

EQUILIBRIO EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO COLOMBIANO



NIDYA MARCELA SEGURA MANCIPE



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
FACULTAD DE DERECHO
ESPECIALIZACION DERECHO TRIBUTARIO
VILLAVICENCIO
2020

EQUILIBRIO EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO COLOMBIANO

NIDYA MARCELA SEGURA MANCIPE

Artículo académico presentado como requisito para optar al título de Especialista en Derecho
Tributario

Asesor

Mg. DIEGO ARMANDO GUERRERO GARCÍA

Magíster en Derecho

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

FACULTAD DE DERECHO

ESPECIALIZACION DERECHO TRIBUTARIO

VILLAVICENCIO

2020

Autoridades Académicas

P. José Gabriel MESA ANGULO, O. P.

Rector General

P. Eduardo GONZÁLEZ GIL, O. P.

Vicerrector Académico General

P. José Antonio BALAGUERA CEPEDA O.P.

Rector Sede Villavicencio

P. Rodrigo GARCÍA JARA, O.P.

Vicerrector Académico Sede Villavicencio

Adm. JULIETH ANDREA SIERRA TOBÓN

Secretaria de División Sede Villavicencio

Doc. SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO

Decana de la Facultad de Derecho

Notas de Aceptación

Dr. SONIA PATRICIA CORTES ZAMBRANO

Decana de la Facultad de Derecho

Dr. GUSTAVO ADOLFO PARDO ROBAYO

Coordinador de Posgrado en Derecho tributario

Dr. DIEGO ARMANDO GUERRERO GARCÍA

Director trabajo de grado

Villavicencio, octubre de 2020

Contenido

	Pág.
Glosario.....	6
Resumen.....	6
Abstract”	7
Introducción	8
1. Capítulo I: Definición de Presupuesto Público y sus Componentes	9
1.1. Antecedentes Presupuesto Público Colombiano	9
1.2. Principio de Legalidad del Presupuesto Público Colombiano.....	10
1.3. Presupuesto de Rentas	11
1.4. Presupuesto de Gastos	11
1.5. Gasto Público Social.....	12
2. Capítulo II: Marco Normativo Presupuesto Público – Equilibrio Presupuestal	13
2.1. Fundamento Legal del Presupuesto Público Colombiano	13
2.2. Desarrollo Jurisprudencial en Colombia Sobre Equilibrio Presupuestal.....	15
2.3. Referente - Expertos sobre el Equilibrio Presupuestal en Colombia.....	17
2.4. Mecanismos que Contribuyan Equilibrio Presupuestal en Colombia	19
3. Resultados y Conclusiones.....	21
Referencias Bibliográficas	21

Glosario

Gasto presupuestal: Es aquella modalidad de gasto público que expresamente aparece autorizada en las partidas del presupuesto de apropiaciones.

Gasto Fiscal: Es el que está implícito en todas aquellas leyes que establecen deducciones, exenciones, incentivos, y en general beneficios tributarios, todos los cuales tienen un costo fiscal, de la misma manera que lo tiene un gasto específico que se ejecuta al amparo de una autorización presupuestal.

Presupuesto Público: Es un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, normalmente cada año, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde.

Principio Presupuestario: Tipo de convicciones sobre el contenido y la configuración que, a lo largo del tiempo, se han considerado óptimos para la institución presupuestaria

Principio de Equilibrio Presupuestal: Significa que los Ingresos Corrientes de una Nación son iguales a la totalidad del Gasto Publico, esto de acuerdo con la Hacienda Pública Clásica.

Resumen

El presente trabajo, presenta los resultados de la investigación realizada sobre desarrollo en Colombia el del Principio de Equilibrio Presupuestal, encontrando que la Constitución Política de 1991 mediante el artículo 347 abrió la puerta para la aprobación del Presupuesto Total de Gastos sin ser exigible la aprobación del presupuesto de Rentas requerido para su entera financiación, investigación que se llevó a cabo con el fin de identificar mecanismos que coadyuven a Equilibrar el Presupuesto Público Colombiano, que contribuyan a disminuir los niveles de improvisación que se ven actualmente, mejorando con ello por ende los efectos que tiene el Gasto Público Social.

El estudio realizado, parte de la Constitución Política Colombiana de 1886 en su artículo 206, que contemplaba que el presupuesto de Gastos debía presentarse junto con su respectivo presupuesto de Rentas para proceder a su respectiva aprobación, lo cual se ratifica mediante el artículo 8° de la Ley 38 de 1989, en donde estaba expresamente definido el principio de Equilibrio del Presupuesto Público Colombiano, sin embargo, este principio ha surtido modificaciones con el tiempo, es así como el artículo 9° de la Ley 1989 fue modificado por el artículo 4° de la Ley 179 de 1994 la cual efectuó a algunas modificaciones a la Ley 39 de 1989.

También se tuvo en cuenta Ley 5ª de 1992 Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes, específicamente en su artículo 212, en donde se establece que los ingresos adicionales requeridos para financiar los gastos no impedirán la aprobación del presupuesto y éste continuara su trámite.

En la Constitución Política de Colombia de 1991 vigente, se identificó que el Presupuesto Público Colombiano tiene su principio de Legalidad en los artículos 346 a 353 de la C.P.

Así mismo, se estudió el Decreto 111 de 1996, por el cual se conforma el Estatuto E.O.P. Estatuto Orgánico del Presupuesto en Colombia, donde se describen los principios que rigen el Presupuesto en Colombia, así como los factores que componen el Presupuesto Público, encontrando que en esta normativa no quedó contemplado el principio de Equilibrio Presupuestal. Finalmente, para la presente investigación se tuvo como referente sentencias del Consejo de Estado en donde se desarrolla el Principio de Equilibrio Presupuestal y los criterios de Expertos Colombianos en la materia como los doctores Juan Camilo Restrepo y Henry Amorocho Moreno.

Palabras Clave: Presupuesto Público, Gasto Público, Ingreso, Equilibrio, Endeudamiento, Impuestos.

Abstract”

This paper presents the results of the research carried out regarding the development that the Budget Balance Principle has had in Colombia, finding that the 1991 Political Constitution through article 347 opened the door for the approval of the Total Expenditure Budget without being required the approval of the Revenue budget required for its entire financing, an investigation that was carried out in order to identify mechanisms that contribute to Balancing the

Colombian Public Budget, that contribute to reducing the levels of improvisation that are currently seen, thereby improving by hence the effects of Public Social Expenditure.

The study carried out, part of the Colombian Political Constitution of 1886 in its article 206, which contemplated that the Expense budget had to be presented together with its respective Income Budget to proceed to its respective approval, which is ratified by article 8 of the Law 38 of 1989, where the principle of Balance of the Colombian Public Budget was expressly defined, however, this principle has changed over time, this is how Article 9 of Law 1989 was modified by Article 4 of the Law 179 of 1994 which made some modifications to Law 39 of 1989.

Law 5 of 1992 was also taken into account, by which the Regulations of Congress are issued; the Senate and the House of Representatives, specifically in Article 212, which establishes that the additional income required to finance expenses will not prevent the approval of the budget and that they will continue their respective processing.

In the Political Constitution of Colombia of 1991 that is in force, it was identified that the Colombian Public Budget has its principle of Legality in articles 346 to 353 of the aforementioned political letter.

Likewise, Decree 111 of 1996 was studied, by which the Statute E.O.P. Organic Statute of the Budget in Colombia, which describes the principles that govern the Budget in Colombia, as well as the factors that make up the Public Budget, finding that the principle of Budget Balance was not contemplated in this regulation.

Finally, for the present investigation, the judgments of the State Council where the Principle of Budget Balance and the criteria of Colombian Experts on the matter such as doctors Juan Camilo Restrepo and Henry Amorcho Moreno are developed.

Keywords: Public Budget, Public Expenditure, Income, Balance, Debt, Taxes.

Introducción

El Principio de Equilibrio Presupuestal en Colombia, estaba previsto en la Constitución de 1886, Artículo 206, a través del lineamiento de que el Presupuesto de Gastos se debía presentar para su aprobación junto al respectivo Presupuesto de Rentas para su financiación; en este mismo sentido se

observa como en la Ley 38 de 1989 - Normativo del Presupuesto General de la Nación hasta 1996 artículo 8º, quedó establecido dentro de los Principios Presupuestales el de Equilibrio; sin embargo a través del tiempo esta situación ha surtido algunas modificaciones; con la aprobación de la Constitución Política de Colombia de 1991, específicamente lo que respecta al Artículo 347, que expresa que al ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar, pero que si los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender éstos gastos, el gobierno propondrá adicionalmente y por separado la aprobación de un presupuesto de Rentas adicional, es decir que se eliminó la obligación de presentar un Presupuesto Equilibrado, toda vez que el presupuesto de Gastos puede ser aprobado así no se haya aprobado el presupuesto de Rentas adicional requerido para su financiación.

En el mismo sentido, la Ley 179 de 1994 y el Decreto 111 de 1996, no contemplan como Principios del Presupuesto Público Colombiano el de Equilibrio presupuestal, esto, pese a la importancia de que el Presupuesto Público cuente con dicho Principio; la situación descrita ha sido motivo de discusión a través de la Jurisprudencia y así como motivo de exposiciones de expertos sobre el tema en Colombia.

De acuerdo con el marco normativo actual colombiano respecto al tema de Equilibrio Presupuestal, ha conllevado a que durante los últimos años se vengán presentado y aprobando presupuestos desequilibrados con marcada improvisación, que en gran medida genera que el Gasto Público social resulte cada vez más ineficiente, inequitativo e inefectivo.

1. Capítulo I: Definición de Presupuesto Público y sus Componentes

1.1. Antecedentes Presupuesto Público Colombiano

Según los antecedentes históricos del Principio de Equilibrio Presupuestal en Colombia, se logró establecer que el mismo estaba contemplado en la Constitución de 1886, Artículo 206, a través del lineamiento de que el Presupuesto de Gastos se debía presenta aprobar junto al respectivo Presupuesto de Rentas para su financiación; así mismo la Ley 38 de 1989 en su artículo 8º, tácitamente dentro de los Principios Presupuestales establece el de Equilibrio. Pero esta situación con el tiempo ha surtido modificaciones, es así como la Constitución Política Colombiana de 1991, expresa:

La ley de apropiaciones debe contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar, pero que, si los ingresos legalmente autorizados no son suficientes para atender estos gastos, el gobierno propondrá adicionalmente y por separado la aprobación de un presupuesto de Rentas adicional. (Const. 1991, Art. 347).

En el mismo sentido, la Ley 179 de 1994 y el Decreto 111 de 1996, no contemplan como Principios del Presupuesto Público Colombiano el de Equilibrio presupuestal, esto, pese a la importancia de que el Presupuesto Público cuente con dicho Principio; la situación descrita ha sido motivo de discusión a través de la Jurisprudencia y así como motivo de exposiciones de expertos sobre el tema en Colombia.

Dentro del Decreto 111 de 1996, no está contemplado dentro de los principios Presupuestales el de Equilibrio Presupuestal, pese a que resulta imperiosa la necesidad que tiene el presupuesto público de contar con dicho equilibrio; motivo por el cual dicho principio de ha venido desarrollado en Colombia a través de la Jurisprudencia y por los expertos en la materia.

De acuerdo con lo anterior, se concluye que para la aprobación del Presupuesto Público Colombiano no es exigible que los Ingresos y Gastos estén Equilibrados, toda vez que el presupuesto de Gastos puede ser aprobado así no se haya aprobado el presupuesto de Rentas que se requiere para su financiación; es decir que a través del tiempo se ha dado facultad al Gobierno Nacional para presentar presupuestos desequilibrados, que implican que posteriormente deben aprobarse rentas adicionales o endeudamiento, que permitan dar cumplimiento al Gasto Público Social previsto por el Gobierno Nacional.

1.2. Principio de Legalidad del Presupuesto Público Colombiano

El Presupuesto Público Colombiano tiene su principio de Legalidad en la Constitución de 1991:

Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones. 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. (Const. 1991, Art. 349).

Actualmente la Administración Pública Colombiana se rige por el Estatuto Orgánico de Presupuesto establecido mediante el Decreto 111 de 1996, del cual corresponde traer en mención

los siguientes artículos que se relacionan con el tema de investigación: “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 (L. 38/89, art. 6º)”. (Decreto 111, 1996, Art. 10).

El Decreto 111 de 1996 define en el artículo 89. “Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva”. Es decir que se aprueban los gastos y se estiman las rentas. (Decreto 111, 1996, Art. 89).

El Presupuesto Público en Colombia, de acuerdo con el Artículo 11 del Decreto 111 de 1996 se compone del a. Presupuesto de Rentas, b. El presupuesto de Gastos y c. Disposiciones Generales. (Decreto 111, 1996, Art. 11).

1.3. Presupuesto de Rentas

La cláusula general de competencia de los Ingresos está en la Constitución Política de Colombia de 1991, Artículo 150. “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...12. Establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley...”. (Const. 1991, Art. 150).

El Decreto 111 de 1996 – Estatuto Orgánico del Presupuesto Público Colombiano, define que el presupuesto de rentas de la Nación está conformado por:

a) Los ingresos corrientes de la Nación; b) Las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto; c) Los fondos especiales; d) Los recursos de capital y e) Los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional. Dentro de los recursos de Capital se encuentran: Los recursos del balance del tesoro, Crédito Interno y externo, los Rendimientos Financieros, las Diferencias en Cambios a favor, las Donaciones, los excedentes financieros de establecimientos públicos, las Utilidades del Banco de la Republica. (Decreto 111, 1996, Art. 11, literal a.).

1.4. Presupuesto de Gastos

De acuerdo con el artículo 23 de la Ley 38 de 1989, modificado por el artículo 16 de la Ley

179 de 1994, y el literal b) del artículo 11 del Decreto 111 de 1996, establece que el presupuesto de gastos se compone de: a) Gastos de funcionamiento, b) Servicio de la deuda y c) Gastos de inversión. En el mismo sentido, el presupuesto de gastos debe contener las diversas ramas de la administración pública, y dentro de estas el organismo o entidad al cual se le autoriza el gasto. (Ley 38, 1989, Art. 23).

Por otra parte, la Constitución Política de Colombia de 1991 establece:

En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. (Const. 1991, Art. 345).

Con lo anterior, se observa que los Impuestos y Contribuciones Tienen su principio de Legalidad en la Constitución Política de 1991 y que es El Congreso la Entidad encargada de su aprobación.

Esta situación es también desarrollada por el Jurista Restrepo J.C. (2015):

El Congreso, por medio de leyes decreta los gastos; pero para que estos puedan tener lugar es preciso, además, que, a través de la ley anual del presupuesto, o de las leyes de créditos adicionales, o de decretos de apertura de créditos suplementales o extraordinarios, se apropien suficientes recursos para atender los gastos decretados. Si bien la ley anual de presupuesto no puede apropiar sumas mayores que las decretadas por el Congreso para cada objeto del gasto, sí puede apropiar sumas inferiores para algunos de los gastos decretados. (Restrepo, J.C., 2015, pp. 343).

1.5. Gasto Público Social

En la Constitución política de Colombia de 1991, está contemplado el principio de Legalidad del Gasto Público Social:

La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público

social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”, lo cual se traduce en el privilegio del Gasto Público Social. (Const.1991, Art.350).

El Estatuto Orgánico del Presupuesto en Colombia (Dcto. 111 de 1996) señala:

Se entiende por gasto público social aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programadas tanto en funcionamiento como en inversión. (Dcto. 111 de 1996, Art. 41)

Se puede apreciar la gran amplitud que se ha dado legalmente al termino Gasto Público Social, pues dentro del alcance parece estar contemplado cuando se habla de “bienestar general y mejoramiento de calidad de vida”.

Por otra, parte dentro de la Constitución Política de Colombia se encuentra es termino Gasto Publico, en el artículo 95 en donde se describen los deberes y obligaciones de los colombianos: “9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”, es en este artículo, en uno de los cuales se genera la obligación tributaria en Colombia, así como se destina la finalidad. (Const.1991, Art.95).

De acuerdo con lo descrito en los párrafos anteriores resulta evidente la importancia que tiene el Gasto Público, al representar el sentido de la Administración Pública, que debe propender por la Adecuada Inversión de los recursos que resultan ser escasos para atender tantas necesidades que van en asenso cada día.

2. Capítulo II: Marco Normativo Presupuesto Público – Equilibrio Presupuestal

2.1. Fundamento Legal del Presupuesto Público Colombiano

En Colombia el Presupuesto Público tiene su Fundamento Legal en la Constitución Política de 1991, como se describe a continuación:

El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que

será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. Inciso que fue modificado por el artículo 3o. del Acto Legislativo 3 de 2011.

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

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones. (Const.1991, Art.346).

El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados. El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

PARÁGRAFO TRANSITORIO. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008 el monto total de las apropiaciones autorizadas por la ley anual de presupuesto para gastos generales, diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales, al Sistema General de Participaciones y a otras transferencias que señale la ley, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%). La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción. * Adicionado mediante Acto Legislativo 01 de 2001. Art. 1. (Const. 1991, Art. 347).

El Presupuesto Público Colombiano, tiene su Fundamento Legal en la Constitución Política de 1991, donde se establece claramente la metodología para la aprobación de los componentes

que conforman el Presupuesto Público, así mismo en la Carta Política se definen las instancias componentes para tales actividades.

Por otra parte, el Decreto 111 de 1996, define:

Los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y la homeóstasis (L. 38/89, art. 8º; L. 179/94, art. 4º), (Decreto 111, 1996, Art. 12).

Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno, por conducto del Ministerio de Hacienda, mediante un proyecto de ley propondrá los mecanismos para la obtención de nuevas rentas o la modificación de las existentes que financien el monto de los gastos contemplados. En dicho proyecto se harán los ajustes al proyecto de presupuesto de rentas hasta por el monto de los gastos desfinanciados (L. 179/94, art. 24)”, (Decreto 111, 1996, Art. 54).

De los párrafos anteriores, se puede concluir que la Constitución Política de Colombia de 1991, dejó abierta la posibilidad de que los Gobiernos presenten presupuestos desequilibrados; tal como lo entendió el Legislador con la expedición del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en donde no quedó consagrado dentro de los Principios Presupuestales el de Equilibrio; situación, que desafortunadamente ha generado improvisación por parte de los Gobernantes, conllevado a excesivas cargas tributarias y altos niveles de endeudamiento para compensar el Desequilibrio con que inicialmente se aprueba el presupuesto, en una ardua carrera por buscar estrategias adicionales para cubrir el Déficit Generado y poder cumplir las Metas del Plan Nacional de Desarrollo trazadas.

2.2. Desarrollo Jurisprudencial en Colombia Sobre Equilibrio Presupuestal

Tomando como base los preceptos constitucionales descritos, jurisprudencialmente se ha venido desarrollando el tema Equilibrio Presupuestal, como se describe a continuación:

La Corte Constitucional profirió la sentencia C-337 de 1993, y dentro de sus consideraciones la Sala expone:

...d) El principio del equilibrio presupuestal. Significa que los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios) de una Nación, son iguales a la totalidad del gasto público. Este es el

concepto de la Hacienda Pública clásica que tuvo en cuenta la misión Kemmerer en 1922. Si no se acude a este principio, hay riesgo de un desorden presupuestal, en donde no existe armonía entre el ingreso y el gasto, lo cual conduce a que el control político ejercido sea inoperante y sin razón de ser. Lo que se busca entonces es evitar el endeudamiento público no proporcionado con la capacidad económica del Estado, como medida de prudencia política y de seguridad económica.

Al igual que en el caso del principio de la universalidad, conviene reiterar que esta Corporación ya se ha pronunciado acerca de la inconstitucionalidad del principio al cual se hace referencia. Sobre el particular, manifestó la Corte: "El principio de equilibrio entre los ingresos corrientes y los gastos ordinarios que el Estado pretende realizar durante la vigencia presupuestal respectiva no corresponde a lo preceptuado en el artículo 347 de la Constitución. En esta última disposición queda establecida la obligación para el Gobierno Nacional de incluir en el proyecto de ley anual de presupuesto todos los gastos que espera realizar en el período fiscal. Esta flexibilidad que indudablemente representa un avance en la técnica legislativa presupuestal, desvirtúa sin embargo el antiguo principio de la paridad de ingresos y gastos en materia presupuestal. (Sentencia C-337 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: agosto 19 de 1993).

De acuerdo con lo expuesto en la Sentencia C-337 la Corte Constitucional, considera de importancia que para que exista un Gobierno Eficiente, es necesario que exista un Equilibrio Entre los Ingresos y los Gastos, que no permita que los Gobiernos realicen un incremento inmanejable de la deuda pública; la Corte por otra parte, reconoció la no Incorporación del Principio Presupuestal en la Constitución de 1991, como se observa en la sentencia C-416 de 1993, en la cual el Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes efectuó salvamento de voto, manifestando que:

En la Constitución de 1991 no se consagró el principio del equilibrio presupuestal. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo 211. El cambio obedeció posiblemente a dos motivos: el primero, que el equilibrio presupuestal se había convertido en teoría alejada de la realidad. El segundo, la necesidad de responsabilizar al Gobierno por los desequilibrios, no sólo en la elaboración del presupuesto, sino en su ejecución. (Sentencia C-416 de 1993, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: septiembre 30 de 1993).

En este mismo, se observa como la Constitucional Colombiana trata el problema de Equilibrio del Presupuesto Público en la Sentencia C-023 de 1996, dentro de los argumentos de

la misma:

En cuanto al principio del equilibrio presupuestal hay que afirmar, como ya lo ha hecho la Corte Constitucional, que éste no se consagró en la Constitución de 1991. Así lo demuestra la inexistencia de una norma igual o semejante al inciso segundo del artículo 211 de la anterior Constitución. Basta comparar esta norma con el artículo 351 de la Constitución vigente, para comprobar cómo se suprimió el principio del equilibrio financiero, que se establecía en el inciso segundo de la antigua norma. (Sentencia C-023 de 1996, M.P. Jorge Arango Mejía: enero 23 de 1996).

De acuerdo a lo expuesto por la Corte Constitucional en la Sentencias descritas en los párrafos anteriores, se evidencia que para ese Órgano el principio de **Equilibrio Presupuestal** resulta indispensable para que haya unas finanzas organizadas, que evite la inoperancia en la economía e incrementar el endeudamiento público que resulta cada vez más inmanejable para el Estado Colombiano, al tiempo que permite eficiencia en la distribución del gasto público.

2.3. Referente - Expertos sobre el Equilibrio Presupuestal en Colombia

El Doctor Juan Camilo Restrepo en su texto Hacienda Pública, deja ver como el Principio de Equilibrio Presupuestal no se encuentra establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto:

De acuerdo con lo indicado en el artículo 4.º de la Ley 179 de 1994 (que junto con las leyes 38 de 1989, 225 de 1995 y las reformas implementadas mediante las leyes 617 de 2000, 819 de 2003, y 1473 de 2011 conforma el Estatuto Orgánico del Presupuesto), los principios del sistema presupuestal son: la planificación, la anualidad, la universalidad, la unidad de caja, la programación integral, la especialización, la inembargabilidad, la coherencia macroeconómica y recientemente la sostenibilidad fiscal. (Restrepo, J.C., 2015, pp. 304-305).

El equilibrio presupuestal, cuando se le practicó con todo rigor a lo largo del siglo XIX y a comienzos del siglo XX, tenía un sentido económico y fiscal muy preciso: los ingresos corrientes del Estado debían ser suficientes en épocas normales para atender los gastos presupuestales. El recurso del crédito público se entendía como una operación de excepción a la que se recurría en momentos de crisis, usualmente frente a circunstancias de guerra. Por el contrario, al retornar la paz el principio del equilibrio presupuestal recomendaba generar un superávit con el objeto exclusivo de recoger la deuda pública acumulada. Por el principio

general, cuando no se enfrentaban circunstancias especiales, debía haber correspondencia entre los ingresos fiscales diferentes a los provenientes del crédito y los gastos estatales (Restrepo, J.C., 2015, pp. 320).

Para el Doctor Juan Camilo Restrepo, el principio de Equilibrio presupuestal fue derogado por la modificación que se hizo en el artículo 347 de la Carta Magna, donde se abrió camino al desequilibrio presupuestal, generando con ello el incremento en la opción del endeudamiento público, situación que efectivamente se viene observando en el Presupuesto Público Colombiano.

De acuerdo con lo anterior, advierte el Doctor Restrepo:

Con el correr del tiempo, el uso del crédito se fue generalizando como instrumento normal de financiación presupuestal, ya no para financiar gastos extraordinarios, sino para atender cualquier tipo de gasto público. A partir de esta generalización del uso del crédito público, que para la hacienda pública tradicional había sido un recurso de excepción, el principio del equilibrio presupuestal dejó de tener un sentido económico claro y pasó a tener un significado meramente formal, pues es evidente que la suma de los recursos ordinarios (tributarios y no tributarios) más los recursos de capital (crédito), siempre igualarán el monto del gasto. El propósito implícito en la formulación original del principio del equilibrio presupuestal (evitar el excesivo uso del endeudamiento público) ha pasado a convertirse en una mera expresión formal, casi tautológica, de la manera como se financia el presupuesto. (Restrepo, J.C., 2015, pp. 318).

En este mismo sentido otros expertos en Colombia se han referido al tema Desequilibrio Presupuestal, el doctor Henry Amorochó en su artículo del 05 de noviembre de 2019, *Colombia Entre La Inconstitucionalidad De La Aprobación Del Presupuesto General De La Nación Para La Vigencia Fiscal De 2019 Y La Inconstitucionalidad De La Mal Denominada Ley De Financiamiento*, presenta claramente como los Gobiernos Colombianos han venido improvisando en la aprobación de sus presupuestos en los últimos años; de manera clara deja en evidencia como de manera inconstitucional se aprobó el Presupuesto de Rentas y Apropiaaciones para la vigencia fiscal de 2019. Dado que rentas legales vigentes de \$244,9 billones y apropiaciones de \$258.9 billones, dejaron a la postre un desequilibrio presupuestal entre Rentas y Apropiaaciones de \$14 billones; por lo cual es evidente que en Colombia se está construyendo de manera ligera, sin un esquema de Planeación definido, sin criterios técnicos, que permitan medir los propósitos en el corto, mediano y largo plazo, que finalmente lleven a lograr una efectiva y

productiva administración de los bienes del Estado. es claro en afirmar: “Resulta improvisado e inconstitucional, la aprobación del presupuesto para la vigencia fiscal de 2019 y la presentación de una mal denominada Ley de Financiamiento, que busca cubrir el faltante de rentas para honrar las apropiaciones del presupuesto de 2019 en la suma de \$14 billones; es decir, se aprobó un presupuesto desequilibrado”. (Amorocho, H., 2019, noviembre 05).

De acuerdo con los párrafos anteriores y con fundamento en lo que consagra el Artículo 347 de la Constitución Política de 1991, en Colombia no se consagra dentro de los Principios del Presupuesto Público el de Equilibrio Presupuestal, lo cual se corrobora en el hecho de que no se encuentra contemplado como Principio en el Estatuto Orgánico de Presupuesto dictado mediante el Decreto 111 de 1996, pese a la enorme importancia que tiene como instrumento de Gobierno.

El Desequilibrio Presupuestal obedece a la falta de una disciplina fiscal, a las deficiencias de las administraciones, a la inadecuada planeación y como si fuera poco, las leyes existentes no son oportunas, pues han creado reglas de juego que abren la puerta para que se presente.

2.4. Mecanismos que Contribuyan Equilibrio Presupuestal en Colombia

En la revista Hacienda Pública Edición No. 10 el doctor Juan Camilo Restrepo expone:

A partir de los aportes de KEYNES, el concepto de gasto público se ha transformado radicalmente. Ya hay clara aceptación en el mundo académico de que el gasto público no es neutral sino que puede ser, y de hecho es, un factor de extrema importancia dentro del manejo de la economía y que por tanto el ideal del manejo hacendístico no es reducir al mínimo posible, dentro de una supuesta neutralidad, el gasto público, sino el de manejarlo de acuerdo con la coyuntura y el énfasis económico que en cada momento quiera dársele a este poderoso instrumento de dirección económica, sobre él existe como instrumento de manejo económico, sino también como elemento indispensable para asegurar una buena gestión fiscal. Los ingresos tributarios son importantes, pero lo que realmente cuenta, en el largo plazo, es la eficiencia con que ellos se distribuyen, transfieren y utilizan. (Restrepo, J.C., 2015, pp. 41-42).

De acuerdo con lo anterior, resulta imperioso que en nuestro país, nuestros gobernantes cambien la idea de que el Desequilibrio solo se disminuye **incrementando los impuestos**, también es necesario replantearse mecanismos idóneos para **garantizar la eficiencia y efectividad de ese gasto Público Social** para hacer más eficientes los recursos públicos; ninguna

cantidad de ingresos públicos serán suficientes si el gasto no es controlado de manera eficiente. Por el contrario, si por el gasto público se incrementan de manera exageradas los impuestos, lo que se logra es desalentar el ahorro, la inversión y la empresa privada que finalmente empleo a las personas, que a su vez generan que la económica se mueva.

Otra idea Errónea que tiene el Estado Colombiano, es que el financiamiento del elevado gasto fiscal debe hacerse a través de la **Deuda Pública**, y me atrevo a decir error, toda vez que el endeudamiento lo que genera es que las tasas de interés se incrementen, los inversionistas se abstengan de invertir, conllevando a incremento en los niveles de desempleo y estancamiento en la economía; un país con un elevado endeudamiento no genera niveles de confianza a nivel internacional, generándose entonces fugas de capital hacia el exterior y por supuesto, que el dinamismo de la economía termine cayendo más.

Puede concluirse **entonces que unas finanzas publicas juiciosas deber ir de la mano cada vez con mayor transparencia**, con lo cual se incrementan los niveles de confianza de los inversionistas y por ende el dinamismo que necesita la económica de cualquier país y de sus habitantes. Es importante controlar los niveles de endeudamiento, si se quiere que haya inversión tanto de nacionales como de extranjeros; es importante que **la discusión del presupuesto se de en todas partes no solo en el Congreso de la Republica**, también se requiere que en la ejecución del presupuesto se dé **cumplimiento al principio de publicidad**. Finalmente, no menos importante debe evaluarse como incrementar recaudo de recursos, y no precisamente incrementando los impuestos sino gestionando **un recaudo más efectivo de los tributos actuales**.

Como resultado del trabajo de investigación realizado y los conocimientos adquiridos, se señalan los siguientes mecanismos que contribuyen a la disminución del Desequilibrio del Presupuesto Público Colombiano:

- a) Incentivar la inversión
- b) Mejorar la política de Recaudo de los tributos establecidos
- c) Ser más eficientes en el manejo del recurso escaso
- d) Eliminar las exenciones tributarias
- e) Ejecutar con mayor efectividad, eficiencia y conciencia el Gasto Público Social
- f) Disminuir los niveles Corrupción

3. Resultados y Conclusiones

De acuerdo con la investigación realizada se encontró que en La Constitución Política de Colombia de 1991 y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto dictado mediante el Decreto 111 de 1996, no se estableció la obligación de presentar y aprobar Presupuestos Equilibrados.

En la Actualidad en Colombia y desde hace varios años se viene presentado Desequilibrio Presupuestal en ascenso, que se da en gran medida por la Gestión Deficiente de la Administración en el manejo de los recursos públicos; al tiempo que genera improvisación en la función administrativa del Estado.

Es necesario que en Colombia se replanteen las estrategias para disminuir el déficit fiscal y no es precisamente incrementado desmedidamente los impuestos, ni generando altos índices de endeudamiento como se lograra, es necesario hacer más eficiente el gasto, lo cual necesariamente debe acompañarse de la disminución en la corrupción, finalmente, deben establecerse mecanismos que mejoren el recaudo y las excepciones tributarias deben desaparecer.

Mediante este trabajo de investigación se concluyó que, en la Constitución Política de 1991, artículo 347, se dejó abierta la posibilidad de presentar presupuestos desequilibrados. El presupuesto no Equilibrado conlleva improvisación de las administraciones y por ende debilidades en la Gestión de las Entidades Publica en Colombia, generando endeudamiento desmedido.

Un país que recurre al endeudamiento y a la imposición desmedida de impuestos, genera desconfianza en los inversionistas, con lo cual se genera inactividad económica, conllevando al desempleo y estancamiento de la sociedad.

Referencias Bibliográficas

Amorocho, H. (2019). *Colombia Entre La Inconstitucionalidad De La Aprobación Del Presupuesto General De La Nación Para La Vigencia Fiscal De 2019 y La Inconstitucionalidad De La Mal Denominada Ley De Financiamiento*, Recuperado el día 28 de mayo de 2020, de URL: <https://www.amorochoydaza.com/single->

post/2018/11/05/colombia-entre-la-inconstitucionalidad-de-la-aprobacion-del-presupuesto-general-de-la-nac

Constitución Política de Colombia [Const]. Art. 95, 150, 346, 347, 350, 353. (7 de julio de 1991). Obtenido de: <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-337 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa: agosto 19 de 1993). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-337-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-416 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz: septiembre 30 de 1993). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/C-416-93.htm>

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-023 de 1996 (M.P. Jorge Arango Mejía: enero 23 de 1996). Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/C-023-96.htm>

Decreto 111 de 1996. Por el cual se establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto en Colombia. Enero 15 de 1996. Diario Oficial No. 42692 de 1996. Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=5306>

Edilberto, P.G. (2007). *Principios e Instituciones Presupuestales en Colombia*. Bogotá: Estudios. Socios-Jurídicos.: 247-300, Edición enero-junio de 2007.

Ley 38 (1989). Por la cual se establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial. No. 38789 Obtenido de <https://secretariajuridica.gov.co/transparencia/marco-legal/normatividad/ley-38-1989>

Ley 5 (1992). Por la cual se establece el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Diario Oficial No. 40483 de 1992. Obtenido de <http://www.secretariasenado.gov.co/index.php/ley-5-de-1992>

Ley 179 de 1994. Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto. Diario Oficial No. 41659 Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0179_1994.html

Restrepo, J.C. (2015). *Hacienda Pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 10ª Ed.