que se declaren estados de excepción.

La Ley Orgánica de Presupuesto, actualmente compilada en el Decreto 111 de 1996, prevé en sus artículos 83 y 84 la posibilidad de que el Gobierno Nacional introduzca directamente modificaciones al Presupuesto General de la Nación, a través de créditos adicionales y traslados, pero única y exclusivamente para atender gastos ocasionados por la declaratoria de estado de excepción. Sobre tal previsión la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

'La Constitución encomienda a la Ley Orgánica de Presupuesto regular todo el proceso presupuestal en sus diferentes fases (programación, aprobación, modificación y ejecución), nada obsta para que contemple el caso especial de la adición presupuestal por el Gobierno para cubrir gastos ocasionados durante el estado de conmoción interior y con ocasión de él' (Sent. C-416 de 1993).

Es decir, que en desarrollo del mandato del artículo 352 superior, el legislador, en la correspondiente Ley Orgánica de Presupuesto, introdujo una excepción al principio rector que señala que la modificación del mismo es competencia del Congreso. Tal excepción encuentra fundamento constitucional precisamente en la norma superior citada, pues en ella el constituyente le atribuyó de manera expresa al legislador la facultad, a través de una ley orgánica, de regular entre otros aspectos, el relativo a la modificación del presupuesto.

El citado artículo 83 del Estatuto Orgánico del Presupuesto establece que en esos casos la fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción, es decir el correspondiente decreto legislativo, cuya legitimidad para modificar el Presupuesto General de la Nación ha reconocido esta corporación de manera reiterada: 'la declaratoria del estado de conmoción interior, dota al Presidente de facultades especiales, y señala de tal forma que le permitan atender eficientemente los retos que plantea una situación de tal naturaleza. A pesar de la aguda transformación que sufrió la antigua institución del estado de sitio en la Asamblea Nacional Constituyente y de sus mayores limitaciones, la nueva Carta dota al ejecutivo de la facultad necesaria para estimar las necesidades que surgen con ocasión de un estado excepcional, dadas las características del mismo, así como de las suficientes herramientas para resolverlas, y exige la observancia de criterios de racionalidad y proporcionalidad en la adopción de medidas a mejorar la crisis' (Sent. C-416 de 1996).

Una de las herramientas, es la facultad que para modificar el Presupuesto General de la Nación, en casos de declaratoria de estados de excepción, le atribuyó el legislador al Gobierno Nacional, a través del Estatuto Orgánico del Presupuesto, norma que escribió en desarrollo del mandato superior contenido en el artículo 352 superior sobre el

cual esta misma corporación, en varias de sus sentencias, se ha pronunciado en el siguiente sentido: 'El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 213 de la Constitución, puede efectuar modificaciones en el Presupuesto General de la Nación, siempre que ellas sean requeridas para financiar las erogaciones destinadas a conjurar la alteración del orden público y se utilicen para tal fin' (Sent. C-416 de 1993).

Queda claro entonces, que el Presupuesto General de la Nación solamente puede ser modificado por el legislador, salvo en los casos de declaratoria de estados de excepción (arts. 213, 215 C.N.), en los cuales está habilitado para hacerlo el Gobierno Nacional, tal como lo establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto, lo que equivale a señalar que en tiempos de normalidad el presupuesto solo puede ser modificado por el Congreso, mientras que en los casos de perturbación del orden económico y social, el ejecutivo, previo a la declaratoria del estado de excepción, tiene legítimas facultades para hacerlo: 'nada obsta a la luz de los preceptos constitucionales para que en tiempos de perturbación económica y social, con el objeto de hacerle frente a las necesidades propias de esta, queda el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, quien revestido de poderes extraordinarios, modifique o incremente tanto el presupuesto de rentas como el de gastos siempre y cuando ello se haga con el único objeto de conjurar la crisis. Así se deduce no solamente del sentido y los fines de una institución como la del estado de emergencia económica, sino de la interpretación sistemática de las normas constitucionales que hoy estructuran los estados de excepción en su conjunto en armonía con los artículos 345 y siguientes, que están concebidos sobre el supuesto de que la distribución de competencias en materia presupuestal debe tener desarrollo «en tiempos de paz», por cuanto los apremios de una situación tan urgente que ha hecho necesaria la apelación a facultades extraordinarias no son compatibles con la aplicación de aquellas previsiones si de lo que se trata es de arbitrar recursos en forma inmediata y de aplicarlos efectivamente a estudios para contrarrestar los hechos perturbatorios y de tensión de sus efectos' (Sent. C-488 de 1992)"[42].

(42) Los anteriores son apartes de la Sentencia C-772 de 1998.

La doctrina, a pesar de que la norma general es la de que la única excepción al principio general de que las modificaciones al presupuesto deben ser aprobadas por el Congreso es que se trate de la apertura de créditos o traslados adicionales en los casos de excepción de constitucionalidad, ha visto una segunda excepción cuando se trate de incorporar al presupuesto recursos provenientes de la asistencia o cooperación internacional.

En efecto:

"A pesar de la existencia de una profusa jurisprudencia con la cual la Corte Constitucional ha excluido del ordenamiento jurídico todas las facultades que, en materia de modificaciones al presupuesto aprobado por el Congreso, le han otorgado al ejecutivo, salvo en los estados de excepción consagrados en la Constitución, el Consejo de Estado, al resolver una consulta del ejecutivo, consideró que existe otra excepción para los recursos provenientes de asistencia o cooperación internacional no reembolsable según lo establece el artículo 33 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Dispone el artículo 33: 'Los recursos de asistencia o cooperación internacional de carácter no reembolsable hacen parte del presupuesto de rentas y del Presupuesto General de la Nación y se incorporarán al mismo como donaciones de capital *mediante decreto del Gobierno*, previa certificación de sus recaudos o expedido por el órgano receptor, su ejecución se realizará de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen y estarán sometidos a la vigilancia de la Contraloría General de la República.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará de estas operaciones a las comisiones económicas del Congreso'.

La Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en concepto de 1 de diciembre de 1999 dijo lo siguiente:

'En primer término debe señalarse que en vista del planteamiento formulado en la consulta la sala parte de la vigencia del artículo 33 prescrito, como quiera que este no ha sido erogado, ni declarado inexequible por la Corte Constitucional.

Dispone el legislador que tales recursos deben ser ejecutados «de conformidad con lo estipulado en los convenios o acuerdos internacionales que los originen», estableciendo, como acontece con los recursos parafiscales en el artículo 29 del mismo estatuto, una excepción con fuerza o norma orgánica, a la aplicación de las disposiciones presupuestales ordinarias. Entiende la sala que el legislador puede, por conducto de la ley orgánica, fijar también el régimen presupuestal especial aplicable a dichas normas, lo cual equivale a firmar que la Constitución no establece que todas las incorporaciones deben hacerse por conducto de ley, sino que la ley orgánica podría establecer que la modificación del presupuesto por incorporación de recursos de asistencia internacional, que son excepcionales y sujetos a convenios internacionales, como efectivamente lo estableció, un trámite excepcional por decisión del Gobierno.

Además la redención normativa de la ley orgánica al orden jurídico internacional lleva implícito el respeto a los compromisos internacionales del país con miembros de la comunidad internacional.

Los aspectos relacionados con la consulta, hacen referencia en la mayor parte de los casos, a las actuaciones del Presidente de la República mediante contrato o convenio 'por razones de evidente necesidad nacional', sin autorización previa del Congreso, pero sí se le pide su aprobación posterior (art. 150.14).

En consecuencia para el caso concreto bajo análisis, si el Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé como función del Gobierno la incorporación de donaciones de capital mediante decreto, significa lo anterior que el Congreso no tiene que dar con una ley ordinaria la incorporación de partidas de donación provenientes de los recursos de asistencia internacional, porque la primera prevé este mecanismo de incorporación presupuestal mediante resolución administrativa del Gobierno.

En conclusión existe un régimen jurídico idéntico, según el cual, los recursos de donación provenientes de la asistencia o cooperación internacional, no reembolsables, se incorporan al presupuesto nacional como «recursos de capital», por Acto Administrativo del Poder Ejecutivo, consistente en decreto expedido por el Gobierno Nacional, según el Estatuto Orgánico del Presupuesto (art. 3.° D. 111 de 1996); por

tanto, no es necesaria la modificación del presupuesto en esta materia con la expedición de una ley".

29. DIFERENCIAS ENTRE LA MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL A TRAVÉS DE LAS ADICIONES Y LAS MODIFICACIONES AL DECRETO DE LIQUIDACIÓN

Como hemos dicho, el decreto de liquidación de presupuesto cuenta con un anexo donde se detalla el tipo de gastos que van a ejecutarse. ¿Qué sucede cuando el Gobierno modifica el decreto de liquidación de presupuesto y este anexo no puede modificar las autorizaciones máximas de gasto que ha impartido el Congreso? La Corte Constitucional ha definido que la modificación del decreto de liquidación no implica la modificación o el cambio de las autorizaciones máximas de gasto impartidas por el Congreso.

Por eso ha dicho lo siguiente:

"Este decreto de liquidación no es en sí mismo un acto normativo capaz de modificar los alcances de aquello que fue aprobado en el Congreso, sino una operación destinada a clarificar los resultados del debate legislativo y especificar el gasto, todo con el fin de facilitar la correcta ejecución del presupuesto, así como el control más apropiado del mismo por parte de las distintas instancias competentes.

En reciente decisión, la Corte precisó la importancia y los límites de este decreto en los siguientes términos: 'es evidente, entonces, que el decreto de liquidación del presupuesto cumple una función de trascendental importancia, pues en él habrán de quedar consignados, en forma definitiva, todos los ingresos y gastos con las correspondientes partidas tal y como fueron aprobadas por el Congreso, sin que pueda el Gobierno aumentar o disminuir su cuantía ni recibir cambios en cuanto a su asignación y destino, respetando íntegramente el contenido de los preceptos que dicho órgano haya expedido'.

Es, pues, claro, que mediante el decreto de liquidación, el Gobierno puede detallar el gasto, pero no tiene la facultad, de manera alguna, de modificar su monto o su destinación, pues ello entraría en contradicción con los principios de legalidad y de especialización del gasto.

Este decreto es un mecanismo para facilitar y hacer más transparente la situación del presupuesto, tal y como fue aprobado por el Congreso, por lo cual mal podría utilizarse este instrumento jurídico ejecutivo para contradecir los mandatos del órgano legislativo. Conforme a lo anterior, para la Corte es claro que por medio del decreto de liquidación no puede el Gobierno efectuar traslados presupuestales o abrir créditos adicionales sino que para tal efecto debe presentar los correspondientes proyectos de ley tal y como lo señala el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Otra cosa diferente es que por medio de tal decreto el Gobierno pueda ubicar en el sitio adecuado las partidas que estén incluidas en las secciones, programas y subprogramas que no estén de acuerdo con su naturaleza según lo establece el artículo 50 de la Ley 294 de 1995.

La función atribuida al Gobierno –concluye la Corte– es organizativa y en ningún momento le permite introducir nuevos ingresos o gastos ni variar o derogar los ya aprobados por el Congreso, simplemente se busca corregir las decisiones en que haya incurrido al expedir la ley anual respecto a la ubicación de las partidas, dando así cabal cumplimiento al principio de especialización"[43].

30. CRÉDITOS ADICIONALES

Los aumentos al presupuesto de apropiaciones tienen lugar a través de los llamados créditos adicionales o presupuestos adicionales.

"Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación –dice el artículo 79 del EOP– se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las existentes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevo servicios autorizados por la ley, se pueden abrir créditos adicionales por el Congreso o por el Gobierno con arreglo a las disposiciones de los artículos siguientes.

Las normas presupuestales han procurado tradicionalmente ser estrictas aunque no siempre han tenido éxito en su propósito, en la utilización de los presupuestos adicionales".

(43) Sentencia C-685 de 1996.

El crédito adicional se justifica cuando efectivamente hay un hecho inesperado que requiere la atención del Estado a través de un gasto que fue imposible prever cuando se preparó el presupuesto. Pero los créditos adicionales no pueden ni deben convertirse simplemente en un subterfugio para encubrir la defectuosa programación presupuestal.

31. TRASLADOS PRESUPUESTALES

El artículo 80 del Estatuto Orgánico del Presupuesto prevé que las modificaciones que deben obligatoriamente presentarse a consideración del Congreso son de dos géneros: traslados y créditos adicionales; en los primeros no hay propiamente aumento del gasto público o incremento ya sea adicional o suplementario de las apropiaciones inicialmente aprobadas sino una simple transferencia de una entidad ejecutora a otra, pero aún estos últimos deben ir a consideración del Congreso.

La norma general que se aplica es la siguiente: si el traslado implica cambio de entidad ejecutora debe ser aprobado por el Congreso puesto que significa una modificación del presupuesto originalmente aprobado. En cambio, si el traslado se realiza al interior de una misma entidad (de un programa a otro) no requiere autorización del Congreso Nacional o del cuerpo de representación popular correspondiente.

Los traslados, ha dicho la Corte Constitucional, "disminuyen el montante de una apropiación (contracrédito) con el fin de aumentar la cantidad de otra partida (crédito)"; en estas operaciones simplemente se varía la destinación del gasto entre diferentes secciones (entidades públicas) o entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), lo cual se consigue con la apertura de créditos mediante una operación de contracréditos en la ley de apropiaciones.

Si se tiene en cuenta el contenido de las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto arriba transcritas que regulan las modificaciones, especialmente lo estipulado en el artículo 80 de dicho Estatuto, que establece que el Gobierno Nacional deberá presentar al Congreso los proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, "cuando sea indispensable aumentar la cuantía a las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública o inversión", y en el artículo

83, que autoriza al Gobierno para hacerlos a través de decretos legislativos en los casos de declaratoria del estado de excepción, es claro que ni la Constitución ni el Estatuto Orgánico del Presupuesto consagran o viabilizan la posibilidad de que las "autoridades administrativas" modifiquen por sí mismas, directa o unilateralmente, los presupuestos de las entidades públicas, ni efectuando traslados, ni autorizando créditos adicionales.

Se concluye que en lo referido a traslados presupuestales el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución, a través del Estatuto Orgánico, previó dos escenarios distintos que determinan la autoridad competente para efectuarlos:

"En el primero de ellos, esto es, cuando con el traslado se afectan montos asignados entre secciones (entidades públicas), entre tipos de presupuesto (funcionamiento, inversión, servicio de la deuda), y entre programas o subprogramas, el traslado deberá hacerse mediante ley, esto es, le corresponde efectuarlo al Congreso.

En el segundo caso, esto es, cuando se trata de traslados destinados a atender los gastos ocasionados por la declaratoria de estado de excepción, el competente para efectuarlo será el Gobierno mediante decreto, en los términos que éste señale"[44].

Ha agregado en esta misma sentencia la Corte que los traslados internos, "que solo afectan el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda respectiva, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

Es más, este tipo de operaciones están autorizadas de manera general tal como lo señala expresamente el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, reglamentario del Estatuto Orgánico del Presupuesto:

'Artículo 34. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus

(44) Sentencia C-772 de 1998.

apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, *se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo.* En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional, estas modificaciones al anexo del decreto de liquidación se harán por resolución o acuerdo de las juntas o consejos directivos.

Estos actos administrativos requieren para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General de Presupuesto Nacional. Si se trata de gastos de inversión se requerirá además del concepto favorable del Departamento Nacional de Planeación.

El Departamento Nacional de Planeación al conceptuar sobre modificaciones al anexo del decreto de liquidación, financiados con recursos del crédito externo, verificará que dicha modificación se ajusta al objeto estipulado en los respectivos contratos de empréstito.

La Dirección General del Presupuesto enviará copia de los actos administrativos a la Dirección General del Tesoro a fin de hacer los ajustes en el programa anual de caja que sean necesarios'.

Es decir –concluye la Corte–, que de acuerdo con la regulación orgánica del presupuesto, contenida en el correspondiente Estatuto y en sus normas reglamentarias, cuando se trata de traslados presupuestales internos, esto es de operaciones a través de las cuales 'simplemente se varía la destinación del gasto entre numerales de una misma sección (rubros presupuestales de una misma entidad), el jefe del organismo o la junta o consejo directivo si se trata de un establecimiento público del orden nacional están autorizados para hacerlo mediante resolución o acuerdo respectivo'".

32. REDUCCIÓN Y APLAZAMIENTO DE APROPIACIONES

Una última modalidad de modificación presupuestal consiste en la reducción (en el monto) o el aplazamiento (en el tiempo) de las apropiaciones aprobadas inicialmente por el cuerpo de elección popular.

Ya hemos dicho que las apropiaciones son autorizaciones máximas de gasto para ser ejecutadas durante la vigencia fiscal correspondiente. Esta

es la razón por la cual su reducción o su aplazamiento no se considera que deban ser aprobados por el Congreso, por la Asamblea o por el Concejo Municipal.

En cualquier mes del año fiscal, dice el artículo 76 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, "el Gobierno Nacional, previo concepto del Consejo de Ministros, *podrá reducir o aplazar total o parcialmente, las apropiaciones presupuestales...*".

La reducción o el aplazamiento de las apropiaciones presupuestales no puede hacerse de manera arbitraria por parte del Gobierno. El mismo Estatuto Orgánico, artículo 76, prevé las hipótesis en que procede alguna de estas dos eventualidades. Estas hipótesis son las siguientes:

> "Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estimare que los recaudos del año puedan ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos; o que no fueren aprobados los nuevos recursos por el Congreso; o que los aprobados fueren insuficientes para atender los gastos a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política; o que no se perfeccionen los recursos del crédito autorizado; o que la coherencia macroeconómica así lo exija. En tales casos el Gobierno podrá prohibir o someter a condiciones especiales la asunción de nuevos compromisos y obligaciones".

Nótese que en este artículo están previstas, de una parte, las dos hipótesis de reducción o de aplazamiento total o parcial de las apropiaciones inicialmente aprobadas; y como un complemento, está también prevista la posibilidad de que ante circunstancias en que la prudencia fiscal así lo exija el Gobierno pueda prohibir o someter a condiciones especiales (se entiende que más restrictivas) la asunción de nuevos compromisos y obligaciones. Aunque se trata de hipótesis muy relacionadas, puede haber la imposición de condiciones especiales para la afectación de apropiaciones sin necesidad de entrar a reducir o aplazar estas últimas.

Sobre el alcance y la razón de ser del mecanismo de las reducciones y aplazamiento de las apropiaciones presupuestales ha dicho la Corte Constitucional lo siguiente:

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

La Corte considera entonces que en principio es legítimo que las normas acusadas, que hacen parte del Estatuto Orgánico del Presupuesto, atribuyan al Gobierno la posibilidad de reducir o aplazar ciertas apropiaciones, en determinados eventos, pues, conforme al artículo 352 de la Carta, corresponde a la Ley Orgánica del Presupuesto regular la ejecución presupuestal. Además, como bien lo destaca la ciudadana interviniente y el Ministerio Público y tal como lo ha señalado esta Corporación, la Constitución atribuye al Gobierno, el peso esencial de la ejecución del presupuesto. Esto es natural, porque el ejecutivo no solo tiene la responsabilidad primaria de la ejecución de la política económica y general del Estado (arts. 150, 303 y 317 C.N.) sino que, además, es el órgano que posee las capacidades técnicas y el conocimiento detallado de la disponibilidad de recursos para asegurar una ejecución idónea del presupuesto.

Lo anterior no significa, empero, que la Ley Orgánica pueda proferir facultad abierta al Gobierno para distribuir o aplazar con total discrecionalidad la ejecución de las distintas partidas apropiadas por la ley anual de presupuesto, por cuanto de todos modos el proceso presupues-

> tal está sometido a la Constitución y a la Ley. Admitir que el Gobierno pudiera, a su arbitrio y en cualquier tiempo, disminuir o aplazar las apropiaciones implicaría conferir al ejecutivo un poder fiscal fuera de control, lo cual es contrario a la idea misma de Estado de Derecho (art. 1.º C.N.). Por consiguiente estas facultades deben estar ligadas a las propias responsabilidades constitucionales del Gobierno en materia fiscal y en el desarrollo de la política económica general y deben armonizar con la naturaleza misma la ejecución presupuestal"[45].

A diferencia de lo que fue al menos originalmente la práctica constitucional norteamericana, que permitía al Presidente, hasta 1974, lo que se conoce como la prerrogativa del "*impoudment*", es decir, la atribución al Presidente de Estados Unidos de la facultad para reducir discrecionalmente las apropiaciones asignadas a los órganos de la Administración Pública, la Corte Constitucional colombiana ha precisado "el deber de motivar con precisión las razones y consideraciones" que lleven a aplazar o suspender total o parcialmente las apropiaciones presupuestales. No es una facultad discrecional sino una alternativa que se debe ejercer con sindéresis y dentro de las hipótesis taxativamente señaladas en el propio Estatuto Orgánico del Presupuesto (art. 66).

La jurisprudencia de la Corte ha formulado algunas precisiones adicionales sobre el alcance de la facultad de reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones.

En primer lugar, ha señalado que esta es una prerrogativa gubernamental que cobija también a las entidades que gozan de autonomía administrativa y presupuestal; es decir, el Gobierno puede establecer en este tipo de entidades, tales como la Contraloría o las universidades, reducciones o aplazamientos de apropiaciones:

> "Pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órga-

(45) Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 1997.

nos autónomos, ni afectar la gestión propia de estos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gastos de las entidades".

Igualmente considera que, en principio, lo más recomendable es establecer reducciones o aplazamientos porcentualmente uniformes para no hacer gravitar sobre este tipo de entidades un mayor peso relativo en el ajuste fiscal.

"La Corte considera que en principio el ejecutivo debe limitarse a hacer reducciones o aplazamientos uniformes e iguales para los diversos órganos y ramas del poder, ya que de esa manera se concilia la autonomía fiscal de esas entidades con las responsabilidades fiscales y macroeconómicas del ejecutivo, pues evita que el Gobierno afecte la autonomía de determinadas entidades o ramas del poder descargando en ellas el peso esencial del ajuste al gasto"(46).

Por último, tratándose de recursos parafiscales que figuren en el Presupuesto Nacional de conformidad con el artículo 29 del Decreto 111 de 1996, la Corte ha señalado que la entidad autorizada para decretar aplazamientos o reducción de sus apropiaciones no es el Gobierno Nacional sino los consejos directivos de las correspondientes entidades que manejan recursos parafiscales, como es el caso del Sena.

"El artículo 29 del Decreto 111 de 1996 –ha dicho la Corte en esta misma sentencia–, prescribe que las contribuciones parafiscales administradas por los órganos que formen parte del Presupuesto General de la Nación se incorporarán al presupuesto solamente para registrar la estimación de su cuantía y en capítulo separado de las rentas fiscales, lo cual, a juicio de esta corporación, y teniendo en cuenta, como ya se dijo, que el manejo, administración y ejecución de estos recursos será exclusivamente de la forma dispuesta en la ley que los crea, para el caso del Sena, en la Ley 119 de 1994, vuelve a concluir que el Gobierno no podía, mediante un decreto como el acusado, reducir el presupuesto de dicha institución, en lo que se refiere a las contribuciones parafiscales, pues ello es competencia, se reitera, del Consejo Directivo Nacional, sin que pueda pretender sustentarse dicha reduc-

(46) Corte Constitucional, Sentencia C-129 de 1997.

ción, como lo hace la entidad demandada, en los artículos 76 y 77 del Decreto 111 de 1996.

Lo anterior, por cuanto al establecer expresamente el artículo 29 del Decreto 111 de 1996 que las contribuciones parafiscales solo se incluirán en el Presupuesto General de la Nación para efectos de registrar la estimación de su cuantía, y que su manejo, administración y ejecución será de acuerdo con la ley que las crea, de ello se deduce que, frente a las mismas, no le son aplicables las normas anteriormente transcritas, como sí lo son para los demás recursos que integran, para el caso concreto, el presupuesto del Sena, pues el artículo 29 sólo excluye a las contribuciones parafiscales del tratamiento general dado a los demás recursos"[47].

Ha precisado por último la Corte Constitucional que las autorizaciones que acostumbra recibir en las disposiciones generales del presupuesto el Director General de Presupuesto para "aprobar las aclaraciones y correcciones de errores aritméticos o de leyendas en que se incurra en la elaboración de la Ley Anual del Presupuesto General de la Nación", en nada tienen que ver ni deben por lo tanto confundirse con la facultad de suspender total o parcialmente o aplazar la ejecución de apropiaciones presupuestales.

33. CONTROL Y EVALUACIÓN PRESUPUESTAL

33.1. ¿Porqué el control?, ¿porqué la gestión de la evaluación presupuestal?

La respuesta a estos dos interrogantes constituye una de las misiones principales del derecho presupuestal moderno. El control busca verificar desde diversos ángulos que las decisiones presupuestales se ejecuten correctamente. No sólo en sí mismas desde un punto de vista numérico legal, sino también de conformidad con la ley que rige los procesos presupuestales.

---

(47) Corte Constitucional, Ibídem.

Modernamente se viene abriendo camino también la misión de evaluar los resultados de la gestión presupuestal; de establecer qué tan eficaz ha sido el gasto público; de definir si los objetivos perseguidos se han cumplido en la extensión y con la cobertura deseables, y si los usos alternativos de los recursos públicos podrían ser otros. Tal es el propósito de la evaluación presupuestal que presenta matices de diferenciación con el control propiamente dicho.

En la siguiente sección vamos a analizar tanto los aspectos atinentes al control del proceso presupuestal como de su evaluación.

33.2. Diversas clasificaciones del control presupuestal

Siguiendo al profesor Duverger podemos decir que puede haber diversos tipos de control presupuestal, según el enfoque que a éste se le dé: puede haber un control según la naturaleza de las personas controladas (ya sea que se controle la actividad de los ordenadores del gasto o de los pagadores del mismo); el control puede clasificarse asimismo según la naturaleza de los hechos controlados (control de los ingresos o control de los gastos); puede también establecerse el control según el momento del ciclo presupuestal sobre el cual se apliquen los instrumentos de control (puede ser control a priori, durante la ejecución del presupuesto o con posterioridad); y finalmente, el control puede clasificarse según la naturaleza de la entidad controladora (puede haber controles administrativos, jurisdiccionales, políticos)[48].

33.3. Existen múltiples autoridades de control presupuestal

En la práctica, el control presupuestal ofrece muchas autoridades y la clasificación que acabamos de presentar en el punto anterior a menudo aparece mezclada. Así, por ejemplo, en el ámbito del control administrativo del presupuesto participan entidades tan variadas como el Ministerio

(48) Duverger, op. cit., p. 236. Un reciente y completo análisis de los diversos tipos de control presupuestal puede consultarse en: Juan Calvo Vérgez, *El control del presupuesto en la nueva ley general presupuestaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2006.

de Hacienda, la Dirección General del Presupuesto, Planeación Nacional, el Confis, la Procuraduría y las contralorías.

En el campo político el control presupuestal está reservado a las entidades de elección popular tales como el Congreso, las asambleas y los concejos en lo correspondiente al ámbito de sus correspondientes jurisdicciones.

Y en el terreno jurisdiccional podemos observar cómo entidades tales como la Corte Constitucional y el Contencioso Administrativo participan de diversa manera en el control presupuestal.

Por último, no podríamos dejar de mencionar a la ciudadanía, la cual, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 270 de la Constitución Nacional, también tiene una labor de control sobre las decisiones y la buena marcha de la ejecución presupuestal. Este artículo de la Carta Política, ubicado precisamente en el Capítulo I del Título XII dedicado a los organismos de control, precisa que "La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados".

33.4. **La Contraloría y el control fiscal de la ejecución presupuestal**

El artículo 95 del Estatuto Orgánico del Presupuesto dispone que "La Contraloría General de la República, ejercerá la vigilancia fiscal de la ejecución del presupuesto sobre todos los sujetos presupuestales".

La vigilancia fiscal de la ejecución presupuestal es, pues, una de las facetas del control fiscal que ejerce la Contraloría General de la República y que a las voces del artículo 267 de la Constitución "es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación".

El control fiscal se ejerce en forma posterior y selectiva y comprende, según lo precisa el mismo artículo 267 la Carta en su numeral 2, un control financiero, de gestión, y de resultados, fundado en los principios de eficiencia, economía, equidad y valoración de los costos ambientales.

33.5. Funciones de control presupuestal asignadas a la Contraloría General de la República

Hemos dicho que la vigilancia fiscal de la ejecución fiscal de los presupuestos es una de las modalidades del control fiscal (noción más amplia) encomendada a la Contraloría General de la República.

A continuación, sucintamente, comentaremos las principales funciones que la Constitución y la ley le asignan al Contralor General de la República en lo atinente a la vigilancia presupuestal.

Naturalmente las contralorías ejercen otra serie de funciones relacionadas con el control fiscal, pero que en rigor no están directamente relacionadas con el proceso presupuestal. No nos referiremos entonces a ellas, sino a aquellas que de una u otra manera tocan de cerca con la vigilancia del proceso presupuestal.

33.5.1. Presentar a la Cámara de Representantes la cuenta general del presupuesto y el tesoro. Esta es una primera función asociada con la vigilancia presupuestal que la ley le otorga al Contralor General de la República, de conformidad con lo previsto en los artículos 38 y 39 de la Ley 42 de 1993.

33.5.2. Uniformar y centralizar la contabilidad presupuestal del país (art. 37 L. 42 de 1993). Es necesario distinguir dos tipos de contabilidades en el ámbito público: la contabilidad presupuestal, que le corresponde llevarla a la Contraloría General de la República, y la Contabilidad General de la Nación, cuya responsabilidad le incumbe a la Contaduría General de la Nación.

El constituyente de 1991 resolvió hacer esta distribución de tareas. En efecto:

> "Habrá un Contador General –dice el artículo 354 de la Constitución–, funcionario de la Rama Ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territoriales o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

> Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país conforme a la ley".

Algunos autores se han pronunciado en contra de esta bifurcación de las responsabilidades contables en el país. Por ejemplo, Hugo Palacios Mejía opina lo siguiente:

> "La Constitución de 1991 avanzó un poco en la dirección correcta, puesto que limita la facultad contable de la Contraloría a las actividades de registro de la actividad presupuestal. El registro de las demás actividades financieras de la Nación se encargó al Contador General. Pero, por supuesto, la regulación sigue siendo dañina; no es posible hacer una separación satisfactoria entre las actividades de ejecución del presupuesto, cuyo registro contable corresponde a la Contraloría, y las demás actividades de Gestión Fiscal en el Estado, que debe registrar el Contador"[49].

33.5.3. Corresponde al Contralor General de la República certificar el balance de la Hacienda presentado por el Contador General de la Nación. En efecto, el inciso final del artículo 268 de la Constitución puntualiza que es función del Contralor General de la República: "Presentar a la Cámara de Representantes la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro y certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General".

33.5.4. Llevar el registro de la deuda pública. El inciso 3 del artículo 268 superior señala que es función del Contralor "llevar un registro de la Deuda Pública de la Nación y de las Entidades Territoriales". Palacios Mejía formula también críticas a la operatividad de esta facultad, así:

> "Esta es una función que tradicionalmente se ha encomendado a la Contraloría, y cuya justificación es cada día menos clara. Aunque, por supuesto, la Nación, las Entidades Territoriales y, en general, todas las entidades públicas, deben registrar su deuda, como expresión

(49) Palacios Mejía, op. cit., p. 241.

de elementales principios de organización financiera, no se ve porqué la Contraloría deba llevar un registro independiente, en vez de limitarse a verificar que las entidades deudoras cumplen sus deberes en la materia. Al encomendar esta labor en la Contraloría se diluye, de alguna manera, la responsabilidad que las entidades públicas deudoras tienen por el manejo de su deuda. El hecho de que una obligación financiera de una entidad pública no aparezca en este registro, o de que se certifique sobre ella, no disminuye en forma alguna su exigibilidad, salvo que la ley lo haya dispuesto así"(50).

Fenecer las cuentas de los responsables del erario. El numeral 2 del artículo 268 de la Constitución Nacional indica que es función del Contralor General de la República "revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado".

33.5.5. Prescribir las formas de rendir las cuentas fiscales por parte de los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. Tal es la función primera que prescribe el artículo 268 de la Constitución Nacional al Contralor General de la República.

Acá aparece puntualizada la tarea, que debe ser posible a través de la metodología de rendición de cuentas, de adelantar una evaluación financiera operativa y de resultados, que es la nueva faceta que el Constituyente de 1991 encomendó a la Contraloría. Sobre este punto ha conceptuado la Corte Constitucional lo siguiente:

"Corresponde al Contralor General de la República y, por ende, a las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales, señalar la forma y el modo como los funcionarios encargados del manejo de los recursos públicos deben rendir las cuentas a ese organismo de control, para efectos de vigilar y controlar la ejecución del presupuesto. Criterio ya avalado por esta corporación en anterior pronunciamiento, cuando expresó 'con arreglo a los citados artículos de la Constitución, el método y la forma de rendir cuentas son cuestiones del resorte de las

(50) Ibídem, pp. 234 y 235.

Contralorías, y el Legislador extraordinario –y aún el ordinario– no pueden inmiscuirse en ellas. Sin embargo, conviene aclarar, que esta labor debe ser coordinada con el Contralor General de la República, quien tiene las funciones constitucionales (art. 268-12) de «dictar las normas generales para armonizar los sistemas de Control Fiscal de todas las entidades públicas del orden nacional y territorial»'.

Finalmente, considera la Corte pertinente señalar que la función asignada al Contralor General de la República en el numeral 1 del artículo 268 de la Constitución, para prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas los encargados del manejo de fondos o bienes públicos, solo puede ser ejercida por este funcionario pues se trata de una labor de reglamentación. Entonces, mal podrían cumplirla los Contralores Departamentales, Distritales y Municipales, a pesar de que el inciso 6 del artículo 272, del mismo ordenamiento, les atribuye el ámbito de su jurisdicción las mismas facultades del Contralor General, pues haciendo una interpretación sistemática de las facultades que la Carta le atribuyen al Contralor General, es a éste a quien corresponde dictar las normas generales para armonizar los sistemas de Control Fiscal de todas las entidades públicas del Orden Nacional y Territorial"[51].

33.5.6. Presentar informes sobre la situación de las finanzas del Estado (art. 268 C.N. y L. 5.ª de 1992).

33.5.7. Solicitar informes sobre la situación fiscal de los empleados oficiales de cualquier orden, y a toda persona o entidad pública que administre fondos o bienes de la Nación (num. 4 art. 268 C.N.).

33.5.8. "Presentar al Congreso de la República un informe sobre el estado de recursos naturales y del ambiente" (num. 7 art. 268 C.N.).

"Se trata de una facultad relativamente discutible de las que caracterizan la función del Control Fiscal, puesto que aunque toda la comunidad tiene interés en la preservación del ambiente, ni este, ni los re-

(51) Corte Constitucional, Sentencia C-570, del 6 de noviembre de 1997, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

cursos naturales, son siempre bienes del Estado; ni los instrumentos o criterios para medir la gestión ambiental son similares a los que se utilizan para determinar la gestión de los bienes fiscales.

Es probable que el ejercicio de esta facultad duplique las funciones que corresponden, por ley, a otros órganos del Estado, cree conflictos de criterios, ocasione un desperdicio de recursos económicos, y disminuya la eficacia de la Contraloría en sus otras tareas, con perjuicio, naturalmente, para la gestión fiscal y de los recursos ambientales"[52].

33.5.9. "Establecer la responsabilidad que se derive de la Gestión Fiscal, imponer las sanciones pecuniarias que sean del caso, recaudar su monto y ejercer la jurisdicción coactiva sobre los alcances deducidos de la misma" (num. 5 art. 268 C.N.).

33.5.10. Conceptuar sobre la calidad del control interno que se esté ejerciendo al interior de las entidades públicas (num. 6 art. 268 C.N.).

33.5.11. Colaborar en las investigaciones con las autoridades penales o disciplinarias en relación con todas las infracciones y delitos que puedan ir contra la Administración Pública y el manejo de los bienes fiscales (num. 8 art. 268 C.N.).

33.6. **Control financiero, de gestión y de resultados**

La Constitución de 1991 quiso imprimirle un aliento nuevo al control presupuestal por parte de la Contraloría al establecer que no sólo defina las normas de la contabilidad presupuestal sino que prescriba los métodos y la forma de rendir cuentas por parte de los responsables, buscando criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados.

A este respecto vale la pena citar lo que habrá de entenderse por control financiero, de gestión y resultados según la misma Corte Constitucional lo ha puntualizado:

---

(52) Palacios Mejía, op, cit., p. 237.

"En el control financiero se examina si los estados financieros reflejan el resultado de las distintas operaciones hechas por una entidad y los cambios en su situación financiera, en la elaboración de los mismos y en las transacciones y operaciones que los originaron, si se observaron y cumplieron las normas constitucionales y legales y las relacionadas con los principios y reglas que rigen la contabilidad.

En el control de gestión se analiza la eficiencia y la eficacia de las entidades en la administración de los recursos públicos, lo cual se lleva a cabo mediante la evaluación de los procesos administrativos, la utilización de indicadores de rentabilidad pública y desempeño, y la identificación de la distribución del excedente que éstas producen, así como de los beneficiarios de su actividad.

En el control de resultados se establece el cumplimiento o logro de los objetivos, planes, programas y proyectos de la administración, en un período determinado".

Sobre la distinción entre la contabilidad presupuestal y la contabilidad general de la Nación ha puntualizado también la Corte Constitucional lo siguiente:

"La Contabilidad Financiera es aquella relativa al registro e información de los ingresos, gastos, activos y pasivos de las distintas entidades públicas no solo del orden nacional sino también territorial y de las entidades descentralizadas por servicios cualquiera que sea el orden al que pertenezcan.

La contabilidad de la ejecución presupuestal, comprende el registro de la ejecución de los ingresos y los gastos que afectan las cuentas del Tesoro Nacional, incluidos los reconocimientos, recaudos y ordenaciones de gasto y de pagos. Como también la totalidad de los saldos, flujos y movimientos del efectivo de los derechos y obligaciones corrientes, de los ingresos y gastos devengados como consecuencia de la ejecución presupuestal (art. 36 L. 42 de 1993).

El Presupuesto General del sector público está conformado por la consolidación de los Presupuestos General de la Nación y de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, los particulares o entidades que ma-

nejen fondos de la Nación, pero solo en relación con dichos fondos, y de los fondos sin personería jurídica creados por la ley o por autorización de ésta" (art. 37 L. 42 de 1993).

La Contraloría General de la República debe entonces uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad en lo que atañe a la ejecución del Presupuesto General del sector público y establecer la forma, oportunidad y responsables de la prestación de los informes sobre dicha ejecución (art. 37 L. 42 de 1993,). Para lo cual el Contralor debe establecer la nomenclatura de cuentas de acuerdo con la Ley Orgánica del Presupuesto y prescribir los métodos y la forma de rendir las cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, al igual que revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

De otra parte, es pertinente señalar que las cuentas mediante las cuales se ejecuta el presupuesto, deben centralizarse y unificarse en la Contraloría General de la República, pues es el Contralor quien tiene la obligación constitucional de presentar a la Cámara de Representantes la cuenta del Tesoro (art. 178-2), y certificar sobre la situación de las finanzas del Estado (art. 268-11 C.N.). Además, de acuerdo con los principios que rigen el presupuesto, en especial el de unidad y de universalidad, los ingresos y gastos del Estado deben aparecer registrados en un solo documento y todas las rentas y gastos de las distintas entidades públicas, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, deben aparecer en el presupuesto. Estos principios, junto con el de planificación y unidad de caja, como lo ha dicho la Corte, "logran producir un efecto unificado de todo el manejo presupuestal"(53).

33.7. Control político del presupuesto

Además de las normas pertinentes que aparecen en la Constitución misma, es relevante recordar lo que al respecto dice el artículo 90 del Estatuto Orgánico del Presupuesto:

---

(53) Corte Constitucional, Sentencia C- 570, del 6 de noviembre de 1997, Magistrado Ponente: Carlos Gaviria Díaz.

"Sin perjuicio de las prescripciones constitucionales de la materia, el Congreso de la República ejercerá el control político sobre el presupuesto mediante los siguientes instrumentos:

a) Citación de los Ministros del Despacho a todas las sesiones plenarias o a las Comisiones Constitucionales;

b) Citación de los jefes de departamento administrativo a las comisiones constitucionales;

c) Examen de los informes que el Presidente de la República, los ministros del despacho y los jefes de Departamento Administrativo, presenten a consideración de las Cámaras, en especial los mensajes sobre los actos de la administración y el informe sobre la ejecución de los planes y programas, a que hace referencia el numeral 12 del artículo 189 de la Constitución Política, y

d) Análisis que adelante la Cámara de Representantes para el fenecimiento definitivo de la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro que presente el Contralor General de la República".

Como se ha observado en otra parte de este libro, el control político que ejercen los congresos contemporáneos, más que a los aspectos puntuales del gasto, se refiere a la marcha general de las finanzas públicas del Estado. Los debates de tipo general resultan mucho más apropiados para la naturaleza del Congreso tanto en sus plenarias como en sus comisiones que la glosa puntual sobre determinadas partidas del presupuesto y su ejecución, aspectos que por su naturaleza técnica y por la infinidad de aquellas son más del ámbito administrativo que del control político en los congresos modernos.

33.8. **El seguimiento financiero del Presupuesto corresponde adelantarlo tanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General del Presupuesto, como al Confis.**

A este respecto pueden consultarse los artículos 92 a 94 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, y las nuevas funciones atribuidas al Confis por la Ley 819 de 2003 a este respecto.

Dijimos al comienzo de este acápite que al lado de la función propiamente de control adquiere cada vez más importancia la evaluación presupuestal, y muy especialmente la del gasto público.

Esta tarea ha sido encomendada por la Constitución Nacional a las entidades de Planeación. "La entidad nacional de Planeación que señale la ley –dice el artículo 343 C.N.– tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto la relacionada con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine". Y el artículo 344 de la Carta Política agrega:

> "Los organismos departamentales de Planeación harán la evaluación de gestión y resultados sobre los planes y programas de desarrollo e inversión de los Departamentos y Municipios, y participarán en la preparación de los presupuestos de estos últimos en los términos que señale la ley. En todo caso el organismo nacional de Planeación, de manera selectiva, podrá ejercer dicha evaluación sobre cualquier entidad territorial".

Esta es una importante función constitucional que se ha asignado al Departamento Nacional de Planeación. Apenas está comenzando a desarrollarse. Pero dentro de la finalidad de mantener una evaluación constante sobre la calidad y eficiencia del gasto público que se está ejecutando a través de los presupuestos ésta es, sin duda, una tarea de racionalización del gasto público tan importante o aún más que los mismos instrumentos de control presupuestal que se han señalado.