

Sentencia C-935/04

PRESUPUESTO-Elaboración y ejecución supeditada a directrices y condicionamientos superiores así como a principios constitucionales y ley orgánica de presupuesto

La Corte ha explicado de manera reiterada que por su trascendencia e importancia para el cumplimiento de las funciones estatales y para la realización misma de los objetivos del Estado Social de Derecho, la elaboración y ejecución del presupuesto está supeditada al cumplimiento de claras directrices y condicionamientos superiores, así como de una serie de principios establecidos tanto en la Constitución como en la Ley orgánica de Presupuesto cuya aplicación garantiza una adecuada y legítima política presupuestal.

PRESUPUESTO-Señalamiento de la Constitución al Gobierno para efectos de la elaboración

PRESUPUESTO-Aspectos que debe respetar el Gobierno para la elaboración

LEY ORGANICA Y LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Distinción

Cabe reiterar que la ley orgánica se diferencia de la ley anual de presupuesto en que, “mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto, el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo. En relación con la ley orgánica del presupuesto ha sostenido la Corte en efecto que esta, tiene características constitucionales especiales: “ En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar determinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa. De este carácter preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la ley orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad”.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Características constitucionales especiales

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DEL PRESUPUESTO-Parámetros

Ha explicado la Corporación que cuando se demanda una disposición relativa al presupuesto, debe confrontarse la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la Ley orgánica.

ESTATUTO ORGANICO DEL PRESUPUESTO-Principios del sistema presupuestal

PRINCIPIO DE HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL-Definición

PRESUPUESTO-Instrumento de manejo macroeconómico/LEY DE PRESUPUESTO-Importancia/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Instrumento de política macroeconómica

Aparte de su significación desde el punto de vista político, como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos, el presupuesto se ha convertido en un claro instrumento de manejo macroeconómico. Por ello ha dicho la Corte que reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla, es desconocer los poderes políticos del Congreso de la República en materia presupuestal. Al aprobar el presupuesto, el órgano legislativo ejerce, en efecto, una función de delimitación y control del poder del ejecutivo en materia económica, y contribuye a la efectiva realización de las metas fijadas en la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. La ley anual de presupuesto orienta así las finanzas públicas, imprimiéndole a la dinámica colectiva un rumbo u orientación particular, lo que la convierte claramente en un instrumento de política macroeconómica.

PRINCIPIOS DE COHERENCIA MACROECONOMICA Y DE HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL-Alcance dado por la jurisprudencia constitucional

PRINCIPIOS DE COHERENCIA MACROECONOMICA Y DE HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL-Referencia doctrinaria

PRINCIPIOS DE COHERENCIA MACROECONOMICA Y DE HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL-No tienen un contenido que comporte la aplicación de reglas numéricas exactas/PRINCIPIOS DE COHERENCIA MACROECONOMICA Y DE HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL-Responden a orientaciones macroeconómicas de carácter general

La Corte llama la atención sobre el hecho que dichos principios no tienen un contenido que

comporte la aplicación de reglas numéricas exactas sino que responden a orientaciones macroeconómicas de carácter general. Así ha de tenerse en cuenta que en el caso del principio de coherencia macroeconómica la norma se limita a señalar que el presupuesto debe ser “compatible” con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. Concepto de compatibilidad que si bien enfatiza la necesaria relación entre el presupuesto público y la realidad económica valorada por el Gobierno en coordinación con el Banco de la República -a cuya junta directiva la Constitución asigna la calidad de autoridad monetaria cambiaria y crediticia - y las metas fijadas en el plan de desarrollo, deja un amplio margen de apreciación al Congreso de la República sobre las condiciones y supuestos en que dicha compatibilidad se configura. Ha de tenerse en cuenta así mismo que en el caso del principio de homeóstasis presupuestal la norma en la que éste se contiene se limita a señalar que el crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar “congruencia” con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico. Se trata entonces de que se eviten excesos en la estimación de los ingresos que puedan dar lugar a un déficit estructural, en cuanto al no corresponder dicha estimación con la realidad de la actividad económica que permita la generación de esos ingresos se produzca un desfase de tal magnitud que altere los grandes equilibrios que sirven de sustento al sistema económico. Ello no significa, empero que, deban siempre necesariamente coincidir el crecimiento real del Presupuesto de Rentas y el crecimiento de la economía. En esas circunstancias lo que debe examinarse es la coherencia macroeconómica desde una perspectiva de largo plazo.

PRINCIPIOS DE COHERENCIA MACROECONOMICA Y DE HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL EN LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Observancia en la aprobación/LEY ANUAL DE PRESUPUESTO-Trámite debe atender mandatos constitucionales y ley orgánica de presupuesto

Los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto (arts. 7 y 8 de la Ley de 1994 arts 20 y 21 del Decreto 111 de 1996) deben ser respetados por el Congreso de la República al aprobar la Ley anual de presupuesto, cuyo trámite no solamente debe atender los mandatos constitucionales sino también los establecidos en dicha Ley Orgánica de presupuesto, a la que se le reconoce en esta materia una fuerza normativa superior a otras leyes.

PRINCIPIOS DE COHERENCIA MACROECONOMICA Y DE HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL-Desconocimiento cuando se presenta una manifiesta desviación

Estos principios presupuestales en sí mismos no tienen un contenido que comporte la aplicación de reglas numéricas exactas sino que responden a orientaciones macroeconómicas de carácter general, por lo que solo en aquellos casos en que se presenta una manifiesta desviación de las mismas pueden considerarse como desconocidos.

COHERENCIA MACROECONOMICA DEL PRESUPUESTO-Amplio margen del Congreso en análisis

PRESUPUESTO-Potestad de configuración por el legislador más amplia que en otras materias

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEY ANUAL DE PRESUPUESTO RESPECTO DE PRINCIPIO DE COHERENCIA MACROECONOMICA Y DE HOMEOSTASIS PRESUPUESTAL-Alcance

Es claro que el examen que corresponde hacer a la Corporación en este caso debe tener en cuenta estas circunstancias que llevan a que solo en el caso en que el Congreso haya infringido los márgenes de razonabilidad en el ejercicio de sus competencias al valorar la compatibilidad del presupuesto con las metas macroeconómicas planteadas por el Gobierno en coordinación con el Banco de la República, o la coherencia entre el crecimiento de la economía y el crecimiento real del presupuesto de rentas, podrían considerarse vulnerados los principios presupuestales a que se ha hecho referencia.

Referencia: expediente D-5080

Demanda de inconstitucionalidad contra la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”.

Actor: Wilson Alonso Borja Díaz

Magistrado Ponente:

Dr. ALVARO TAFUR GALVIS

Bogotá D. C., veintinueve (29) de septiembre de dos mil cuatro (2004)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Wilson Borja Díaz presentó demanda contra la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”.

Mediante auto del 26 de febrero de 2004, el Magistrado Sustanciador admitió la demanda contra la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”, y dispuso correr traslado de la misma al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, ordenó fijar en lista las normas acusadas para asegurar la intervención ciudadana y comunicar la iniciación del proceso al señor Presidente de la República, al Presidente del Congreso de la República así como a los Ministros del Interior y de Justicia y de Hacienda y Crédito Público, a fin de que, de estimarlo oportuno, conceptuaran sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Así mismo ordenó invitar a la Academia Colombiana de Jurisprudencia y al Instituto Colombiano de Derecho Tributario con el mismo fin.

Cumplidos los trámites ya relacionados, propios de esta clase de procesos, y previo el concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. NORMAS DEMANDADAS

A continuación se transcribe el texto de la norma demandada de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No.45.370 del 13 de noviembre de 2003.

“LEY 848 DE 2003

(noviembre 12)

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

El Congreso de Colombia

Decreta:

PRIMERA PARTE

PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL

Artículo 1º. Fíjense los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004, en la suma de SETENTA Y SEIS BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIUN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$76.647.602.221.850), según el detalle del Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital para el 2004, así:

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

I – INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL	70,182,447,353,391
1. INGRESOS CORRIENTES DE LA NACION	34,678,727,000,000
2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACION	32,514,174,227,828
5. RENTAS PARAFISCALES	483,260,260,163
6. FONDOS ESPECIALES	2,506,285,865,400
II – INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS	
PUBLICOS	6,465,154,868,459
020900 AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACION	

INTERNACIONAL

B- RECURSOS DE CAPITAL	50,000,000,000
------------------------	----------------

032000 INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL DESARROLLO

DE LA CIENCIA Y LA TECNOLOGIA -FRANCISCO

JOSE DE CALDAS- (COLCIENCIAS)

A- INGRESOS CORRIENTES	2,960,000,000
------------------------	---------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	2,278,395,672
------------------------	---------------

032400 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS

DOMICILIARIOS

A- INGRESOS CORRIENTES	30,715,889,610
------------------------	----------------

040200 FONDO ROTATORIO DEL DANE

A- INGRESOS CORRIENTES	5,609,096,375
------------------------	---------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	500,000,000
------------------------	-------------

040300 INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI - IGAC

A- INGRESOS CORRIENTES	15,638,963,989
------------------------	----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	318,000,000
------------------------	-------------

050300 ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACION

PUBLICA (ESAP)

A- INGRESOS CORRIENTES	31,553,610,000
------------------------	----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	4,500,000,000
------------------------	---------------

060200 FONDO ROTATORIO DEL DEPARTAMENTO

ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD

A- INGRESOS CORRIENTES	24,366,393,000
------------------------	----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	600,000,000
------------------------	-------------

110200 FONDO ROTATORIO DEL MINISTERIO DE

RELACIONES EXTERIORES

A- INGRESOS CORRIENTES	47,552,715,518
------------------------	----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	1,150,000,000
------------------------	---------------

130900 SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMIA

SOLIDARIA

A- INGRESOS CORRIENTES	4,127,027,311
------------------------	---------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	497,745,980
------------------------	-------------

131000 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DIRECCION

DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES

A- INGRESOS CORRIENTES	25,499,500,000
------------------------	----------------

131100 SUPERINTENDENCIA BANCARIA

A- INGRESOS CORRIENTES	60,883,738,158
------------------------	----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	7,671,500,000
------------------------	---------------

150300 CAJA DE RETIRO DE LAS FUERZAS MILITARES

A- INGRESOS CORRIENTES	68,070,738,000
------------------------	----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	1,994,664,000
150400 FONDO ROTATORIO DEL EJERCITO	
A- INGRESOS CORRIENTES	167,875,292,876
B- RECURSOS DE CAPITAL	180,000,000
150500 FONDO ROTATORIO DE LA ARMADA NACIONAL	
A- INGRESOS CORRIENTES	79,131,553,150
B- RECURSOS DE CAPITAL	800,000,000
150600 FONDO ROTATORIO DE LA FUERZA AEREA	
A- INGRESOS CORRIENTES	55,458,387,676
150700 INSTITUTO CASAS FISCALES DEL EJERCITO	
A- INGRESOS CORRIENTES	24,957,601,428
B- RECURSOS DE CAPITAL	400,000,000
150800 DEFENSA CIVIL COLOMBIANA	
A- INGRESOS CORRIENTES	141,411,420
B- RECURSOS DE CAPITAL	65,407,300
151000 CLUB MILITAR DE OFICIALES	
A- INGRESOS CORRIENTES	20,967,391,339
B- RECURSOS DE CAPITAL	1,143,000,000
151100 CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICIA	
NACIONAL	

A- INGRESOS CORRIENTES	77,671,720,551
B- RECURSOS DE CAPITAL	1,350,000,000
151200 FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA	
A- INGRESOS CORRIENTES	287,445,743,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	1,702,000,000
151900 HOSPITAL MILITAR	
A- INGRESOS CORRIENTES	99,626,378,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	800,000,000
170200 INSTITUTO COLOMBIANO AGROPECUARIO (ICA)	
A- INGRESOS CORRIENTES	20,889,200,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	350,000,000
170300 INSTITUTO COLOMBIANO DE LA REFORMA	
AGRARIA - INCORA EN LIQUIDACION	
B- RECURSOS DE CAPITAL	2,514,700,000
170500 INSTITUTO NACIONAL DE ADECUACION	
DE TIERRAS - INAT EN LIQUIDACION	
B- RECURSOS DE CAPITAL	98,700,000
171200 INSTITUTO NACIONAL DE PESCA Y ACUICULTURA	
- INPA EN LIQUIDACION	
B- RECURSOS DE CAPITAL	289,168,000

171300 INSTITUTO COLOMBIANO DE DESARROLLO

RURAL - INCODER

A- INGRESOS CORRIENTES	16,581,277,000
------------------------	----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	5,420,600,000
------------------------	---------------

210300 INSTITUTO DE INVESTIGACION E INFORMACION

GEOCIENTIFICA, MINERO AMBIENTAL Y NUCLEAR -
INGEOMINAS

A- INGRESOS CORRIENTES	4,991,000,000
------------------------	---------------

210900 UNIDAD DE PLANEACION MINERO ENERGETICA

- UPME

A- INGRESOS CORRIENTES	8,523,500,000
------------------------	---------------

211000 INSTITUTO DE PLANIFICACION Y PROMOCION

DE SOLUCIONES ENERGETICAS - IPSE

A- INGRESOS CORRIENTES	4,781,035,000
------------------------	---------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	1,238,500,000
------------------------	---------------

211100 AGENCIA NACIONAL DE HIDROCARBUROS - ANH

A- INGRESOS CORRIENTES	1,821,258,855,000
------------------------	-------------------

220200 INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO

DE LA EDUCACION SUPERIOR (ICFES)

A- INGRESOS CORRIENTES	24,889,053,406
------------------------	----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	1,000,000,000
220300 INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS EN EL EXTERIOR (ICETEX)	
B- RECURSOS DE CAPITAL	31,614,448,544
220900 INSTITUTO NACIONAL PARA SORDOS (INSOR)	
A- INGRESOS CORRIENTES	328,657,614
221000 INSTITUTO NACIONAL PARA CIEGOS (INCI)	
A- INGRESOS CORRIENTES	121,734,267
221100 INSTITUTO TECNOLOGICO PASCUAL BRAVO - MEDELLIN	
A- INGRESOS CORRIENTES	2,525,394,363
221300 INSTITUTO COLOMBIANO DE LA PARTICIPACION -JORGE ELIECER GAITAN-	
A- INGRESOS CORRIENTES	7,400,000
222600 UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD	
A- INGRESOS CORRIENTES	23,758,976,047< o:p>
B- RECURSOS DE CAPITAL	200,000,000
222700 COLEGIO BOYACA	

A- INGRESOS CORRIENTES	785,032,893
223000 COLEGIO MAYOR DE ANTIOQUIA	
A- INGRESOS CORRIENTES	1,591,553,553
B- RECURSOS DE CAPITAL	233,615,763
223100 COLEGIO MAYOR DE BOLIVAR	
A- INGRESOS CORRIENTES	973,505,504
B- RECURSOS DE CAPITAL	39,300,000
223200 COLEGIO MAYOR DEL CAUCA	
A- INGRESOS CORRIENTES	637,335,007
223400 INSTITUTO TECNICO CENTRAL	
223500 INSTITUTO SUPERIOR DE EDUCACION RURAL	
DE PAMPLONA - ISER	
A- INGRESOS CORRIENTES	839,814,308
223600 INSTITUTO DE EDUCACION TECNICA PROFESIONAL	
DE ROLDANILLO	
A- INGRESOS CORRIENTES	515,905,237
223700 INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION TECNICA	
PROFESIONAL DE CIENAGA	
A- INGRESOS CORRIENTES	242,480,487
223800 INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION TECNICA	

PROFESIONAL DE SAN ANDRES Y PROVIDENCIA

A- INGRESOS CORRIENTES 213,875,461

223900 INSTITUTO NACIONAL DE FORMACION TECNICA

PROFESIONAL DE SAN JUAN DEL CESAR

A- INGRESOS CORRIENTES 199,105,362

224000 INSTITUTO TECNICO AGRICOLA - ITA - DE BUGA

A- INGRESOS CORRIENTES 274,470,000

224100 INSTITUTO TOLIMENSE DE FORMACION TECNICA

PROFESIONAL

A- INGRESOS CORRIENTES 564,002,111

224200 INSTITUTO TECNICO NACIONAL DE COMERCIO

-SIMON RODRIGUEZ- DE CALI

A- INGRESOS CORRIENTES 410,748,867

224300 COLEGIO INTEGRADO NACIONAL

-ORIENTE DE CALDAS-

A- INGRESOS CORRIENTES 165,058,198

224400 INSTITUTO PARA EL DESARROLLO DE LA

DEMOCRACIA -LUIS CARLOS GALAN SARMIENTO-

A- INGRESOS CORRIENTES 12,592,000

224500 BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN

PARA AMERICA LATINA

A- INGRESOS CORRIENTES	256,907,115
------------------------	-------------

225 200 INSTITUTO TECNOLOGICO DEL PUTUMAYO

A- INGRESOS CORRIENTES	242,768,676
------------------------	-------------

225400 INSTITUTO TECNOLOGICO DE SOLEDAD -

ATLANTICO - ITSA

A- INGRESOS CORRIENTES	1,053,792,146
------------------------	---------------

225500 CENTRO DE EDUCACION EN ADMINISTRACION

DE SALUD - CEADS

A- INGRESOS CORRIENTES	338,995,766
------------------------	-------------

230600 FONDO DE COMUNICACIONES

A- INGRESOS CORRIENTES	110,932,090,000
------------------------	-----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	5,161,500,000
------------------------	---------------

A- INGRESOS CORRIENTES	34,754,728,800
------------------------	----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	52,132,093,200
------------------------	----------------

240200 INSTITUTO NACIONAL DE VIAS

A- INGRESOS CORRIENTES	363,143,350,000
------------------------	-----------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	10,771,700,000
------------------------	----------------

240300 FONDO NACIONAL DE CAMINOS VECINALES

EN LIQUIDACION

B- RECURSOS DE CAPITAL	310,200,000
241200 UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL	
DE LA AERONAUTICA CIVIL	
A- INGRESOS CORRIENTES	281,922,100,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	9,433,400,000
241300 INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES – INCO	
A- INGRESOS CORRIENTES	7,000,000,000
CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA	
A- INGRESOS CORRIENTES	566,830,900
B- RECURSOS DE CAPITAL	10,281,716,399
280200 FONDO ROTATORIO DE LA REGISTRADURIA	
A- INGRESOS CORRIENTES	10,006,048,427
B- RECURSOS DE CAPITAL	1,198,403,660
280300 FONDO SOCIAL DE VIVIENDA DE LA REGISTRADURIA	
NACIONAL DEL ESTADO CIVIL	
B- RECURSOS DE CAPITAL	980,577,150
290200 INSTITUTO NACIONAL DE MEDICINA LEGAL	
Y CIENCIAS FORENSES	
A- INGRESOS CORRIENTES	221,197,600
320200 INSTITUTO DE HIDROLOGIA, METEOROLOGIA	

Y ESTUDIOS AMBIENTALES- IDEAM

A- INGRESOS CORRIENTES	4,702,000,000
------------------------	---------------

320400 FONDO NACIONAL AMBIENTAL

A- INGRESOS CORRIENTES	6,650,000,000
------------------------	---------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	150,000,000
------------------------	-------------

324000 INSTITUTO NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES

SOCIAL Y REFORMA URBANA -INURBE-

EN LIQUIDACION

A- INGRESOS CORRIENTES	50,000,000
------------------------	------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	15,285,100,000
------------------------	----------------

324100 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA

B- RECURSOS DE CAPITAL	10,000,000,000
------------------------	----------------

330400 ARCHIVO GENERAL DE LA NACION

A- INGRESOS CORRIENTES	714,724,093
------------------------	-------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	430,000
------------------------	---------

330500 INSTITUTO COLOMBIANO DE ANTROPOLOGIA

E HISTORIA

A- INGRESOS CORRIENTES	94,647,906
------------------------	------------

330600 INSTITUTO COLOMBIANO DEL DEPORTE - COLDEPORTES

A- INGRESOS CORRIENTES	9,243,205,787
------------------------	---------------

B- RECURSOS DE CAPITAL	6,000,000
330700 INSTITUTO CARO Y CUERVO	
A- INGRESOS CORRIENTES	62,500,000
350200 SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES	
A- INGRESOS CORRIENTES	41,141,700,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	3,700,000,000
360200 SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA)	
A- INGRESOS CORRIENTES	86,576,000,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	47,088,000,000
C- CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	573,362,883,000
360300 FONDO DE PREVISION SOCIAL DEL CONGRESO	
A- INGRESOS CORRIENTES	12,032,853,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	2,785,637,500
360400 CAJA DE PREVISION SOCIAL DE LA	
SUPERINTENDENCIA BANCARIA EN LIQUIDACION	
A- INGRESOS CORRIENTES	12,344,029,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	9,017,133,000
360500 FONDO DE PASIVO SOCIAL DE FERROCARRILES	
NACIONALES DE COLOMBIA	
A- INGRESOS CORRIENTES	33,999,139,000

B- RECURSOS DE CAPITAL	1,122,000,000
360600 INSTITUTO NACIONAL DE SALUD (INS)	
A- INGRESOS CORRIENTES	1,596,180,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	50,000,000
360700 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR	
FAMILIAR (ICBF)	
A- INGRESOS CORRIENTES	9,553,200,000
B- RECURSOS DE CAPITAL	16,639,000,000
C- CONTRIBUCIONES PARAFISCALES	1,138,781,423,000
360800 SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	
A- INGRESOS CORRIENTES	9,602,600,000
360900 INSTITUTO NACIONAL DE VIGILANCIA	
DE MEDICAMENTOS Y ALIMENTOS – INVIMA	
B- RECURSOS DE CAPITAL	1,052,000,000
370500 SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO	
A- INGRESOS CORRIENTES	196,174,249,840
B- RECURSOS DE CAPITAL	7,282,825,545
370600 INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO	
Y CARCELARIO – INPEC	
A- INGRESOS CORRIENTES	89,900,000

B- RECURSOS DE CAPITAL	450,000,000
370700 DIRECCION NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES	
A- INGRESOS CORRIENTES	855,725,503
B- RECURSOS DE CAPITAL	6,359,290,445
III - TOTAL INGRESOS	76,647,602,221,850

SEGUNDA PARTE

Artículo 2°. Presupuesto de Gastos o Ley de Apropriaciones. Aprópiese para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004 una suma por valor de: SETENTA Y SEIS BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIUNMIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$76.647.602.221.850), según el detalle que se encuentra a continuación:

ARTICULO 3°. El monto de los gastos que se financiarán con los recursos que se someten a consideración del Congreso de la República en virtud del proyecto de ley de financiamiento que se presentará al Congreso en los términos del artículo 347 de la Constitución Política, ascienden a la suma de UN BILLON DE PESOS MONEDA LEGAL (\$1.000.000.000.000) con lo cual el presupuesto total de apropiaciones, se fija en un valor de SETENTA Y SIETE BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIUNMIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$77.647.602.221.850).

Artículo 4°. Se entienden incorporados al presupuesto de rentas y recursos de capital, los ingresos provenientes del proyecto de ley de financiamiento a que se refiere el artículo 347 de la Constitución Política que presente el Ejecutivo por la suma de UN BILLON DE PESOS MONEDA LEGAL (\$1.000.000.000.000), si el Congreso de la República la aprueba, con el objeto de equilibrar el presupuesto de Ingresos con el de Gastos.

TERCERA PARTE

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 5°. Las disposiciones generales de la presente ley son complementarias de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, Orgánicas del Presupuesto, y deben aplicarse en armonía con éstas.

Del campo de aplicación

Artículo 6°. Las disposiciones generales rigen para los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación y para los recursos de la Nación asignados a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas.

Los fondos sin personería jurídica deberán ser creados por ley o por su autorización expresa y estarán sujetos a las normas y procedimientos establecidos en la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto, la presente ley y las demás normas que reglamenten los órganos a los cuales pertenecen.

CAPITULO II

De las Rentas y Recursos

Artículo 7°. El Gobierno Nacional podrá emitir títulos de Tesorería, TES, Clase «B» con base en la facultad de la Ley 51 de 1990 de acuerdo con las siguientes reglas: no contarán con la garantía solidaria del Banco de la República; el estimativo de los ingresos producto de su colocación se incluirá en el Presupuesto General de la Nación como recursos de capital, con excepción de los provenientes de la colocación de títulos para operaciones temporales de tesorería; sus rendimientos se atenderán con cargo al Presupuesto General de la Nación; su redención se atenderá con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, con excepción de las operaciones temporales de tesorería cuyo monto de emisión se fijará en el decreto que las autorice; podrán ser administrados directamente por la Nación; podrán ser denominados en moneda extranjera; su emisión solo requerirá del decreto que la autorice y fije sus condiciones financieras; su emisión no afectará el cupo de endeudamiento y estará limitada, para las destinadas a financiar las apropiaciones presupuestales por el monto de estas.

Artículo 8°. La Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y Crédito Público informará a los diferentes órganos las fechas de perfeccionamiento y desembolso de

los recursos del crédito interno y externo de la Nación. Los establecimientos públicos del orden nacional reportarán a la referida Dirección el monto y las fechas de los recursos de crédito externo e interno contratados directamente.

Artículo 9°. Cuando exista apropiación presupuestal en el servicio de la deuda pública podrán efectuarse anticipos en el pago de los contratos de empréstito. Igualmente podrá atenderse con cargo a la vigencia en curso las del servicio de la deuda pública correspondiente al mes de enero de 2005.

Artículo 10. La representación legal y la ordenación del gasto del servicio de la deuda está a cargo del Ministro de Hacienda y Crédito Público o en quien este delegue, según las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Artículo 11. Los gastos que sean necesarios para la administración, consecución y servicio de las operaciones de crédito público, las asimiladas a ellas, las propias del manejo de la deuda, las operaciones conexas y las demás relacionadas con los recursos del Crédito serán atendidos con cargo a las apropiaciones del Servicio de la Deuda Pública.

Artículo 12. Facúltase a la Dirección General del Tesoro Nacional para que con los excedentes de liquidez en moneda nacional y extranjera de los fondos que administre, realice las siguientes operaciones: compra y venta de títulos valores emitidos por la Nación, el Banco de la República, Fogafín, entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y otros gobiernos y tesorerías; compra de deuda de la Nación; compras con pacto de retroventa con entidades públicas y con entidades financieras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, dentro de los cupos que autorice el Ministro de Hacienda y Crédito Público; depósitos remunerados e inversiones financieras en entidades sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria; depósitos a término y compras de títulos emitidos por entidades bancarias y financieras del exterior; operaciones de cubrimiento de riesgos; y las demás que autorice el Gobierno Nacional; así mismo, préstamos transitorios a la Dirección General del Tesoro Nacional, reconociendo tasa de mercado durante el periodo de utilización, evento que no implica unidad de caja; y préstamos de títulos valores a la citada Dirección a tasas de mercado.

Parágrafo. Lo anterior aplica cuando, de acuerdo con las disposiciones legales, la Dirección General del Tesoro Nacional no pueda hacer unidad de caja con los recursos de los fondos

que administre.

Artículo 13. El Gobierno Nacional podrá realizar sin operación presupuestal alguna, sustituciones en su portafolio de inversiones con sus entidades descentralizadas, de conformidad con las normas legales vigentes.

Artículo 14. Los ingresos corrientes de la Nación y aquellas contribuciones y recursos que en las normas legales no se haya autorizado su recaudo y manejo a otro órgano, deberán ser consignados en la Dirección General del Tesoro Nacional, por quienes estén encargados de su recaudo.

Las Superintendencias que no sean una sección presupuestal deberán consignar mensualmente en la Dirección General del Tesoro Nacional, el valor total de las contribuciones establecidas en la Ley.

Artículo 15. El Ministro de Hacienda y Crédito Público fijará los criterios técnicos para el manejo de los excedentes de liquidez del Tesoro Nacional acorde con los objetivos monetarios, cambiarios y de tasa de interés a corto y largo plazo.

Artículo 16. Los rendimientos financieros originados con recursos de la Nación, incluidos los negocios fiduciarios, deben ser consignados en la Dirección General del Tesoro Nacional en el mes siguiente de su recaudo.

Artículo 17. Los establecimientos públicos podrán pagar con sus ingresos propios obligaciones financiadas con recursos de la Nación mientras la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público transfiere los dineros respectivos.

Igual procedimiento será aplicable a los órganos del Presupuesto General de la Nación cuando administren fondos especiales y a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas sobre los recursos de la Nación.

Estas operaciones deberán contar con autorización previa de la Dirección General del Tesoro Nacional.

CAPITULO III

De los Gastos

Artículo 18. Las afectaciones al presupuesto se harán teniendo en cuenta la prestación principal originada en los compromisos que se adquieran y con cargo a este rubro se cubrirán los demás costos inherentes o accesorios.

Con cargo a las apropiaciones de cada rubro presupuestal, que sean afectadas con los compromisos iniciales, se atenderán las obligaciones derivadas de estos compromisos, tales como, los costos imprevistos, ajustes y revisión de valores e intereses moratorios y gastos de nacionalización.

Artículo 19. Prohíbese tramitar actos administrativos u obligaciones que afecten el presupuesto de gastos cuando no reúnan los requisitos legales o se configuren como hechos cumplidos. El representante legal y el ordenador del gasto o en quienes estos hayan delegado, responderán disciplinaria, fiscal y penalmente por incumplir lo establecido en esta norma.

Artículo 20. Para proveer empleos vacantes se requerirá del certificado de disponibilidad presupuestal por la vigencia fiscal de 2004. Por medio de este, el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces garantizará la existencia de los recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004, por todo concepto de gastos de personal, salvo que el nombramiento sea en reemplazo de un cargo provisto o creado durante la vigencia, para lo cual se deberá expedir el certificado de disponibilidad presupuestal para lo que resta del año fiscal.

Toda provisión de empleos de los servidores públicos deberá corresponder a los previstos en la planta de personal, incluyendo las vinculaciones de los trabajadores oficiales.

Previo al reconocimiento de la Prima Técnica se expedirá el certificado de disponibilidad presupuestal. Por medio de este se deberá garantizar la existencia de recursos del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

La vinculación de supernumerarios, por períodos superiores a tres meses, deberá ser autorizada mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano.

Artículo 21. La solicitud de modificación a las plantas de personal requerirá para su consideración y trámite, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección

General del Presupuesto Público Nacional , los siguientes requisitos:

1. Exposición de motivos.
2. Costos comparativos de las plantas vigente y propuesta.
3. Efectos sobre los gastos generales.
4. Concepto del Departamento Nacional de Planeación si se afectan los gastos de Inversión.
5. Y los demás que la Dirección General del Presupuesto Público Nacional considere pertinentes.

El Departamento Administrativo de la Función Pública aprobará las propuestas de modificaciones a las plantas de personal, cuando hayan obtenido la viabilidad presupuestal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Artículo 22. Los recursos destinados a programas de capacitación y bienestar social no pueden tener por objeto crear o incrementar salarios, bonificaciones, sobresueldos, primas, prestaciones sociales, remuneraciones extralegales o estímulos pecuniarios ocasionales que la ley no haya establecido para los servidores públicos, ni servir para otorgar beneficios directos en dinero o en especie.

Los programas de capacitación podrán comprender matrículas de los funcionarios, que se girarán directamente a los establecimientos educativos, salvo lo previsto por el artículo 114 de la Ley 30 de 1992. Su otorgamiento se hará en virtud de la reglamentación interna del órgano respectivo.

Artículo 23. La Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público será la competente para expedir la resolución que regirá la constitución y funcionamiento de las cajas menores en los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, y en las entidades nacionales con régimen presupuestal de Empresas Industriales y Comerciales del Estado con carácter no financiero, respecto de los recursos que le asigna la Nación.

Artículo 24. La adquisición de los bienes que necesiten los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación para su funcionamiento y organización requieren de un Plan de Compras. Este plan deberá aprobarse por cada órgano acorde con las apropiaciones autorizadas en el Presupuesto General de la Nación y se modificará cuando las apropiaciones que la respaldan sean modificadas.

Artículo 25. Se podrá hacer distribuciones en el presupuesto de ingresos y gastos, sin cambiar su destinación ni cuantía, mediante resolución suscrita por el jefe del respectivo órgano. En el caso de los establecimientos públicos del orden nacional estas distribuciones se harán por resolución o acuerdo de las Juntas o Consejos Directivos. Si no existen Juntas o Consejos Directivos lo hará el representante legal de estos.

Dichos actos administrativos requerirán para su validez de la aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

A fin de evitar duplicaciones en los casos en los cuales la distribución afecte el presupuesto de otro órgano que haga parte del Presupuesto General de la Nación, el mismo acto administrativo servirá de base para realizar los ajustes correspondientes en el órgano que distribuye e incorporar las del órgano receptor. La ejecución presupuestal de estas deberá iniciarse en la misma vigencia de la distribución; en caso de requerirse se abrirán subordinales.

El jefe del órgano o en quien este haya delegado la ordenación del gasto podrá efectuar a nivel del decreto de liquidación asignaciones internas de apropiaciones en sus dependencias, seccionales o regionales a fin de facilitar su manejo operativo y de gestión, sin que las mismas impliquen cambiar su destinación. Estas asignaciones para su validez no requerirán aprobación del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Artículo 26. Los órganos de que trata el artículo 6° de la presente ley podrán pactar anticipos únicamente cuando cuenten con Programa Anual Mensualizado de Caja- PAC aprobado.

Artículo 27. El Gobierno Nacional en el decreto de liquidación clasificará y definirá los

ingresos y gastos. Así mismo, cuando las partidas se incorporen en numerales rentísticos, secciones, programas y subprogramas que no correspondan a su objeto o naturaleza, las ubicará en el sitio que corresponda.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General del Presupuesto Público Nacional hará mediante Resolución, las operaciones que en igual sentido se requieran durante el transcurso de la vigencia.

Cuando se trate del presupuesto de gastos de inversión requerirá del concepto previo favorable del Departamento Nacional de Planeación.

En el evento en que la distribución de los recursos del Fondo Nacional de Regalías contenidos en la presente Ley del Presupuesto, no fueren concordantes con el texto constitucional vigente en el momento en que se expida el decreto de liquidación, estas partidas se ajustarán a las disposiciones constitucionales aplicables, y a las normas legales que las desarrollen, en especial a lo previsto en la Ley 141 de 1994 y en la Ley 756 de 2002, ajuste que se realizará en dicho decreto.

Artículo 28. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Público Nacional de oficio o a petición del Jefe del órgano respectivo, hará por resolución las aclaraciones y correcciones de leyenda necesarias para enmendar los errores de transcripción y aritméticos que figuren en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2004.

Artículo 29. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público Dirección General del Presupuesto Público Nacional podrá abstenerse de adelantar los trámites de cualquier operación presupuestal de las entidades señaladas en el artículo 6° de la presente ley que incumplan los objetivos y metas trazados en el Plan Financiero, en la Programación Macroeconómica del Gobierno Nacional y en el Programa Anual de Caja. Para tal efecto, los órganos y entidades enviarán a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional informes mensuales sobre la ejecución de ingresos y gastos, dentro de los cinco (5) primeros días del mes siguiente.

Artículo 30. Los compromisos y las obligaciones de los órganos que sean una sección del Presupuesto General de la Nación correspondientes a las apropiaciones financiadas con rentas provenientes de contratos o convenios, sólo podrán ser asumidos cuando estos se

hayan perfeccionado.

Artículo 31. Cuando los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, celebren contratos entre sí, con excepción de los de crédito, que afecten sus presupuestos, harán los ajustes mediante resoluciones del Jefe del órgano respectivo. En el caso de los Establecimientos Públicos del Orden Nacional, las Superintendencias y Unidades Administrativas Especiales con personería jurídica así como las señaladas en el artículo 5º del Estatuto Orgánico del Presupuesto, dichos ajustes deberán realizarse por acuerdo o resolución de las juntas o consejos directivos o el representante legal del órgano, si no existen juntas o consejos directivos.

Para iniciar la ejecución de los actos a que se refiere el inciso anterior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -Dirección General del Presupuesto Público Nacional- aprobará las resoluciones o los acuerdos que deberán ser remitidos para estos efectos, acompañados del respectivo certificado de disponibilidad presupuestal y su justificación económica en la cual se señale el objeto, valor y duración de los contratos.

Los jefes de los órganos responderán por la legalidad de los actos en mención.

Artículo 32. Cuando los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación posean bienes muebles o inmuebles que en la actualidad no estén utilizando o que no sean necesarios para el desarrollo normal de sus funciones, deberán desarrollar todas las actividades tendientes a enajenarlos o arrendarlos, ofreciéndolos prioritariamente a los municipios y departamentos.

Así mismo, cuando dichos órganos funcionen en inmuebles de propiedad de particulares en calidad de arrendatarios, deberán durante la vigencia fiscal de 2004 efectuar las gestiones necesarias para su traslado a un inmueble que actualmente no se encuentre ocupado por otra entidad pública y que sean de su propiedad.

Artículo 33. Ningún órgano podrá contraer compromisos que impliquen el pago de cuotas a organismos internacionales con cargo al Presupuesto General de la Nación, sin que exista la ley aprobatoria de tratados públicos o que el Presidente de la República haya autorizado su aplicación provisional en los términos del artículo 224 de la Constitución Política.

Los aportes y contribuciones de la República de Colombia a los Organismos Financieros Internacionales se pagarán con cargo al Presupuesto General de la Nación, salvo en aquellos casos en que los aportes se contabilicen como reservas internacionales, que serán pagados de conformidad con lo previsto en la Ley 31 de 1992 o aquellas que la modifiquen o adicionen.

Artículo 34. Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación deberán reintegrar, dentro del primer trimestre de 2004, a la Dirección General del Tesoro Nacional, y a sus tesorerías cuando correspondan a recursos propios, los recursos originados en convenios con organismos internacionales que no estén amparando compromisos u obligaciones, y que correspondan a apropiaciones presupuestales de la vigencia fiscal 2002 y anteriores, incluidos sus rendimientos financieros, diferencial cambiario, y demás réditos originados en aquellos, con el soporte correspondiente.

CAPITULO IV

De las reservas presupuestales y cuentas por pagar

Artículo 35. Las reservas presupuestales y las cuentas por pagar de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, correspondientes al año 2003, deberán constituirse a más tardar el 20 de enero de 2004 y remitirse a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional en la misma fecha. Las primeras serán constituidas por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto o quien haga sus veces, y las segundas por el ordenador del gasto y el tesorero de cada órgano.

Cuando se trate de aportes de la Nación a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o a las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, tanto las reservas como las cuentas por pagar deberán constituirse en el mismo plazo, por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto o por quien haga sus veces, en el primer caso, y por el ordenador del gasto y el tesorero de cada empresa o sociedad en el segundo caso.

Igual procedimiento será aplicable a las Superintendencias y a las Unidades Administrativas Especiales cuando no figuren como secciones presupuestales.

Únicamente en casos excepcionales se podrán efectuar correcciones a la información

suministrada respecto de la constitución de las reservas presupuestales y/o cuentas por pagar. Estas correcciones se podrán efectuar hasta el 15 de febrero de 2004.

Los casos excepcionales serán calificados por el jefe del órgano o representante legal del órgano o entidad, según el caso.

Artículo 36. Constituidas las cuentas por pagar y las reservas presupuestales de la vigencia fiscal de 2003, los dineros sobrantes serán reintegrados a la Dirección General del Tesoro Nacional.

Las cuentas por pagar y las reservas presupuestales correspondientes a la vigencia fiscal de 2003 que no hubieren sido ejecutadas a 31 de diciembre de 2004 expirarán sin excepción. En consecuencia, deberán ser reintegrados a la Dirección General del Tesoro Nacional.

Los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación con destino a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y a las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, que no hayan sido comprometidos o ejecutados a 31 diciembre de 2004, deberán ser reintegrados por estas a la Dirección General del Tesoro Nacional.

Parágrafo: Los reintegros de que trata el inciso primero del presente artículo deberán realizarse por el ordenador del gasto y el funcionario de manejo del respectivo órgano, a más tardar el 20 de enero de 2004. Los mismos funcionarios reintegrarán los recursos a que se refieren los incisos segundo y tercero, a más tardar el 20 de enero de 2005.

Artículo 37. Cuando se haya adjudicado una licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección del contratista con todos los requerimientos legales, incluida la disponibilidad presupuestal, y su perfeccionamiento se efectúe en la vigencia fiscal siguiente, se atenderá con el presupuesto de esta última vigencia, previo el cumplimiento de los procedimientos presupuestales correspondientes.

CAPITULO V

De las vigencias futuras

Artículo 38. Los cupos anuales autorizados para asumir compromisos de vigencias futuras no utilizados a 31 de diciembre del año en que se concede la autorización caducan sin

excepción. En los casos de licitación, concurso de méritos o cualquier otro proceso de selección, se entienden utilizados los cupos anuales de vigencias futuras con el acto de adjudicación.

Artículo 39. Las solicitudes para comprometer recursos de la Nación, que afecten vigencias fiscales futuras de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta con régimen de aquellas, deberán tramitarse a través de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación a los cuales estén vinculadas.

CAPITULO VI

Disposiciones varias

Artículo 40. El servidor público que reciba una orden de embargo sobre los recursos incorporados en el Presupuesto General de la Nación, incluidas las transferencias que hace la Nación a las Entidades Territoriales, está obligado a efectuar los trámites correspondientes para que se solicite por quien corresponda la constancia sobre la naturaleza de estos recursos a la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de llevar a cabo el desembargo, para lo cual el solicitante deberá indicar el tipo de proceso, las partes involucradas, el despacho judicial que profirió las medidas cautelares, y el origen de los recursos que fueron embargados.

Artículo 42. Los órganos a que se refiere el artículo 6° de la presente ley cancelarán los fallos de tutela con cargo al rubro que corresponda a la naturaleza del negocio fallado. Para cancelarlas, en primera instancia se deberán efectuar los traslados presupuestales requeridos, con cargo a los saldos de apropiación disponibles durante la vigencia fiscal en curso.

Los Establecimientos públicos deberán atender las providencias que se profieran en su contra, en primer lugar con recursos propios.

Con cargo a las apropiaciones del rubro sentencias y conciliaciones se podrán cancelar todos los gastos originados en los Tribunales de Arbitramento.

Artículo 43. En virtud de la autonomía consagrada en el artículo 69 de la Constitución Política, las Universidades Estatales pagarán las sentencias o fallos proferidos en contra de la Nación

con los recursos asignados por parte de esta, en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

Artículo 44. Las obligaciones por concepto de servicios médico - asistenciales, servicios públicos domiciliarios, gastos de operación aduanera, comunicaciones, transporte y contribuciones inherentes a la nómina, causados en el último trimestre de 2003, se podrán pagar con cargo a las apropiaciones de la vigencia fiscal de 2004.

La prima de vacaciones, la indemnización a las mismas, las cesantías, las pensiones y los impuestos, podrán ser cancelados con cargo al presupuesto vigente cualquiera que sea el año de su causación.

Artículo 45. Autorízase a la Nación y sus entidades descentralizadas para efectuar cruces de cuentas entre sí o con entidades territoriales y sus descentralizadas, sobre las obligaciones que recíprocamente tengan causadas. Para estos efectos se requerirá acuerdo previo entre las partes. Estas operaciones deberán reflejarse en el presupuesto, conservando, únicamente, la destinación para la cual fueron programadas las apropiaciones respectivas.

En el caso de las obligaciones de origen legal que tenga la Nación y sus entidades descentralizadas para con otros órganos públicos, se deberán tener en cuenta, para efectos de estas compensaciones, las transferencias y aportes, a cualquier título, que las primeras hayan efectuado a las últimas en cualquier vigencia fiscal. Si quedare algún saldo en contra de la Nación esta podrá sufragarlo a través de títulos de deuda pública, sin que implique operación presupuestal alguna.

Cuando se combinen las calidades de acreedor y deudor en una misma persona, como consecuencia de un proceso de liquidación o privatización de órganos nacionales de derecho público, se compensarán las cuentas automáticamente, sin operación presupuestal alguna.

Artículo 46. La Nación podrá emitir bonos en condiciones de mercado u otros títulos de deuda pública para pagar las obligaciones financieras a su cargo, causadas o acumuladas a diciembre 31 de 1993, por concepto de pasivo por pensiones y cesantías de las personas beneficiarias del extinto Fondo del Pasivo Prestacional del sector salud, y para sanear los pasivos correspondientes a las cesantías de las Universidades Estatales, a que se refiere el artículo 88 de la Ley 30 de 1992 del personal administrativo y docentes no acogidos al nuevo

régimen salarial. Igualmente, se podrán emitir los bonos pensionales de que trata la Ley 100 de 1993. La emisión de los bonos o títulos de que trata este artículo, no implica operación presupuestal alguna y sólo deberán presupuestarse para efectos de su redención. El mismo procedimiento se aplicará a los bonos que se expidan en cumplimiento del artículo 29 de la Ley 344 de 1996.

Artículo 47. El presupuesto inicial correspondiente a la vigencia fiscal de 2004 contiene la reducción ordenada en el Estatuto Orgánico del Presupuesto y en la Ley 344 de 1996. En consecuencia para dicho año se cumple con lo establecido en el mencionado Estatuto.

Artículo 48. El porcentaje de la cesión del Impuesto a las Ventas asignado a las Cajas Departamentales de Previsión y al Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio, con destino al pago de las cesantías definitivas y pensiones del personal docente nacionalizado, continuará pagándose tomando como base los convenios suscritos en virtud de lo dispuesto en la Ley 91 de 1989.

Artículo 49. La Nación podrá aportar a la Administración Postal Nacional los recursos necesarios, para garantizar el servicio de franquicia postal previsto por la ley, a los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, así como el servicio de telegrafía prestado por esta de manera directa, o a través de otras empresas, a la Rama Judicial.

Para el servicio de telegrafía, las entidades partícipes expedirán los respectivos paz y salvos con fundamento en el reconocimiento de la deuda que por este concepto realice cada uno de los órganos deudores y procederán a realizar los respectivos ajustes contables, sin operación presupuestal alguna.

Artículo 50. La Fiscalía General de la Nación, la Policía Nacional, el Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea y el Departamento Administrativo de Seguridad deberán cubrir con cargo a sus respectivos presupuestos los gastos del personal vinculado a dichos órganos y que conforman los Grupos de Acción Unificada por la Libertad Personal -Gaula- a que se refiere la Ley 282 de 1996.

Artículo 51. Para la vigencia fiscal de 2004 la Nación podrá asignar recursos para el programa de auxilios para los ancianos indigentes de que tratan el artículo 257 y el inciso primero del artículo 258 de la Ley 100 de 1993.

Artículo 52. Los aportes patronales al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar podrán recaudarse a través de las Cajas de Compensación, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y/o a través del Sistema Financiero.

Artículo 53. Los órganos de que trata el artículo 6° de la presente ley deberán remitir al Departamento Nacional de Planeación, antes del 30 de marzo de 2004, el presupuesto de inversión debidamente regionalizado.

Cuando se realicen modificaciones al Presupuesto que afecten la regionalización, los diferentes órganos deberán remitir esta información al Departamento Nacional de Planeación, dentro del mes siguiente al perfeccionamiento de dicha operación.

En general, todos los gastos de inversión de los órganos a que se refiere el artículo 6º de la presente ley requiere del previo visto bueno del Departamento Nacional de Planeación, DNP.

Artículo 55. En desarrollo del artículo 119 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 18 del Decreto 1140 de 1999 y para garantizar su saneamiento financiero, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas – IPSE- o quien haga sus veces, podrá capitalizar, previa consulta con los representantes legales de las entidades territoriales accionistas, en las Empresas de Servicios Públicos de Energía los activos de su propiedad que posee en el sistema interconectado y no interconectado Nacional. Una vez capitalizados estos activos, el Instituto podrá entregar a la Nación las acciones en dación de pago. Todas estas transacciones no requerirán operación presupuestal alguna.

La Nación – Ministerio de Minas y Energía podrá financiar en la vigencia fiscal de 2004, hasta por la suma de VEINTE MIL MILLONES DE PESOS (\$20.000.000.000), los subsidios para pagos por menores tarifas eléctricas correspondientes a las zonas no interconectadas, con los recursos de que trata el artículo 82 de la Ley 633 de 2000.

Artículo 56. La Agencia Nacional de Hidrocarburos en desarrollo de lo previsto en el Decreto 1760 de 2003, reflejará en su presupuesto las regalías de que trata el artículo 5 de dicho decreto.

Artículo 57. La ejecución de los recursos que deban ser girados al Fondo Nacional de Pensiones de las entidades territoriales con cargo al Presupuesto General de la Nación, se realizará por medio de resolución expedida por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, ordenando el giro de los recursos. Si no fuere posible realizar el giro de los recursos a las administradoras del Fondo, bastará para el mismo efecto, que por dicha resolución se disponga la administración de los mismos por parte de la Dirección del Tesoro Nacional a través de una cuenta especial, mientras los recursos puedan ser efectivamente entregados.

Los recursos serán girados con la periodicidad que disponga el Gobierno Nacional. En el evento en que los recursos no se hayan distribuido en su totalidad entre las entidades territoriales, los no distribuidos se podrán girar a una cuenta del Fondo, administrada de la misma manera que los demás recursos del Fondo, como recursos por abonar a las cuentas correspondientes de las entidades territoriales.

Para efectos de realizar la verificación de las condiciones a las que hace referencia el parágrafo 3° del artículo 2° de la Ley 549 de 1999, el Gobierno determinará las condiciones sustanciales que deben acreditarse, los documentos que deben remitirse para el efecto, y el procedimiento con que la misma se realizará. Mientras se producen las verificaciones, se girarán los recursos en la forma prevista en el inciso anterior. Cuando se establezca que la realidad no corresponde con lo que se acreditó, se podrán descontar los recursos correspondientes, para efectos de ser redistribuidos, sin que dicha nueva distribución constituya un nuevo acto de ejecución presupuestal.

Artículo 58. Los proyectos viales de las redes secundaria o terciaria y urbana, y los aeropuertos que no estén a cargo de la Nación y que hayan sido seleccionados y priorizados en los distintos departamentos durante las Audiencias Públicas celebradas en cumplimiento del artículo 6° de la Ley 812 de 2003 podrán ser ejecutados directamente por las entidades especializadas del sector transporte, o mediante convenios con las entidades territoriales. La responsabilidad de la Nación se limitará a la ejecución de los proyectos, y dichas redes seguirán a cargo de las entidades territoriales; en ningún caso podrá modificar el mantenimiento que actualmente la Nación adelanta en vías secundarias o terciarias.

Artículo 59. El gobierno nacional podrá, prioritariamente, adicionar el gasto de vivienda de interés social, si durante la vigencia fiscal de 2004 se presentan las siguientes condiciones:

a) que el monto de las utilidades de 2003 que el Banco de la República debe transferir a la Nación, sea superior al estimado en la presente ley, y b) que el resultado del balance cuasi-fiscal del Banco de la República en 2004 sea superior al previsto en el balance del sector público consolidado que se estima al cierre de 2004. Para tales efectos, el Gobierno Nacional presentará un proyecto de ley para adicionar dichos recursos.

Artículo 60. Los recurso

s destinados a subsidios de vivienda de interés social urbanos y rurales, se adjudicarán siempre a través de convocatorias públicas, conforme lo establece la Ley 546 de 1999.

Artículo 61. El Gobierno Nacional, conforme al compromiso adquirido con el Distrito Capital de Bogotá, D.C., para la financiación de la Avenida Longitudinal de Occidente, expedirá las vigencias futuras correspondientes que permitan la continuidad de la obra.

Artículo 62. Los jefes de los órganos o sus delegados territoriales que conforman el Presupuesto General de la Nación, atenderán en forma prioritaria el pago de los servicios públicos y los impuestos territoriales. El incumplimiento de la presente disposición es causal de mala conducta.

Artículo 63. El cumplimiento del artículo 80 de la Ley 812 de 1993, y en caso de no ser posible el cruce de cuentas, el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional suscribirán con las respectivas entidades territoriales los correspondientes acuerdos de pago para el saneamiento de las deudas que estas últimas tienen con los docentes y administrativos por concepto de salarios y prestaciones que se financiaban con los recursos del situado fiscal y que estuvieren vigentes a 31 de diciembre de 2001, los cuales se atenderán con cargo al servicio de la deuda.

Artículo 64. Los excedentes del Sistema General de Participaciones para Educación, se destinarán en su totalidad para programas de Mejoramiento de la Calidad de la Educación, en los términos del artículo 88 del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 65. En el Presupuesto asignado al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, modifícase la leyenda de la partida contenida en el literal c), programa 111, subprograma 1101, subproyecto 1, así: ANALISIS, DISEÑO Y CONSTRUCCION DISTRITO DE ADECUACION DE

TIERRAS ARIARI, META, TRIANGULO DEL SUR DEPARTAMENTO DEL TOLIMA. PREVIO CONCEPTO D.N.P.

Artículo 66. El INCODER o la entidad nacional competente, deberá incluir en el contrato para el desarrollo del proyecto Distrito de Riego de Ranchería, mediante los procedimientos legales correspondientes, los recursos que por la venta de las acciones de Carbocol deben ser invertidos en el Departamento de La Guajira, de conformidad con el artículo 23 de la ley 226 de 1995, y los recursos que ha entregado y se ha obligado a entregar el Departamento de La Guajira, en virtud del convenio interadministrativo celebrado por el INAT cedido al Incoder, para la financiación del mencionado proyecto.

Se autoriza a la Nación, para que, previa la celebración de conciliación prejudicial, a través de la autoridad competente, apruebe las vigencias futuras necesarias para garantizar la ejecución del proyecto Distrito de Riego de Ranchería, incluyendo los recursos a que se refiere el presente artículo, todo lo cual no implica legalizar hechos cumplidos.

Artículo 67. Con el fin de continuar con la política del Programa de Renovación de la Administración Pública, derogase el artículo 14 de la Ley 368 de 1997.

Artículo 68. Las entidades estatales podrán constituir mediante patrimonio autónomo los fondos a que se refiere el artículo 107 de la Ley 42 de 1993. Los recursos que se coloquen en dichos fondos ampararán los bienes del Estado cuando los estudios técnicos indiquen que es más conveniente la cobertura de los riesgos con reservas públicas que con seguros comerciales.

Cuando los estudios técnicos permitan establecer que determinados bienes no son asegurables o que su aseguramiento implica costos de tal naturaleza que la relación costo beneficios del aseguramiento es negativa, o que los recursos para autoprotección mediante fondos de aseguramiento son de tal magnitud que no es posible o conveniente su uso para tal fin, se podrá asumir el riesgo frente a estos bienes y no asegurarlos ni ampararlos con fondos de aseguramiento.

Esta disposición será aplicable a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las sociedades de economía mixta asimiladas a estas.

Artículo 69. Corregir el nombre de la Sección presupuestal 3604 -Caja de Previsión Social de la Superintendencia Bancaria, Capresub, agregando el texto -En Liquidación-, de conformidad con lo establecido en el Decreto 2398 del 25 de agosto de 2003.

Artículo 70. El Gobierno Nacional adelantará las gestiones conducentes para garantizar la financiación de los programas de renovación de cédulas y de realizar el censo nacional de población.

Artículo 71. Los proyectos de mantenimiento vial financiados con recursos provenientes de la sobretasa del ACPM y gasolina, y los proyectos de mantenimiento de vías troncales se ejecutarán previo concepto DNP.

Artículo 72. Modifícase el artículo 80 de la Ley 633 de 2000, el cual quedará así: -De conformidad con los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, la Nación asignará un monto suficiente de recursos destinados a cubrir el valor correspondiente al cincuenta por ciento (50%) del costo de la energía eléctrica, debidamente comprobado por las electrificadoras de cada región, de los usuarios de los distritos de riego y de los distritos de riego administrados por el Estado o por las Asociaciones de usuarios debidamente reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 1°. Para el caso de los usuarios de los distritos de riego cuya facturación sea individual, este beneficio se otorgará solo para aquellos que no posean más de cincuenta (50) hectáreas.

Parágrafo 2°. Para efectos de la clasificación de los usuarios del servicio de energía, según la Ley 142 de 1994, la utilización de la energía eléctrica para riego dirigido a la producción agropecuaria se clasificará dentro de la clase especial, la cual no pagará contribución. Además con el objeto de comercializar la energía eléctrica, los usuarios en los distritos de riego y los distritos de riego, se clasificarán como usuarios no regulados.-

Artículo 73. El Gobierno Nacional durante la vigencia fiscal de 2004 presentará al Congreso de la República una adición al presupuesto del Ministerio de Agricultura de un mínimo del 50% de las utilidades del año 2003 del Banco Agrario S.A., para programas y proyectos de inversión del sector agropecuario y rural.

Artículo 74. Los recursos con destino a las entidades públicas que tengan la obligación de atender, la infancia y la adolescencia en los ámbitos de la educación, salud, nutrición, la seguridad social para las madres cabeza de familia, el desplazamiento forzado serán orientados con especial prioridad a la atención de la infancia y la adolescencia indígena y afrodescendientes según lo ordena el compromiso constitucional con la diversidad, la justicia y la solidaridad.

Artículo 75. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1º de enero de 2004.

(...)

I. LA DEMANDA

El demandante afirma que la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”, vulnera los artículos 4, 7 y 8 de la Ley 179 de 1994 “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto”. A continuación se transcriben textualmente las razones por las que el actor considera que las normas constitucionales referidas son quebrantadas.

“1. La ley de presupuesto 2004, no guarda el principio de coherencia macroeconómica establecido en el artículo 7º de la Ley 179 de 1994 en la medida en que:

- Las proyecciones de inversión privada tiene implícitos supuestos que no corresponden con la realidad económica, en este sentido, cabe recordar que mientras que el sector público siga demandando recursos para solventar el creciente déficit fiscal (8.0 billones para el 2004 - 3.3.% del PIB) es muy difícil que el crédito concurra a las familias y empresas. Si dentro de los supuestos macroeconómicos que sustentan el presupuesto se dice que la inversión será liderada por el sector privado, esto implica que se liberen recursos de crédito para el ciclo de ahorro - inversión se cumpla.

Sin embargo las demandas de recursos para solventar el déficit fiscal del gobierno, implican que el crédito doméstico deba crecer en un 15.8% para que se cumplan las metas de

inversión contempladas en el presupuesto, la evolución reciente de los créditos del sistema financiero, muestra que estos tienen una tendencia a concentrarse en títulos de deuda del gobierno (15% de los activos totales en 1999 y 28% a junio de 2003) llevando a “una recomposición del portafolio en detrimento de la actividad productiva” (CGR, 2003:25), a la vez que el volumen de recursos ofrecidos por el sector financiero a la economía en lugar de aumentar, se redujo en 1.6 billones de pesos entre 1999 y 2003.

Esto es el ejemplo clásico del efecto “crowding out”: la mayor actividad del sector público en términos de absorción del ahorro de la economía le resta recursos al sector privado, por lo tanto nada indica que el crecimiento de la inversión para 2004 crezca a un ritmo como el planteado en el presupuesto, entonces la coherencia macroeconómica del presupuesto se incumple, y por cierto estos supuestos sobre la inversión son bastante restrictivos y de hecho no razonables.

- Es muy incierta la recuperación del consumo privado, especialmente como consecuencia de las reformas tributarias 2002 y la proyectada para este año, la cual según anuncios del propio Gobierno se concentrará en la ampliación de la base del IVA y muy seguramente del aumento de las tarifas, en contravía a lo recomendado por los estudios de la Misión del Ingreso Público (2002) y los análisis de la CGR (2002 y 2003), a pesar que en los últimos meses se ha evidenciado la recuperación de ésta variable (2.3%), ésta se ha concentrado según los mismos reportes del DANE de junio de 2003 en bienes suntuarios, en perjuicio de los alimentos (-7%), vestuario (-10.5%) y educación (-3.2%).

Las proyecciones sustentan el crecimiento del consumo con base al aumento de las transferencias desde el resto del mundo, que fortalece el ingreso de los hogares, es decir, que el aumento del ingreso ciudadano no se da por un mejoramiento sostenido de las variables empleo, ingreso real, y ahorro, sino que depende de las remesas de colombianos residentes en el extranjero una variable que a pesar de haber crecido de manera importante en los últimos años (150% anual en promedio 1999-2002) no parece lo suficientemente importante como para recuperar en los hogares su capacidad de consumo, deteriorada por las condiciones económicas del país desde finales de 1998.

Nótese que el consumo público (o del gobierno) en lugar de presentar una recuperación, muestra una disminución como consecuencia de los procesos de reducción del Estado, y

principalmente como consecuencia del Referendo en lo que tiene que ver con la congelación de los gastos de funcionamiento, los cuales en realidad significan una reducción real del presupuesto.

Con estas perspectivas, la coherencia del presupuesto está en duda, en la medida en que si la recuperación de éstas variables tal como hemos analizado no se produce, entonces el recaudo de ingresos tributarios puede estar sobredimensionado por una cifra mayor a la que comentamos atrás y alcanzar los 2.5 billones de pesos; por tanto se requeriría de mayores esfuerzos en los mercados financieros para obtener los recursos necesarios para financiar el presupuesto, o un agresivo proceso de aplazamiento de gastos el cual puede contemplar un congelamiento total de salarios de empleados del sector público para el 2005 o la insuficiencia de recursos para el adecuado funcionamiento del Estado.

2. El presupuesto no guarda el principio de homeóstasis presupuestal (Art. 8º Ley 179/1994) en la medida en que:

- El principio presupuestal atrás señalado establece que “el crecimiento real del Presupuesto de Rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar coherencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico”. Este principio no ha sido suficientemente analizado puesto que su introducción se realizó por la necesidad de contar con un mecanismo legal para controlar el crecimiento del tamaño del Estado por la vía de los mayores recursos que toma del resto de la economía, evitando la “absorción” de la actividad económica y la depresión de la misma, es decir, que su intención clara es evitar el fenómeno de “crowding out” comentado en el punto anterior.

Sin embargo, las cifras presentadas a lo largo de toda la discusión del proyecto de ley, desde la presentación del presupuesto hasta su aprobación definitiva dejan ver todo lo contrario: el presupuesto de rentas proyectado para el 2004 se incrementa en términos nominales en un 12.3%, mientras que la economía lo hace en un 9.8% lo que indica que el desfase de 2.5 puntos se hace a costa de la extracción de recursos del resto de la economía impidiendo un crecimiento coherente de los recursos del Gobierno, con los del resto de la economía nacional. En términos reales mientras que las proyecciones de crecimiento del PIB para el 2004 se ubican en un 3.3%, el crecimiento de las rentas del presupuesto se estima en un

5.8% explicadas por los mayores recaudos tributarios derivados de la reforma tributaria, y el mejoramiento del balance del sector descentralizado.

Este efecto, tiene serias implicaciones en el desempeño económico y a pesar de que no se corrigió con posterioridad a la devolución del proyecto inicial por parte del Congreso, inexplicablemente se aprobó en el primer debate y pasó sin discusión en la ponencia para segundo debate y para su sanción definitiva”.

IV. INTERVENCIONES

4. 1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

El Ministerio referido actuando a través de apoderado judicial, interviene en el presente proceso, para solicitar que se declare la constitucionalidad de la Ley acusada, de acuerdo con los argumentos que se sintetizan a continuación.

El interviniente, luego de recordar los diferentes textos constitucionales y legales a tener en cuenta para la elaboración del presupuesto, hace énfasis en que el proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 2004, se presentó acompañado de un Mensaje del Presidente de la República y del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en el cual se hizo explícito análisis de la consistencia macroeconómica del mismo, atendiendo las observaciones que en su momento efectuaran las comisiones terceras y cuartas del Senado de la República y la Cámara de Representantes que decidieron devolver al Gobierno el proyecto inicialmente presentado.

Recuerda así mismo que durante el trámite Legislativo de dicho proyecto en las Comisiones económicas del Congreso, el Banco de la República expresó su opinión acerca de la consistencia macroeconómica del proyecto formulado por el Gobierno Nacional y una vez escuchado el mismo fue votado por dichas Comisiones.

4.1.1 Respecto del cargo relativo al supuesto desconocimiento del principio de coherencia macroeconómica el interviniente expuso concretamente los siguientes argumentos que se transcriben textualmente

“Los supuestos empleados en la elaboración de la Ley de Presupuesto de 2004 son consistentes y no existe hasta el momento evidencia de que no vaya a cumplirse alguno de

ellos. Por el contrario, inversionistas extranjeros y bancos multilaterales apoyan el crecimiento proyectado por el Gobierno en los supuestos económicos (ver Tabla 1).

El crecimiento observado en 2003 y la recuperación de las principales variables relevantes son hechos que respaldan la proyección de crecimiento empleada en el presupuesto de 2004. Desde siempre los supuestos han previsto el hecho de que la inversión sea liderada por el sector privado. Con relación a esto, la evidencia nos da la razón.

El consumo de bienes durables de los hogares creció 90/0 en 2003 consolidando la recuperación que se viene observando desde 2000. Asimismo, el consumo total de los hogares creció 2040/0 en 2003. Por su parte, la inversión ha mostrado una importante recuperación pasando de \$9.2 billones de pesos en 1999 a \$12.7 billones de pesos en 2003. Este incremento corresponde a un crecimiento de 380/0 entre 2000 y 2003.

Fuente: DANE

Las importaciones de bienes de capital también muestran perspectivas positivas. En 2003 el crecimiento de este rubro fue del 160/0 y respalda así la dinámica económica por la que está atravesando el país.

En cuanto al gasto del Gobierno éste corresponde en su mayoría a transferencias a los hogares. Por tratarse de pagos de pensiones, este gasto del gobierno incrementa el ingreso disponible de los hogares, compensando así el incremento en el gasto como tal. Adicionalmente, las perspectivas de consumo de los hogares evidencian su confianza en la actividad económica y anticipan así la continuación de la recuperación del consumo privado. En febrero de 2003 el balance de respuestas (negativas menos positivas) de la encuesta de confianza del consumidor realizada por Fedesarrollo se ubicó en 16, mientras que este mismo índice fue de -1.3 para el mismo mes del año anterior. También las expectativas de los

consumidores son positivas. En este caso el balance de respuestas en febrero de 2003 fue 25, 16 respuestas positivas por encima de las observadas un año antes. Por su parte, las expectativas de la industria son también favorables de manera que se espera que la recuperación en inversión también continúe.

4.1.2 Frente al cargo por el supuesto desconocimiento del principio de homeóstasis presupuestal el interviniente expuso a su vez los siguientes argumentos:

“Como es bien sabido, el país presenta un desequilibrio estructural en sus finanzas públicas que viene creciendo desde 1.993, tal y como se puede observar en la siguiente gráfica, ya que los gastos totales del Gobierno Nacional Central se han mantenido de manera sistemática y creciente por encima de los ingresos. Esto se ha traducido en la acumulación de una deuda que el Gobierno debe saldar. Asimismo, la situación se ve agravada con la acumulación de un importante pasivo pensional, resultado de compromisos adquiridos con generaciones anteriores, que ahora debe ser financiado por el gobierno ante el agotamiento de las reservas del ISS.

Para disminuir esta brecha entre los gastos e ingresos del Gobierno ha sido necesario elaborar una estrategia de ajuste estructural con la cual se pueda alcanzar un escenario de equilibrio macroeconómico en el largo plazo, de manera que el gasto público sea sostenible.

De acuerdo con el demandante, la Ley de Presupuesto viola el principio de Homeóstasis Presupuestal (Art. 8° Ley 179 de 1.984), el cual establece que “El crecimiento real del Presupuesto de Rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar coherencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.”

La definición del principio anteriormente mencionado no especifica si el crecimiento de las rentas presupuestarias debe ser inferior, superior o igual al de la economía, simplemente menciona que debe existir coherencia entre los mismos para que no se afecte el equilibrio macroeconómico. Por ende, a partir de esta definición no puede concluirse que una

diferencia de 2.5 puntos entre éstos sea incoherente.

La coherencia debe ser entendida precisamente dentro del contexto de promoción de un equilibrio macroeconómico. Se puede pensar que las rentas presupuestales deban crecer al ritmo de crecimiento de la economía para preservar un equilibrio macroeconómico, pero este no es el caso de Colombia. Es importante tener presente el escenario del cual se está partiendo; este ha demandado un incremento en los ingresos y un ajuste en los gastos (entre 2002 y 2003 los gastos totales del Gobierno Nacional Central pasaron de 21.5 a 20.9% del PIB, implicando un ajuste de 0.6% del PIB) para lograr garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas en el largo plazo.

Por lo tanto, el mayor crecimiento de las rentas presupuestarias con respecto al de la economía previsto para 2.004, se enmarca dentro de un contexto de ajuste fiscal derivado de la delicada situación de las finanzas públicas de la Nación. Esto refleja los esfuerzos realizados por el Gobierno Nacional a través de dos recientes reformas tributarias, que hacen parte de una estrategia encaminada precisamente a alcanzar un equilibrio macroeconómico que garantice la sostenibilidad de la política fiscal. El crecimiento de las rentas presupuestarias debe ser analizado tomando como referencia el comportamiento del gasto público; se debe buscar que los ingresos corrientes permitan cubrir gastos inaplazables tales como las pensiones y el servicio de la deuda pública. Por ende la coherencia entre ingresos y gastos que debe estar implícita en el presupuesto se constituye en el punto de partida para el diseño de una política macroeconómica sana.

Por otro lado, es necesario aclarar que existe una diferencia conceptual entre el presupuesto de rentas y el financiamiento. El primero se define como el conjunto de ingresos corrientes que el Gobierno tiene previsto utilizar en una vigencia determinada para poder cumplir con sus obligaciones. En la medida en que los ingresos no alcancen a cubrir los gastos en dicha vigencia, se generará un déficit presupuestal.

Este resultado refleja las necesidades de financiamiento del Gobierno que deben ser cubiertas a través del mercado financiero, en donde éste competirá con los demás sectores de la economía para conseguir recursos. Es en esta competencia por recursos de financiamiento que puede originarse el “crowding out”.

Sin embargo, cuando el déficit del Gobierno disminuye a través del tiempo, es decir que los

ingresos están creciendo a una tasa superior a los gastos, sus necesidades de financiamiento también disminuyen, reduciendo la posibilidad de que se presente un efecto de “crowding out”, o de desplazamiento al sector privado en la competencia por recursos.

Esto último se puede observar en las siguientes gráficas, ya que el Déficit y el Saldo de la Deuda del Sector Público Consolidado como porcentaje del PIB, han venido disminuyendo desde 2.002. Lo anterior indica que las necesidades de financiamiento en el sector financiero del Gobierno también disminuyen, y por ende, “la extracción de recursos del resto de la economía”, lo cual es consistente con un escenario de equilibrio macroeconómico en el largo plazo.

Por último, es posible ver que la demanda de recursos por parte del Gobierno, de ninguna manera limita la disponibilidad de crédito al sector privado. El crowding out mencionado no se ha dado gracias a la fortaleza de la balanza de pagos. Una señal importante de la existencia de crowding out es el aumento en las tasas de interés y en Colombia no hay evidencia de esto, por el contrario las tasas de interés han disminuido. En lo corrido del año, las tasas de intervención del Banco de la República se han reducido 50 puntos básicos, ubicándose hoy la tasa mínima de expansión, en 6.75%.

Por lo anterior, se puede afirmar que a diferencia de lo que sostiene el demandante, el mayor crecimiento de las rentas presupuestarias con respecto al de la economía no origina desequilibrios macroeconómicos, sino que por el contrario, dada la coyuntura fiscal del país, permite reducir los desequilibrios fiscales de los que se parte para lograr alcanzar la sostenibilidad fiscal de las finanzas públicas y por esta vía el equilibrio macroeconómico de largo plazo.

(...)

Por lo anterior, no existen razones valederas para que el demandante pueda concluir que dicho principio no se esté cumpliendo; además, es claro que en su demanda desconoció las modificaciones introducidas al presupuesto de la vigencia de 2003 con base en los recursos adicionados en la Ley 844 del 17 de octubre de 2003, los cuales fueron gestionados en el transcurso de la aprobación de la Ley de presupuesto de 2004.

En efecto, el proyecto de rentas y recursos de capital del presupuesto de la Nación presentado inicialmente a consideración del Congreso de la República el 29 de julio de 2003, crecía al 12.3%, como resultado de pasar el presupuesto de \$63.3 billones a \$71.1 billones. Sin embargo, paralelamente a las discusiones de la Ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal de 2004, el Gobierno Nacional presentó un proyecto de ley de modificación al presupuesto de 2003 por una suma cercana a los \$4.2 billones.¹

Con esta propuesta de adicionar la base de 2003, que sirvió para la medición del crecimiento del presupuesto de 2004, ya no fue, entonces, la suma de \$63.3 billones sino la de \$67.2 billones; este cambio en las cifras no fue considerada en ningún momento por el demandante, pese a que el Gobierno Nacional durante las discusiones de estudio y aprobación del presupuesto para la vigencia de 2004 puso de presente la nueva estimación en el crecimiento del presupuesto una vez incorporados los recursos adicionales en el presupuesto de 2003.

Es más, el aumento en el presupuesto para la vigencia fiscal de 2004, una vez realizada la mencionada modificación al presupuesto de 2003, se encuentra consignado en la Gaceta del Congreso año XLL número 529 del viernes 10 de octubre de 2003, en el texto para segundo debate en sesión plenaria del Honorable Senado de la República al Proyecto de Ley número 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado, en donde se muestra en la página 4, cuadro 2, que el crecimiento del presupuesto de la Nación es del 6%”.

4.1.3 Por último hace énfasis en las consecuencias que tendría una decisión de inexecutableidad en el presente caso. Al respecto expresa lo siguiente:

“Si la Corte Constitucional llega a declarar inexecutable la ley anual de presupuesto, por las razones expuestas por el demandante, regiría el presupuesto del año anterior.

Este supuesto tendría amplia repercusión en el funcionamiento y administración del sector público nacional, teniendo en cuenta que las facultades del Gobierno Nacional estarán limitadas a la repetición del presupuesto del año anterior, reduciendo gastos y en consecuencia suprimiendo o refundiendo empleos.

En cuanto a la reducción de gastos, se resalta la protección constitucional que se tiene en el Sistema General de Participaciones, el Servicio de la Deuda, las pensiones, el financiamiento

a las universidades y a los partidos políticos, entre otros; que no alcanza a ser compensado con la reducción o supresión de empleos.

Finalmente, sobre la cuantificación del impacto fiscal, podemos señalar que, en caso de declararse inexecutable la Ley en estudio, saldrían los siguientes artículos de las Disposiciones de la misma:

“a. ARTICULO 54: Concepto: Entraría el Fondo de Caminos que hoy se encuentra en liquidación. Valor \$ No tiene.

b. ARTICULO 55 INCISO FINAL: Concepto: Subsidios Zonas No Interconectadas. Valor \$20.000 millones. Mayor presión de caja en el Tesoro Nacional por cuanto se cambia fuente de financiamiento.

c. ARTICULO 56: Concepto: Saldrían del Presupuesto de la Agencia Nacional de Hidrocarburos las regalías directas (petroleras) con destino a los beneficiarios. Valor \$1.7 billones.

d. ARTICULO 58: Concepto: No estarían habilitados

jurídicamente las entidades del sector transporte para ejecutar recursos de las audiencias públicas Valor \$ 107.000 millones. (INVIAS \$104 mm; Aeronáutica \$3.0 mm)

e. ARTICULO 66: Concepto: Distrito de Riego de Ranchería: Recursos Guajira. No habría garantía jurídica para la Nación para tramitar vigencias futuras. Valor \$12.000 millones de menor presión de gasto financiado con APN

f. ARTICULO 72: Concepto: Subsidios eléctricos Distritos de Riego. Valor \$5.000 millones de menor presión de gastos financiado con APN.

g. ARTICULO 73: Concepto: Utilidades Banco Agrario. Valor \$ (en discusión y por definir). A criterio de la DGPN no serían más de \$3.000 millones, de acuerdo a la participación accionaria de la Nación en el Banco. Menor presión de gastos financiado con APN.”

De la misma forma, al producirse la inexecutable de la ley, se dejarían de percibir recursos cercanos a los 400 mil millones de pesos, a que hace alusión el artículo 34, el cual dispone:

“Artículo 34. Los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación deberán

reintegrar, dentro del primer trimestre de 2004, a la Dirección, General del Tesoro Nacional, y a sus tesorerías cuando correspondan a recursos propios, los recursos originados en convenios con organismos internacionales que no estén amparando compromisos u obligaciones, y que correspondan a apropiaciones presupuestales de la vigencia fiscal 2002 y anteriores, incluidos sus rendimientos financieros, diferencial cambiario, y demás réditos originados en aquellos, con el soporte correspondiente.”

4. 2. Instituto Colombiano de Derecho Tributario

El Presidente del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, atendiendo la invitación hecha por esta Corporación, hizo llegar el concepto en el que actuó como ponente el académico Mauricio A. Plazas Vega.

El interviniente advierte que: “...los planteamientos del demandante sobre el desconocimiento de los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal no solo son en extremo subjetivos, sino que, en muchas ocasiones, parten de la base de afirmaciones que no cuentan con el respaldo de cifras específicas que pongan de manifiesto el contraste abrupto que se requeriría entre la ley anual de presupuesto y las metas macroeconómicas y los niveles de crecimiento de la economía para que pudiera concluirse que realmente se contraviene la Constitución Política...”.

Considera que la norma demandada no viola el principio de coherencia macroeconómica, toda vez que “la simple afirmación según la cual el crecimiento del nivel de gasto del Estado y del porcentaje del déficit fiscal, que caracterizan a Colombia en los actuales momentos, impide que el sector privado crezca en las condiciones que serían ideales para mejorar los recaudos tributarios, no es suficiente para evidenciar, que en efecto, el país se encuentra ante una prospectación de rentas y una autorización de gastos, que no consulta en absoluto, las metas macroeconómicas”.

Señala además que la Ley acusada no vulnera el principio de homeóstasis presupuestal, dado que no necesariamente el crecimiento de los ingresos a favor del Estado debe coincidir exactamente con el porcentaje de crecimiento de la economía, pues es evidente que si la economía decrece o registra tasas de aumento sustancialmente bajas, los recaudos tributarios tienden a disminuir; pero esa circunstancia no implica que el aumento porcentual de los ingresos necesariamente deba corresponder al crecimiento porcentual de la economía.

Advierte que la demanda está dirigida a que la Corte: "...en el evento de encontrar asidero en los hechos y consideraciones aducidos por el libelista, declare inexecutable totalmente la ley anual de presupuesto, pretensión esta que no puede ser evaluada con un criterio eminentemente formal sobre el contenido de la Carta Política y de la Ley Orgánica del Presupuesto sino que debe ser considerada desde la perspectiva de la concurrencia de poderes y órganos que participan del complejo proceso de elaboración, discusión, aprobación y ejecución del presupuesto...".

Afirma que independientemente de la necesidad imperiosa que tiene el sistema fiscal colombiano de una revisión a fondo de las consecuencias del rechazo del proyecto de presupuesto sometido por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso, pues una repetición del presupuesto anterior se convierte en una sanción para la colectividad, como un todo, más que para el Presidente y el cuerpo del Gobierno, lo cierto es que para ese tipo de evaluaciones de contenido político en torno a la coherencia del presupuesto público con las metas macroeconómicas y con los niveles esperados del crecimiento de la economía, el órgano llamado a efectuar el análisis y discusión al respecto como en efecto lo viene haciendo tiempo atrás, es el Congreso de la República.

En ese sentido estima que: "...No se puede pretender que la Corte Constitucional desatienda el hecho de que ya en su oportunidad con motivo de la discusión del proyecto de ley de presupuesto público de que aquí se trata, el Congreso, como el propio demandante lo reconoce, consideró tales variables y llegó a devolverlo al Gobierno para su reelaboración...", circunstancia que no implica que los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal, que fueron acogidos en el sistema presupuestal nacional con el fin de procurar una plena armonía entre el presupuesto del Estado, la planeación económica y la política económica y fiscal en general, sean letra muerta dentro del sistema normativo.

Para finalizar señala que en el evento de que el presupuesto sometido por el Gobierno a consideración del legislativo no corresponda a las metas macroeconómicas ni guarde armonía con el Plan Nacional de Desarrollo, del que debe ser su instrumento de conformidad con lo previsto en la Constitución y la Ley Orgánica del Presupuesto, el Congreso podrá rechazarlo, o devolver el proyecto al Gobierno, como en efecto lo ha hecho en varias

ocasiones; situación que igualmente puede predicarse: "...de aquellos casos en los cuales el proyecto de ley de presupuesto público no tenga en cuenta los niveles de crecimiento de la economía, y, por tal motivo, exponga al país a un desequilibrio económico pernicioso; desequilibrio que, como lo sugiere el demandante, puede presentarse no solamente en los casos en los cuales haya un superávit presupuestal sino también en los casos de déficit...".

4. 3. Academia Colombiana de Jurisprudencia

La Secretaria General de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, atendiendo la invitación hecha por la Corte Constitucional, hizo llegar el concepto que preparó el académico Mauricio A. Plazas Vega, solicitando la constitucionalidad de la norma demandada.

Cabe aclarar que el concepto referido fue elaborado por el mismo académico que rindió el concepto del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, motivo por el que su texto es idéntico y en consecuencia no se transcribe nuevamente.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Señor Procurador General de la Nación, allegó el concepto número 3562, recibido el 17 de mayo de 2004, en el cual solicita a la Corte declarar la exequibilidad de la norma acusada, de conformidad con las siguientes consideraciones.

Recuerda que: "...El presupuesto es un instrumento de política económica y fiscal fundamental en la dirección general de la economía por parte del Estado, es por ello, que la Constitución, dentro del régimen económico y de la hacienda pública dedica a este tema un capítulo específico (capítulo 3º), además de hacer mención al tema en otros artículos...". Al respecto cita los artículos 346 y 352 de la Constitución Nacional.

Precisa que en desarrollo del precepto constitucional previsto en el artículo 352 superior, se expidieron las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, que fueron compiladas por disposición de ésta última junto con la Ley 38 de 1989 en el Estatuto Orgánico de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), norma que establece los principios del sistema presupuestal.

En ese sentido señala que: "...las disposiciones constitucionales y su desarrollo en una ley orgánica, muestran la importancia del tema presupuestal y los requisitos especiales que deben cumplir el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, en cuanto a las

competencias, la forma y oportunidad de presentación, discusión, modificación y aprobación y las consecuencias de la inobservancia de estos requisitos...”.

Señala que el trámite de la Ley de Presupuesto es una de las actuaciones políticas de mayor entidad que desarrollan tanto el Gobierno Nacional como el Congreso, en tanto que en él se concentran los programas políticos y se atiende efectivamente las necesidades del funcionamiento del Estado para lograr el cumplimiento de sus fines constitucionales, además de afectar de manera esencial el funcionamiento general de la economía, de suerte que la racionalidad del presupuesto está garantizada por el procedimiento legal exigido para la expedición de dicha norma.

Estima que las exigencias legales para la expedición de la Ley de Presupuesto, pretenden: “...encausar de manera racional, las decisiones políticas que se adopten, pero, con relación a estas opciones, es decir a la forma de estimación de las rentas y priorización de los gastos, el Ejecutivo y el Legislativo, dentro de los límites constitucionales, cuentan con una amplia facultad de actuación, la que se ajustará a los preceptos constitucionales, siempre y cuando el contenido de sus decisiones no afecte de manera evidente los preceptos constitucionales y legales...”.

En ese sentido advierte que el estudio que haga la Corte Constitucional, es estricto en cuanto al procedimiento y demás limitaciones contenidas en la Constitución y en la Ley Orgánica, debe ser flexible en relación con las apreciaciones políticas que se realicen dentro del marco de libertad del Gobierno Nacional y el Congreso con el fin de proteger así el fundamento democrático que subyace a la aprobación de la Ley correspondiente, en cuya expedición participan las autoridades elegidas popularmente.

Indica que la Ley 848 de 2003 no vulnera las normas constitucionales y orgánicas que rigen en materia de presentación, discusión y aprobación de la Ley Anual de Presupuesto, toda vez que: “...el Gobierno Nacional presentó los soportes económicos de sus estimaciones y de los ajustes que se realizaron al presupuesto, los cuales en principio generaron observaciones por parte del legislativo, pero que finalmente fueron justificados de manera que el Congreso apreció suficientes para finalmente aprobar la ley acusada...”.

Afirma que no existe una abierta incompatibilidad entre el presupuesto y las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno, ni tampoco una incongruencia evidente entre el

crecimiento real del presupuesto y el crecimiento de la economía, especialmente, si se tiene en cuenta que: "... el comportamiento de la economía depende de múltiples factores internos y externos, de variables objetivas y de expectativas de los actores económicos, que no permiten sostener que una u otra valoración de esos factores, dentro de las múltiples posibles, sea la correcta, debiéndose en todo caso preferir aquella valoración, que con sus posibles debilidades, ha sido resultado de un proceso de discusión de quienes representan a los ciudadanos...".

Para concluir señala que las estimaciones y autorizaciones contenidas en la Ley 848 de 2003, serán valoradas durante y después del ejercicio fiscal, y pueden dar lugar a los ajustes previstos en la Constitución, con el fin de adecuar el presupuesto a las circunstancias concretas de la economía; igualmente su evaluación está sujeta al control político. Así mismo, la valoración de las proyecciones presupuestales con los resultados obtenidos constituirá uno de los insumos para el análisis del presupuesto de las vigencias fiscales posteriores, toda vez que las decisiones económicas por su naturaleza estimativa requieren ajustes permanentes.

VI. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

6.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4° de la Constitución Política, la Corte Constitucional es competente para conocer y decidir, definitivamente, sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, pues la norma acusada hace parte de una Ley de la República.

6.2. La materia sujeta a examen

Según el actor el Congreso de la República al expedir la Ley 848 de 2003 "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004" desconoció i) el principio de coherencia macroeconómica establecido en el artículo 7° de la Ley 179 de 1994 (art. 20 del Estatuto Orgánico de Presupuesto), por cuanto las metas de recuperación y crecimiento de la inversión privada no corresponderían a la realidad y en consecuencia las sumas previstas en la Ley acusada por concepto de recaudo de obligaciones tributarias estarían

sobredimensionadas; ii) el principio de homeóstasis presupuestal establecido en el artículo 8 de la Ley 179 de 1994 (art. 21 del Estatuto Orgánico de Presupuesto) por cuanto el presupuesto de rentas tendría un incremento del 5.8% en tanto que el crecimiento estimado del PIB alcanzaría apenas el 3.3%

Los intervinientes y el señor Procurador coinciden en afirmar que no asiste razón al actor en su acusación y hacen énfasis en que i) el actor parte de consideraciones eminentemente subjetivas sobre el alcance de los principios enunciados y su compatibilidad o no con la ley acusada; ii) el Trámite dado a la Ley de presupuesto se ajustó a los mandatos superiores al tiempo que el Congreso en cumplimiento de sus funciones tuvo oportunidad de analizar y discutir las cifras presentadas por el Gobierno para sustentar la coherencia macroeconómica del presupuesto previamente a la aprobación de la misma; iii) la simple afirmación según la cual el crecimiento del nivel de gasto del Estado y del porcentaje del déficit fiscal, que caracterizan a Colombia en los actuales momentos, impide que el sector privado crezca en las condiciones que serían ideales para mejorar los recaudos tributarios, no es suficiente para evidenciar que la prospectación de rentas y la autorización de gastos, contenida en el presupuesto no consulta las metas macroeconómicas; iv) para respetar el principio de homeóstasis presupuestal no se necesita que el crecimiento del presupuesto de rentas coincida exactamente con el porcentaje de crecimiento de la economía; v) El actor en su demanda al efectuar los cálculos sobre el crecimiento del presupuesto de rentas no tomó en cuenta las modificaciones introducidas al presupuesto de la vigencia de 2003 con base en los recursos adicionados en la Ley 844 del 17 de octubre de 2003, vi) el análisis a efectuar por la Corte debe enmarcarse dentro del principio de colaboración de poderes y el respeto a la competencia del Congreso como representante del pueblo para hacer la evaluación política del contenido del presupuesto y de su coherencia con las metas macroeconómicas planteadas por el Gobierno y con el plan de desarrollo del cual debe ser instrumento; y vii) el comportamiento de la economía depende de múltiples factores, de variables objetivas y de expectativas de los Actores económicos, que no permiten sostener que una u otra valoración de esos factores, dentro de las múltiples posibles, sea la correcta, debiéndose en todo caso preferir aquella valoración, que ha sido resultado de un proceso de discusión entre quienes representan a los ciudadanos.

Corresponde a la Corte en consecuencia examinar si asiste razón o no al demandante en relación con la supuesta vulneración por la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el

Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”, de los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto (arts. 7 y 8 de la Ley 179 de 1994, 20 y 21 del Decreto 111 de 1996).

6. 3. Consideraciones preliminares

Previamente, la Corte considera necesario efectuar algunas precisiones relativas a i) los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal contenidos en la Ley Orgánica de Presupuesto y su alcance frente a la Ley anual de presupuesto ii) los antecedentes, contenido y alcance de la disposición acusada, que resultan pertinentes para el análisis de los cargos planteados en la demanda.

6.3.1 Los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal contenidos en la Ley Orgánica de Presupuesto y su alcance frente a la ley anual de presupuesto

6.3.1.1 La Corte ha explicado de manera reiterada que por su trascendencia e importancia para el cumplimiento de las funciones estatales y para la realización misma de los objetivos del Estado Social de Derecho, la elaboración y ejecución del presupuesto está supeditada al cumplimiento de claras directrices y condicionamientos superiores, así como de una serie de principios establecidos tanto en la Constitución como en la Ley orgánica de Presupuesto cuya aplicación garantiza una adecuada y legítima política presupuestal².

Así, para efectos de la elaboración del presupuesto la Constitución le señala al Gobierno i) que 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 (art. 345 C.P.); ii) que el presupuesto debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.); iii) que en la ley de apropiaciones no se puede incluir partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, a un gasto decretado conforme a ley anterior, a uno propuesto por el Gobierno para atender el funcionamiento de las ramas del poder público, al servicio de la deuda, o a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo (art. 346 C.P.); iv) que el proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Y que si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno deberá proponer, en forma separada, ante las comisiones encargadas de estudiar

el proyecto de presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados (art. 347 C.P.); v) que la ley de apropiaciones debe contener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de esa naturaleza y que excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación (art. 350 C.P.); vi) que 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 (art. 350C.P.); vii) que el presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. (art. 350 C.P.); viii) que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo (art. 351 C.P.); ix) que el Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341 superior (art. 351 C.P.).

A más de lo anterior, el Gobierno en la elaboración del presupuesto debe respetar los principios establecidos a partir de los mandatos superiores en la Ley Orgánica de Presupuesto y que rigen el sistema presupuestal.

Al respecto cabe reiterar que la ley orgánica se diferencia de la ley anual de presupuesto en que, “mientras que la ley orgánica regula el proceso presupuestal como tal, esto es, establece la manera como se prepara, aprueba, modifica y ejecuta el presupuesto (CP art. 352)3, el contenido propio de las leyes anuales de presupuesto es diverso, pues a éstas corresponde estimar los ingresos y autorizar los gastos del período fiscal respectivo (CP. arts 346 y ss)4.

En relación con la ley orgánica del presupuesto ha sostenido la Corte en efecto que esta, tiene características constitucionales especiales:

“ En primer término, la misma Constitución le confiere ese alcance por estar determinada a condicionar el ejercicio de la actividad legislativa (art. 151 C.P.). De este carácter

preeminente se desprenden varias consecuencias importantes: a) la ley orgánica, condiciona la expedición de leyes sobre la materia que ella trata, de modo tal que sus prescripciones han sido elevadas a un rango cuasi-constitucional, pues una vulneración o desconocimiento de lo que ella contemple en materia de procedimiento y principios por parte de las leyes presupuestales ordinarias, acarrea su inconstitucionalidad”. 5

En este sentido ha explicado la Corporación que cuando se demanda una disposición relativa al presupuesto, debe confrontarse la disposición acusada no solamente con el texto constitucional, sino también con la Ley orgánica 6.

Cabe recordar finalmente sobre este punto que en atención a los mandatos del artículo 252 superior y de conformidad con el artículo 24 de la Ley 225 de 19957, se expidió el Decreto 111 del 15 de enero de 1996, por el cual se compilan la Ley 179 de 19948 y la Ley 225 de 19959, así como la Ley 38 de 198910, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

6.3.1.2 Ahora bien, respecto de los principios presupuestales establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto, a los que se ha referido la Corte en múltiples pronunciamientos¹¹, cabe recordar que el artículo 12 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto-, señala lo siguiente:

“ARTICULO 12. (Ley 38 de 1989, art.8, Ley 179 de 1994, art.4) 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.

Dentro de dichos principios deben destacarse, para efectos de esta sentencia, los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal que se encuentran definidos respectivamente en los artículos 20 y 21 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, cuyo tenor es el siguiente:

ARTICULO 20. (Ley 179 de 1994, art.7). 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.

ARTICULO 21. (Ley 179 de 1994, art.8) Homeóstasis Presupuestal. El crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

Al respecto cabe recordar que aparte de su significación desde el punto de vista político, como expresión del principio de legalidad de los ingresos y de los gastos¹², el presupuesto se ha convertido en un claro instrumento de manejo macroeconómico¹³. Por ello ha dicho la Corte que reducir el alcance normativo de la Ley de presupuesto a un contenido meramente administrativo de tipo contable, o a un requisito o condición para la ejecución de las partidas que contempla, es desconocer los poderes políticos del Congreso de la República en materia presupuestal¹⁴.

Al aprobar el presupuesto, el órgano legislativo ejerce, en efecto, una función de delimitación y control del poder del ejecutivo en materia económica, y contribuye a la efectiva realización de las metas fijadas en la ley del Plan de Desarrollo Económico y Social. La ley anual de presupuesto orienta así las finanzas públicas, imprimiéndole a la dinámica colectiva un rumbo u orientación particular, lo que la convierte claramente en un instrumento de política macroeconómica¹⁵.

Ha dicho la Corte lo siguiente:

“Todas estas reglas y restricciones particulares se explican por la importancia del presupuesto en el origen de la democracia y en su evolución. Si bien la Corte no pretende hacer un resumen de la historia del derecho público en esta materia, y de la cual surgió el principio según el cual no hay tributación sin representación¹⁶, sí se quiere resaltar el hecho de que el presupuesto cumple una función democrática trascendental, en la medida en que define cuáles son las rentas que el Estado cobrará a sus ciudadanos y cuáles son los gastos en que incurrirá; materias que exigen, por lo tanto, imponer cargas tributarias que limitan los derechos de las personas. Así, el debate parlamentario, con sus estrictas reglas, cumple la función democrática de distribuir las cargas y beneficios dentro de la sociedad y de controlar la justicia y equidad tanto de la distribución como de las limitaciones a los derechos que resultan del desarrollo del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado y del cumplimiento de sus fines sociales.

La función administrativa y política del presupuesto no es incompatible, entonces, con su carácter de herramienta macroeconómica¹⁷. Por el contrario, la deliberación del Congreso sobre el proyecto del presupuesto constituye un control democrático y periódico de los representantes del pueblo a la política macroeconómica en su componente fiscal, propuesta por el Ejecutivo. El presupuesto general de la nación es una especie de contrato democrático anual sobre la asignación de recursos escasos y la fijación de prioridades, mediante el cual el Estado concreta no sólo un instrumento medular en la dirección de la economía y la política macroeconómica, sino la herramienta jurídica que expresa cuantitativamente el cumplimiento de fines esenciales del Estado y la política social para alcanzarlos. De este modo, el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general, la garantía y efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y el aseguramiento en condiciones de igualdad y equidad de un orden justo (artículo 2 C.P.), tienen un correlato real y específico en la ley de presupuesto que explican la necesidad de un proceso de creación y reforma calificado que permita la discusión amplia y la mayor participación posible a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso.”¹⁸

En este sentido los principios de coherencia macroeconómica y de homeóstasis presupuestal se explican en la medida en que, como lo ha expresado esta Corporación, el presupuesto “(...) está dirigido a hacer compatibles en el corto plazo la política fiscal con las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y servir de medida realista de los Gastos del Gobierno que inciden en la inflación, en la necesidad de contraer o liberar el circulante, en la tasa de cambio y en los intereses. Además, el tamaño del presupuesto está relacionado con el déficit fiscal y el endeudamiento externo del sector nacional¹⁹.

Concretamente sobre los principios en mención la Corte Constitucional ha señalado lo siguiente:

“(E)n virtud del principio de coherencia, el presupuesto en su integridad, según lo dispone el artículo 346 de la Carta, debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República, las cuales se establecen de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política, en el Plan Nacional de Desarrollo, en cuya parte general “se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo, y las estrategias y

orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

Igualmente, de acuerdo con el principio de la homeóstasis presupuestal, lo que se persigue es mantener la congruencia entre el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales, y el crecimiento de la economía, para evitar que genere desequilibrio macroeconómico; función esta radicada exclusivamente en cabeza del Ejecutivo, a quien corresponde, en su calidad de director y gestor de la política económica y fiscal del país, y con fundamento en las metas y prioridades fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, que los órganos que lo conforman – artículo 10. de la ley 179 de 1994, inciso 20.-, entre ellos la Contraloría General de la República, no adquieran compromisos y obligaciones sin contar con los respectivos recursos, o que si lo hacen, sea bajo el sometimiento a las condiciones especiales que señale el Gobierno para el efecto, en relación con los gastos que no tengan el carácter de obligatorios”.²⁰

Por su parte la doctrina se ha referido a dichos principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal²¹ para destacar su importancia con el fin de asegurar que el Presupuesto Público sea un verdadero instrumento que permita lograr los diferentes objetivos económicos y sociales del Estado²². Al respecto algunos autores hacen énfasis en la relación de dichos principios con el principio de planeación²³, en tanto que otros lo relacionan mas bien con el principio de equilibrio presupuestal²⁴.

Ahora bien, la Corte llama la atención sobre el hecho que dichos principios no tienen un contenido que comporte la aplicación de reglas numéricas exactas sino que responden a orientaciones macroeconómicas de carácter general.

Así ha de tenerse en cuenta que en el caso del principio de coherencia macroeconómica la norma se limita a señalar que el presupuesto debe ser “compatible” con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República²⁵. Concepto de compatibilidad que si bien enfatiza la necesaria relación entre el presupuesto público y la realidad económica valorada por el Gobierno en coordinación con el Banco de la República -a cuya junta directiva la Constitución asigna la calidad de autoridad monetaria cambiaria y crediticia (art. 372 C.P.)- y las metas fijadas en el plan de desarrollo (art. 339 C.P.), deja un amplio margen de apreciación al Congreso de la República sobre las

condiciones y supuestos en que dicha compatibilidad se configura.

Ha de tenerse en cuenta así mismo que en el caso del principio de homeóstasis presupuestal la norma en la que éste se contiene se limita a señalar que el crecimiento real del Presupuesto de Rentas²⁶ incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza²⁷, deberán guardar “congruencia” con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico.

Se trata entonces de que se eviten excesos en la estimación de los ingresos que puedan dar lugar a un déficit estructural, en cuanto al no corresponder dicha estimación con la realidad de la actividad económica que permita la generación de esos ingresos se produzca un desfase de tal magnitud que altere los grandes equilibrios que sirven de sustento al sistema económico²⁸.

Ello no significa, empero que, deban siempre necesariamente coincidir el crecimiento real del Presupuesto de Rentas y el crecimiento de la economía. Como lo explican varios de los intervinientes, bien puede suceder que en determinado momento resulte pertinente que exista una diferencia entre los dos niveles de crecimiento, en el marco, por ejemplo, de una política de ajuste destinada a garantizar la sostenibilidad del sistema económico²⁹. En esas circunstancias lo que debe examinarse es la coherencia macroeconómica desde una perspectiva de largo plazo.

6.3.2 Antecedentes, contenido y alcance de la disposición acusada

La Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”, consta de 75 artículos.

El Gobierno nacional presentó el 29 de julio de 2003 a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley 042 de 2003 (Cámara) y 051 de 2003 (Senado) por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del año 2004”.

El 13 de agosto del mismo año, las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes en sesión conjunta, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56

del Estatuto Orgánico de Presupuesto³⁰, aprobaron la devolución al Gobierno Nacional del mencionado proyecto por considerar que no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto y dentro de ellos los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal.

Por esta razón el Gobierno Nacional presentó nuevamente el proyecto de ley a consideración del Congreso.

En el mensaje respectivo presentado por el Presidente de la República y el Ministro de Hacienda y Crédito Público el Gobierno hizo las siguientes consideraciones que resulta pertinente transcribir para efectos de la presente sentencia:

En cumplimiento de lo dispuesto por la Constitución Política y el Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), el pasado 29 de julio el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República el Proyecto de ley 042 de 2003 (Cámara) y 051 de 2003 (Senado) por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del año 2004". Sin embargo, el 13 de agosto, las Comisiones Terceras y Cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes en sesión conjunta, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del EOP, aprobaron la devolución al Gobierno Nacional del mencionado proyecto por considerar que no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto.

El Gobierno ha analizado con el mayor respeto y cuidado los argumentos esgrimidos por las honorables Comisiones. Como resultado de esa evaluación, ha realizado las enmiendas correspondientes en el proyecto de ley, que nuevamente se presenta con el propósito de que se pueda adelantar en el Congreso una discusión franca y transparente sobre la situación de las finanzas públicas y, en particular, sobre la composición y magnitud del presupuesto de 2004 y de sus fuentes de financiación.

Los recursos sobre los que el Congreso tuvo más reparos fueron los provenientes del proyecto de Ley Antievasión, calculados en un billón de pesos. El Gobierno Nacional, en aras de reducir la controversia que ha suscitado su estimación y dado que en los próximos días se llevará al Congreso un proyecto de ley sobre este tema, presenta a la consideración del Congreso de la República un presupuesto desfinanciado en esa misma cuantía y propondrá, en un proyecto de ley, el mecanismo para su financiación, de conformidad con lo dispuesto

por el artículo 347 de la Constitución Política y el EOP. Las partidas de gasto que se financiarán con esta fuente de recursos se detallan más adelante.

Algunos congresistas han expresado también su preocupación por el cumplimiento de diferentes preceptos del EOP, en particular de aquellos relacionados con los principios presupuestales de coherencia macroeconómica y de homeóstasis presupuestal previstos en los artículos 20 y 21 del Estatuto. Por este motivo, es de la mayor importancia reiterar que la estimación de ingresos y gastos para 2004 puesta a consideración del Congreso guarda total coherencia con estos principios.

En el primer caso, el proyecto de presupuesto que se propone es compatible con el escenario macroeconómico que determina el comportamiento de los principales agregados económicos tales como la evolución del índice general de precios, el crecimiento real de la economía y la evolución de los agregados monetarios y cambiarios. Este escenario se deriva del trabajo coordinado entre los equipos técnicos del Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República y Ministerio de Hacienda, realizado con base en modelos que han sido evaluados y avalados por reconocidos analistas nacionales e internacionales.

En el segundo caso, la programación presupuestal también ha buscado mantener la congruencia entre las previsiones de crecimiento real del presupuesto y las estimaciones sobre el comportamiento de la economía, precisamente con el propósito de evitar la generación de desequilibrios macroeconómicos que den al traste con el cumplimiento de las metas fiscales con que se ha comprometido el Gobierno Nacional.

El presupuesto que se pone a consideración del Congreso muestra un crecimiento de 14.5% frente al presupuesto vigente en 2003, lo cual, como se verá en detalle más adelante, corresponde a factores extraordinarios tales como la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) como establecimiento público encargado del giro de las regalías (\$1.8 billones); el incremento de las obligaciones en materia pensional a cargo de la Nación, que incluye la atención de las mesadas del ISS (\$1.1 billón), por agotamiento de las reservas del instituto y el pago de las pensiones de sus ex empleados y el efecto pleno del fortalecimiento de las fuerzas armadas (\$641 mm). La suma de estos elementos asciende a \$3.6 billones. Si se excluye el efecto presupuestal de estos factores, el incremento del presupuesto de 2004 respecto al valor actual del presupuesto del año 2003 es de cerca del 9%, por lo que no se

puede considerar que la programación presupuestal para 2004 esté generando un desequilibrio macroeconómico.

El presupuesto refleja la decisión del Gobierno de apropiar las necesidades reales que se conocen a la fecha de presentación del presente proyecto, con el objetivo de minimizar la necesidad de llevar una adición presupuestal en el segundo semestre del año entrante, como es la práctica recurrente. El Gobierno Nacional ha programado un presupuesto realista considerando los recursos que previsiblemente obtendrá durante 2004 y fundamentado en los criterios que se especifican en el capítulo tercero de este documento. Entre estos ha tenido en cuenta el ahorro que se pueda generar en el PGN del próximo año por la aprobación del referendo de que trata la Ley 796 de 2003, estimado en cerca de \$550 mm. En la eventualidad de que la ciudadanía no apruebe el proyecto de acto legislativo, el gobierno efectuará los ajustes presupuestales a que haya lugar de conformidad con lo dispuesto por el EOP y los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Con estas consideraciones, el Presupuesto General de la Nación (PGN) para el año 2004 asciende a \$77.6 billones, de los cuales \$76.6 billones corresponden al presupuesto básico y un billón de pesos al valor de las apropiaciones que carecen de financiación y que se presenta como presupuesto complementario. El PGN se financia así: \$34.7 billones, con ingresos corrientes de la Nación; \$32.5 billones, con recursos de capital; \$3 billones, con rentas parafiscales y otros fondos especiales, y \$6.5 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional. El billón restante se financiará con los recursos que se recauden en aplicación de la Ley Antievasión, en caso de ser aprobada por el Congreso.

Los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, el Contralor General de la República y algunos congresistas consideraron conveniente que se precisara el origen de los denominados otros recursos de capital. Este rubro, que se presenta en el detalle de rentas y recursos de capital del proyecto de ley de presupuesto, está conformado por partidas que requieren presupuestación sin que impliquen necesariamente requerimiento efectivo de recursos para su atención.

Este es el caso de las pérdidas de apropiación por \$578 mm, las cuales representan el 0.7% del total del presupuesto de gastos, que se estima no se ejecutará como resultado de la

dinámica propia de la ejecución presupuestal. También se incluyen \$526 mm por efecto de la deuda flotante, es decir, el mayor valor del rezago presupuestal que se espera acumular en 2004 y que se ejecutará con cargo a los recursos del año 2005. Esto es, se proyecta que el rezago presupuestal pasará de \$2.5 billones en 2003 a \$3.1 billones en 2004. Así mismo, se incluye lo que se conoce como cruce de cuentas entre entidades del sector público por \$530 mm. Este corresponde al registro de cruce de cuentas entre el Gobierno Nacional y algunas entidades públicas y no implican flujo de caja, pero requiere incorporación presupuestal para permitir el registro contable de la operación que cancela el pasivo.

Así, las pérdidas de apropiación, la deuda flotante y el cruce de cuentas entre entidades suman \$1.6 billones de los \$3.2 billones de otros recursos de capital. La diferencia, por \$1.6 billones, equivale aproximadamente a US\$ 500 millones que el Gobierno Nacional espera conseguir en colocaciones en el curso de los próximos meses aprovechando la situación que en ese momento ofrezcan los mercados internos y externos.

(...)

“La formulación del proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación para el año 2004 se ha basado en los supuestos macroeconómicos que se presentan en el cuadro 3.20 y ha seguido los criterios generales que se exponen a continuación. En particular se estima que la economía va a crecer 3.3% el año entrante, la devaluación promedio va a ser del orden de 7.7% Y la meta de inflación es 5.5%.”

(...)

De esta manera, se le quiere dar al presupuesto la dimensión de ser el instrumento de política a través del cual el Gobierno presenta para la aprobación del legislativo, su estrategia de provisión de bienes públicos y semipúblicos, cumpliendo con las funciones de redistribución del ingreso que le corresponde. También actúa como determinante de la política fiscal, al definir el tamaño de los gastos y su financiación a través de impuestos o de endeudamiento”.³¹

Ante las Comisiones terceras y cuartas del Senado de la República y la Cámara de

Representantes fue presentada la ponencia para primer debate en sesiones conjuntas, donde a propósito de las variaciones introducidas por el Gobierno al proyecto de presupuesto para atender las observaciones de los miembros de las Comisiones terceras y cuartas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes se hicieron las siguientes consideraciones que resulta pertinente recordar a continuación.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN COMISIONES ECONOMICAS CONJUNTAS

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 89 DE 2003 CAMARA, 90 DE 2003 SENADO

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de Apropiaaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 200432

1. INTRODUCCION

(...)

Ante los argumentos esgrimidos por los honorables Congresistas acerca de la inconveniencia de presupuestar los recursos provenientes de la ley antievasión, sin haber, siquiera, presentado antes a consideración del Congreso de la República el correspondiente Proyecto de ley, el Gobierno Nacional se acogió a lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política y presentó un presupuesto desequilibrado, con una desfinanciación de un billón de pesos (1.000.000.000.000. Los ingresos requeridos para lograr el equilibrio presupuestal, serán los que resulten de aplicar, en caso de ser aprobada, la citada Ley Antievasión, que se presentará al Congreso de la República en los próximos días, de acuerdo con lo manifestado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Los Congresistas estaremos atentos para analizar el contenido de tal iniciativa, con la esperanza de que el Gobierno Nacional busque con ella generar ingresos adicionales, que no supongan la imposición de más gravámenes a la sociedad colombiana, mientras se mantienen vigentes normas que han creado tanta contribución y exención tributaria, que sin duda en el momento económico de su adopción encontraron justificación, pero que hoy frente al panorama de nuestros ingresos corrientes, son insostenibles desde el punto de vista de la equidad social y suponen un gasto tributario superior a los \$4 billones.

En caso de no ser aprobada la iniciativa de Ley Antievasión, y de no encontrarse fuentes

alternativas de financiación para el presupuesto complementario, el Gobierno deberá efectuar los ajustes respectivos en el cómputo de gastos de la vigencia 2004, en consonancia con lo previsto en el E.O.P.

Visto lo anterior, y en cumplimiento de los plazos legales para el efecto señalados en el artículo 56 E.O.P., el pasado 10 de septiembre, las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes acogieron el monto definitivo del Presupuesto de Ingresos y Gastos, el cual asciende a la suma de \$77.6 billones, la cual incluye, se insiste, \$1 billón correspondiente al ya citado y explicado presupuesto complementario.

Este monto es superior al del año 2003 en un 7.8% (Cuadro 1). De acuerdo con la explicación rendida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, este incremento corresponde, en gran medida a los siguientes factores extraordinarios: *) La creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), como establecimiento público encargado del giro de las regalías (\$1.8 billones); *) El incremento de las obligaciones en materia pensional a cargo de la Nación, que incluye la asunción de las mesadas del ISS, dado el agotamiento de las reservas del Instituto y el pago de las pensiones de sus ex empleados (\$1.1 billón); y, *) El efecto sobre el presupuesto de la vigencia 2004, de las medidas de fortalecimiento de las fuerzas armadas (\$641 mm).

De no considerarse estos factores, el incremento del Presupuesto General de la Nación para el año 2004, frente al del año 2003, sería solo de 2.9%.

La financiación del PGN se ha definido así:

1. \$34.7 billones, correspondientes a ingresos corrientes de la Nación.
2. \$32.5 billones, correspondientes a recursos de capital.
3. \$3 billones, correspondientes a rentas parafiscales y otros fondos especiales.
4. \$6.5 billones, correspondientes a recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN).

El billón restante se financiará con los recursos que se recauden en aplicación de la correspondiente ley antievasión, de ser esta aprobada por el Congreso.

El elevado peso de los recursos de capital como fuente de financiamiento (42%), que, en su mayoría corresponde a endeudamiento externo e interno, refleja una estructura de financiación del gasto poco conveniente para la sanidad fiscal del País, en la medida en que se recurre a montos crecientes de deuda para atender gastos presupuestales, sin consideración a la eficiencia. El saldo de la deuda pública del sector público no financiero, creció 31.3% del PIB en siete años, entre 1996 y 2003; por lo que no registramos como logro positivo del Gobierno Nacional su propósito de reducir en los próximos siete años el saldo de la deuda en un escaso y limitado 4.6% del PIB. Y, subrayamos con preocupación, el muy poco esfuerzo que en este proyecto se refleja para lograr la disminución real del gasto público y el mínimo aporte de “la reestructuración del Estado” a ese fin; el cual, huelga anotar, es esencial para aliviar nuestra grave dependencia del endeudamiento.

En efecto, el servicio de la deuda ya ocupa un lugar destacado en la programación del gasto de la administración central. Para el año 2004 representa cerca del 36% del Presupuesto General de la Nación y aproximadamente un 40% del presupuesto financiado solo con recursos de la Nación. Este es un índice claro de la incapacidad demostrada por el Estado durante los últimos años para generar recursos sanos, basados en una progresiva tributación y, resalta, además, la urgencia de encontrar mecanismos que permitan reducir la fuerte presión que existe sobre la sostenibilidad fiscal del país.

(...)

2. RESPONSABILIDAD FISCAL DEL CONGRESO

Al hacer la presentación del Proyecto de ley de Presupuesto, el Gobierno Nacional señaló que su programación atiende las posibilidades fiscales del país y guarda congruencia con las metas financieras previstas para la vigencia 2004. A pesar del esfuerzo que han hecho el Gobierno y el Congreso por aprobar reformas que mejoren el balance fiscal de la Nación, el país todavía atraviesa por dificultades en materia fiscal que le obligan a ser cauteloso. En efecto, el Ministro de Hacienda y Crédito Público ha señalado que el problema fiscal aún no se ha resuelto completamente y que todavía existen dificultades para la financiación del presupuesto, incluso previendo la aprobación del proyecto de ley antievasión.

Los congresistas hemos sido conscientes de la necesidad del ajuste fiscal y del mejoramiento de la eficiencia del Estado y hemos asumido con seriedad la responsabilidad que nos asiste

en la búsqueda de las mejores soluciones. Prueba de ello la dimos en el último año cuando abocamos el estudio de diferentes propuestas de reforma estructural, a las cuales, por demás, se le introdujeron las modificaciones que requerían. Reformas como la pensional, la de Responsabilidad Fiscal, la tributaria, la ley de referendo, la autorización de facultades extraordinarias al ejecutivo para reestructurar el sector público y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND), fueron aprobadas después de un debate serio y responsable realizado con un espíritu crítico, independiente y propositivo, buscando lo mejor para el país, como le corresponde a un Congreso moderno.

Frente a esto, se mencionan dos (2) circunstancias que han generado preocupación entre algunos de los ponentes: la existencia de cuatro fondos rotatorios al interior del Ministerio de Defensa, uno en cada fuerza, con altos costos administrativos y reglas de contratación y compras diferentes; y, el beneficio pensional de los civiles al servicio de las fuerzas militares, equivalente al de los combatientes.

Los miembros de las Comisiones Económicas nos hemos reunido con representantes del Gobierno Nacional, del Banco de la República, de la Contraloría General de la República y con numerosos académicos y expertos en el tema económico y fiscal, con el objeto de analizar el proyecto de presupuesto y sus implicaciones económicas y sociales y, evaluar y plantear las mejores alternativas de cara a un mejor desempeño presupuestal para el próximo año.

Para tal fin y con el ánimo de lograr mejores y más eficientes resultados, hemos constituido subcomisiones y establecido mesas de trabajo en las cuales, con la participación de funcionarios del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de los diferentes Ministerios y entidades adscritas o vinculadas, se han analizado, desde un punto de vista sectorial, las implicaciones de la propuesta presupuestal presentada por el Gobierno. El resultado de estas reuniones nos han proporcionado elementos de análisis para el estudio y evaluación del presente proyecto de ley.

(...)

4. CONSIDERACIONES FINALES

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2004, lo hacemos con el convencimiento de que el Congreso está cumpliendo con la responsabilidad

política de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender los fines asignados en la Constitución y en la Ley.

(...)

Por ello, hemos realizado las observaciones y recomendaciones antes consignadas en cuanto a nuestras preocupaciones respecto de la deuda pública y el crecimiento de los gastos para defensa, seguridad y los limitados efectos en materia de reducción del gasto público, entre otros.

Por lo expuesto arriba y para que el proyecto de ley cumpla con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dese primer debate al Proyecto de ley número 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004, por un monto de setenta y siete billones seiscientos cuarenta y siete mil seiscientos dos millones doscientos veintiún mil ochocientos cincuenta pesos moneda legal (\$77.647.602.221.850) con las modificaciones propuestas. “33(subrayas fuera de texto).

Cabe precisar que a dichas comisiones fueron presentados sendos informes de ponencia en los que respectivamente el Representante Wilson Alfonso Borja Díaz -demandante en el presente proceso- y el Senador Rafael Amador Campos se apartaron de las consideraciones hechas por los demás ponentes y presentaron ponencia negativa al proyecto por considerar que ni en la referida ponencia ni en el respectivo pliego de modificaciones propuesto se daba respuesta a los interrogantes planteados inicialmente por el Congreso de la República.

Al respecto se transcriben a continuación los apartes pertinentes de dichos informes.

(...) INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 089 DE 2003 CÁMARA.

por medio de la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

(...)

3.2 Elementos críticos del presupuesto 2004

En general las deficiencias del presupuesto por las cuales este fue rechazado por el Congreso en los primeros debates se mantienen en la presentación definitiva del mismo, en resumen estas son:

1. No hay claridad sobre la forma en que se van a obtener los recursos que financiarán el presupuesto, especialmente para mantener el déficit del Sector Público Consolidado por debajo del 3%, en esto es necesario destacar que los aforos de utilidades de TELECOM por \$444mm y del resto de entidades públicas por \$1.1 billones no han sido suficientemente justificados en la presentación del presupuesto, esto implica por el momento una desfinanciación de 1.5 billones lo que va en contravía a lo dispuesto en el EOP.
2. En el mismo sentido, el presupuesto no deja claramente establecidos los montos de utilidades del Banco, los cuales rebasan por más de \$300 mm las propias estimaciones que la Junta Directiva del Banco de la República presentó al Congreso en su informe de Julio del presente año.
3. Adicional a ello, la CGR estima en su análisis sobre las cifras del presupuesto que los ingresos tributarios están sobredimensionados en una cifra superior a \$1.2 billones, esto en la medida en que los recaudos de impuestos y el decrecimiento de la actividad económica evidenciada en el segundo semestre del presente año hacen prever que no habrá un aumento tan considerable de los ingresos fiscales del Gobierno, por ello no sorprende el anuncio realizado por el Gobierno de realizar a finales del presente año una nueva reforma tributaria orientada a recaudar más de 2 billones de pesos, lo que incluye los esfuerzos de la ley antievasión.
4. Finalmente, en el presupuesto se incluyen los ahorros por el REFERENDO lo que de ninguna manera constituye una regla de programación clara del presupuesto, así como tampoco incluye los costos y gastos derivados de la adaptación de las normas contenidas en él como por ejemplo los mayores presupuestos destinados a la CGR para cumplir la labor de las contralorías regionales, las indemnizaciones por el despido de los trabajadores de estas, y los menores recaudos tributarios por concepto de retención en la fuente a los salarios de los

funcionarios públicos cuya base de liquidación se verá reducida. De acuerdo con estimaciones previas realizadas por nosotros, estos costos pueden ascender hasta \$300 mm en pesos de 2003, lo que implicaría que los ahorros para el próximo año no serían 3,03 billones sino 2,7 billones lo cual se hace sin considerar el impacto de estas medidas en el nivel de actividad económica interna que podría impactar negativamente el recaudo de impuestos.

Por las razones anteriormente expuestas, rendimos ponencia negativa al proyecto de ley 089/2003 C y recomendamos archivarlo procediendo en consecuencia con lo dispuesto en el EOP y obligando a la acción de repetición presupuestal con las condiciones establecidas en el mismo.

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.”³⁴

(...)

INFORME DE PONENCIA AL PROYECTO DE LEY 089 DE 2003 CÁMARA, 090 DE 2003 SENADO

por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

(...)

Proposición

Considerando que:

1. Rescatamos del Proyecto de Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2004 el esfuerzo del Gobierno Nacional por aumentar en términos reales el rubro de inversión, que respecto a 2003 crece en un 8%; congruente con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, en el cual las regiones establecen proyectos básicos de inversión en vías, agua potable y saneamiento básico, y distritos de riego.
2. Reconocemos el avance de incluir en un capítulo especial, comentarios adicionales al presupuesto, como son el costo de los beneficios tributarios por 4,6 billones de pesos, los

pasivos contingentes por 980 mil millones, y el análisis de sensibilidad econométrica entre variables macroeconómicas. Estos elementos le brindan transparencia y solidez a la aprobación del presupuesto general de la Nación.

3. No obstante lo anterior, encontramos que no existe claridad en la política monetaria, tributaria y fiscal. Las autoridades económicas, frenan la capacidad de inversión del sector privado, aumentando la tasa de interés interbancaria en un punto, al pasar del 6 al 7% en meses pasados.

De igual manera, se han dado bandazos en la política cambiaria; pues se pasó de una política devaluacionista en 2002, en la que la devaluación nominal superó el 20%, a una política de apreciación en 2003, año en el que la tasa de cambio ha caído en promedio 80 pesos.

Respecto a la política tributaria, el Gobierno sigue privilegiando los impuestos regresivos sobre el consumo, pues el IVA explica el 30% del total de los ingresos tributarios, desconociendo otras fuentes alternativas de financiación, como los beneficios tributarios, que alcanzan el 1.9% del PIB; y la lucha contra la evasión y elusión tributaria que supera los 5 billones de pesos.

4. El comportamiento histórico de las variables macroeconómicas, evidencia que no se cumplirán las metas de crecimiento propuestas de 5.8 y 11.7% para el consumo familiar y la inversión privada, respectivamente, en 2004. En los últimos cuatro años, el consumo familiar reportó un crecimiento inferior al 0.5% y la inversión privada apenas fue del 6,8% del PIB, muy inferior al 18.5% del PIB que se había aprobado en el acuerdo con el FMI. Esto conllevó a que el crecimiento de la economía fuera en promedio del 0.4%, inferior en 1.7 puntos al inicialmente estimado por el Gobierno de 2.1%.

5. El Gobierno no está realizando el ajuste que ha anunciado en el gasto público, fundamentalmente de los gastos de personal y los gastos generales, los cuales crecen, con respecto al año anterior, en el 7.1 y 20.5%, respectivamente; lo que no se explica, pues el proyecto considera el supuesto de la aprobación del referendo en la parte de la congelación de este tipo de gastos.

6. Preocupa igualmente la vulnerabilidad y falta de claridad en las fuentes de financiación. La iniciativa considera recursos adicionales de capital por 32.5 billones; provenientes entre otros

de los excedentes financieros de Ecopetrol, Banco de la República y otros establecimientos públicos, siendo cuestionable que se cumpla con estas expectativas, pues el desempeño empresarial muestra una fuerte disminución de la capacidad para generar estos excedentes.

Principalmente, este año se presenta una disminución en el precio del petróleo y en la producción de crudo, y en el precio del dólar, lo que desvirtúa el supuesto de los altos excedentes en Ecopetrol y el Banco de la República.

Adicionalmente se están considerando nuevos ingresos provenientes del proyecto de ley antievasión con el que se busca recaudar un billón de pesos adicionales, y que seguramente estará acompañado de una iniciativa de ampliar el cobro del IVA generalizado a una tarifa del 2%; contrariando la decisión de la Corte Constitucional.

7. Lo anterior conllevará un desfinanciamiento cercano a los 5 billones de pesos, lo que repercutirá en más endeudamiento en una cifra similar, poniendo al país en un riesgo inminente de olvidarse de la inversión pública y la inversión social; pues de continuar esta tendencia el endeudamiento en 2004 puede ser superior al 56% del PIB y el servicio de la deuda absorbería en 2005 cerca del 45% del presupuesto de la Nación, restando toda posibilidad de inversión pública.

8. A pesar de esto, el Gobierno sigue desatendiendo la solicitud de desmontar los beneficios tributarios, valorados en 4,6 billones; producto de los ingresos no constitutivos de renta, las rentas exentas y los descuentos tributarios del impuesto a la renta.

9. Como se demostró anteriormente, el proyecto no cumple con los principios de homeóstasis presupuestal y coherencia macroeconómica contenidos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Por las anteriores consideraciones, presento ponencia negativa al Proyecto de ley 089 Cámara de 2003, 090 Senado de 2003, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la Vigencia Fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

Honorable Representante Rafael Amador Campos, Ponente Coordinador.

Dado en Bogotá, D. C., a 23 de septiembre de 2003.”³⁵ (subrayas fuera de texto)

Luego de ser aprobado el proyecto de presupuesto con su pliego de modificaciones por las comisiones económicas conjuntas de Cámara³⁶ y Senado³⁷ fue presentada en cada corporación la ponencia para segundo debate, a la que igualmente fue acompañado un pliego de modificaciones avalado por el Gobierno.

Como se desprende de las Gacetas del Congreso No. 529 y 531 del 10 de octubre de 2003 el texto presentado en una y otra Corporación es idéntico. De dichas ponencias cabe resaltar en relación con la discusión sobre la coherencia macroeconómica del Presupuesto y el respeto de los principios señalados en la Ley Orgánica los siguientes apartes:

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 89 DE 2003 CÁMARA, 90 DE 2003 SENADO

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

En cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional (EOP), presentamos a consideración de la plenaria (...), ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004.

A modo de introducción haremos una descripción del proceso seguido hasta ahora por el proyecto de ley en mención desde su presentación al Congreso de la República y una síntesis de las principales observaciones hechas por ésta Corporación a la propuesta gubernamental:

1. El primer debate en Comisiones Económicas Conjuntas

El pasado 29 de julio, el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministro de Hacienda y Crédito Público, puso a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley por el cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Gastos de la Nación (PGN) para el año 2004, aforado por valor de \$77.6 billones. El 13 de agosto siguiente, las comisiones terceras y cuartas del Senado y de la Cámara de Representantes en sesión conjunta, después de analizar con

detenimiento el mencionado proyecto y de escuchar al Gerente del Banco de la República, al Contralor General de la República y a otros distinguidos analistas, y de conformidad con las facultades establecidas por la Constitución Nacional, el artículo 56 del EOP, la Ley 5ª de 1992 y el Decreto 111 de 1996, devolvieron al Ejecutivo dicho proyecto de ley.

Argumentamos los Congresistas la inconveniencia de presupuestar los recursos provenientes de la ley antievasión, sin haber, siquiera, presentado antes a consideración del Congreso de la República el correspondiente proyecto de ley. El Gobierno Nacional se acogió a lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política y presentó un presupuesto desequilibrado, con una desfinanciación de un billón de pesos (1.000.000.000.000.00). Los ingresos requeridos para lograr el equilibrio presupuestal, serán los que resulten de aplicar, en caso de ser aprobada, la citada Ley Antievasión, que se presentará a consideración del Congreso de la República en los próximos días, tal como lo ha manifestado el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Los Congresistas estaremos atentos para analizar el contenido de tal iniciativa, con la esperanza de que el Gobierno Nacional busque con ella generar ingresos adicionales, que no supongan la imposición de más gravámenes a la sociedad colombiana, mientras se mantienen vigentes normas que han creado tanta contribución y exención tributaria, que sin duda en el momento económico de su adopción encontraron justificación, pero que hoy, frente al panorama de nuestros ingresos corrientes, son insostenibles desde el punto de vista de la equidad social y suponen un gasto tributario superior a los \$4 billones.

En caso de no ser aprobada la iniciativa de Ley Antievasión, y de no encontrarse fuentes alternativas de financiación para el presupuesto complementario, el Gobierno deberá efectuar los ajustes respectivos en el cómputo de gastos de la vigencia 2004, en consonancia con lo previsto en el EOP.

El 29 de agosto el Ministro de Hacienda y Crédito Público radicó nuevamente el proyecto de ley, con los ajustes y explicaciones exigidas por las honorables Comisiones Económicas. En cumplimiento de los plazos legales para el efecto señalados en el artículo 56 del EOP, el pasado 10 de septiembre, las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes acogieron el monto definitivo del Presupuesto de Ingresos y Gastos, el cual asciende a la suma de \$77.6 billones, la cual incluye, se insiste, \$1 billón correspondiente al

presupuesto complementario. Igualmente, en consonancia con el mencionado artículo 56, el 24 de septiembre estas mismas Comisiones deliberaron y aprobaron en primer debate el proyecto de ley de presupuesto de 2004.

Durante el curso del primer debate los miembros de las Comisiones Económicas nos reunimos con representantes del Gobierno Nacional, del Banco de la República, de la Contraloría General de la República y con numerosos académicos y expertos en el tema económico y fiscal, con el objeto de analizar el proyecto de presupuesto y sus implicaciones económicas y sociales y, evaluar y plantear las mejores alternativas de cara a un mejor desempeño presupuestal para el próximo año. Igualmente, constituimos subcomisiones y mesas de trabajo en las cuales, con la participación de funcionarios del Ministerio de Hacienda, del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y de los diferentes Ministerios y entidades adscritas o vinculadas, se analizaron, desde un punto de vista sectorial, las implicaciones de la propuesta presupuestal presentada por el Gobierno. El resultado de estas reuniones proporcionó elementos de análisis para el estudio y evaluación del presente proyecto de ley.

Para el primer debate los ponentes, con el aval del señor Ministro de Hacienda, presentamos un pliego de modificaciones que fue aprobado por las honorable Comisiones Económicas y que, sin modificar el monto definitivo del presupuesto de gastos aprobado, se tradujo en una recomposición del PGN. Las principales operaciones presupuestales fueron las siguientes¹:

? Modificar la composición del presupuesto básico y del presupuesto complementario. Se trasladó al primero \$120 mm de gastos de inversión, correspondientes al pago de subsidios eléctricos (\$80 mm) y fortalecimiento y ajuste de la red pública hospitalaria (\$40 mm), y se ubicó, en su lugar, \$120 mm de gastos de funcionamiento (transferencias corrientes), que corresponden a partidas destinadas al pago de las pensiones de los ex funcionarios del ISS. Los ponentes hemos considerado que los recursos destinados a la red pública hospitalaria y a subsidios eléctricos no deben quedar supeditados en su totalidad al presupuesto complementario. Así lo ha aceptado el Gobierno y ha procedido a hacer los ajustes correspondientes.

? Incrementar en \$50 mm las apropiaciones para inversión regional de que trata el artículo 6º de la Ley 812 de 2003 o Ley del PND, para llegar a una suma de \$250 mm en 2004, que

representa el 25% del total previsto en dicha ley. Para poder realizar esta operación se redujo en la misma cuantía el presupuesto de inversión de la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional (ACCI).

? Incrementar en \$10 mm los recursos previstos para el Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas No Interconectadas (FAZNI) y en \$10 mm los destinados al Fondo de Apoyo Financiero para la Energización de las Zonas Rurales Interconectadas (FAER). Para realizar esta operación se contracreditan las apropiaciones para subsidios eléctricos.

? Recomponer el presupuesto de la Presidencia de la República con objeto de destinar recursos al proyecto Fotovoltáicos y se modifica la financiación para el proyecto Microcentral Brazo Seco – Guapi, Cauca.

? Recomponer el presupuesto del Ministerio de Agricultura y destinar de los recursos del Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios, \$20 mm para Apoyo Gubernamental a los Cafeteros (AGC).

? Finalmente, se modificaron algunos artículos de las disposiciones generales (55, 58 y 59) y se propusieron otros nuevos, tendientes a asegurar la correcta ejecución del PGN de 2004.

(...)

2. Principales tesis y observaciones del congreso sobre el proyecto de ley

Las siguientes son las principales tesis planteadas por los Congresistas y observaciones hechas por estos al proyecto de ley del presupuesto para la vigencia de 2003, en las sesiones de primer debate y en la preparación de la ponencia de segundo debate:

? El elevado peso de los recursos de capital como fuente de financiamiento (42%), que, en su mayoría corresponde a endeudamiento externo e interno, refleja una estructura de financiación del gasto poco conveniente para la sanidad fiscal del país, en la medida en que se recurre a montos crecientes de deuda para atender gastos presupuestales, sin consideración a la eficiencia.

? El saldo de la deuda pública del sector público no financiero, creció 31.3% del PIB en siete años, entre 1996 y 2003; por lo que no registramos como logro positivo del Gobierno

Nacional su propósito de reducir en los próximos siete años el saldo de la deuda en un escaso y limitado 4.6% del PIB.

? El servicio de la deuda ocupa un lugar destacado en la programación del gasto de la administración central. Para el año 2004 representa cerca del 36% del PGN y aproximadamente un 40% del presupuesto financiado solo con recursos de la Nación. Este es un índice claro de la incapacidad demostrada por el Estado durante los últimos años para generar recursos sanos, basados en una tributación progresiva y, resalta, además, la urgencia de encontrar mecanismos que permitan reducir la fuerte presión que existe sobre la sostenibilidad fiscal del país.

En 2003, antes de la adición que está tramitando el Congreso, el servicio de la deuda representa un 35% del total del presupuesto; con la adición, un 27%. Algunos ponentes en este punto llaman a la reflexión al Ejecutivo indicando que la adición presupuestal última es la más grande aprobada para el servicio de la deuda y que significó por efecto de la devaluación un pago cercano al billón de pesos. Lo anterior debe determinar una mayor precaución en el manejo de la tasa de cambio.

? Subrayamos con preocupación, el muy poco esfuerzo que en este proyecto se refleja para lograr la disminución real del gasto público y el mínimo aporte de “la reestructuración del Estado” a ese fin; el cual, huelga anotar, es esencial para aliviar nuestra grave dependencia del endeudamiento.

? Reiteramos que el control del crecimiento del gasto de funcionamiento y el replanteamiento de los esquemas que han conducido al elevado endeudamiento público, deben ser objetivos centrales de la política económica y, en particular, de la política fiscal y de gestión de la deuda.

? Llamamos la atención del Gobierno sobre los gastos de defensa y seguridad, los cuales se incrementan en un 14.1% en lo referente a gastos de personal y en un 20.5% en gastos generales; ello, con gran sacrificio de los demás sectores; por lo que se impone una seria revisión de los resultados del sector y de su estructura de costos administrativos. Dos (2) circunstancias generan especial preocupación entre los Congresistas: la existencia de cuatro fondos rotatorios al interior del Ministerio de Defensa, uno en cada fuerza, con altos costos administrativos y reglas de contratación y compras diferentes; y, el beneficio pensional de los

civiles al servicio de las fuerzas militares, equivalente al de los combatientes.

Anuncios recientes posteriores al debate surtido en las comisiones económicas conjuntas de Senado y Cámara hacen evidente la persistencia del Gobierno de continuar incrementando el gasto militar, que indefectiblemente se convierte en permanente, sin que exista claridad sobre la viabilidad de su financiamiento futuro con ingresos corrientes. Se ha indicado que se requieren nuevos \$700.000 millones adicionales, esto refuerza la necesidad de que se justifique su destino frente a la efectividad de los resultados que están financiando y se reitera que debe existir un severo plan de ajuste, seguimiento y control a los gastos administrativos -de funcionamiento y generales- al interior de las fuerzas militares.

? Sobre el cálculo de gastos de personal en el proyecto de ley, algunos ponentes expresaron su distancia sobre la previsión en que está basado, por cuanto estiman que de no aprobarse el referéndum el Gobierno no podrá adoptar la congelación salarial por decreto toda vez que sobre ella se habrá pronunciado negativamente el constituyente primario. De modo que ese ejercicio de futurología electoral y prospectiva presupuestal podrá encontrar ese escollo.

? Hacemos notar con preocupación que el cálculo de las transferencias a las universidades para el año 2004 se hizo sobre la base del congelamiento de los gastos de funcionamiento previsto en la ley del referendo y, por ello, la transferencia disminuye en noventa y siete mil millones de pesos. Debe tenerse presente la fuente de financiamiento para atender la partida en su integridad, en el caso de no aprobarse el Referendo.

Los Congresistas hemos sido conscientes de la necesidad del ajuste fiscal y del mejoramiento de la eficiencia del Estado y hemos asumido con seriedad la responsabilidad que nos asiste en la búsqueda de las mejores soluciones. Prueba de ello la dimos en el último año cuando abocamos el estudio de diferentes propuestas de reforma estructural, a las cuales, por demás, se le introdujeron las modificaciones que requerían.

Reformas como la pensional, la de Responsabilidad Fiscal, la tributaria, la ley de referendo, la autorización de facultades extraordinarias al ejecutivo para reestructurar el sector público y la Ley del Plan Nacional de Desarrollo (PND), fueron aprobadas después de un debate serio y responsable realizado con un espíritu crítico, independiente y propositivo, buscando lo mejor para el país, como le corresponde a un Congreso moderno. La aprobación de cambios legales, institucionales y constitucionales constituyen nuestra contribución a la solución del

problema fiscal y al desmonte de los factores generadores de desequilibrio.

3. Tamaño y composición del presupuesto de gastos para 2004

El monto del presupuesto aprobado para 2004 es superior al del año 2003 en un 7.6% (Cuadro 1). De acuerdo con la explicación rendida por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, este incremento corresponde, en gran medida, a los siguientes factores extraordinarios:

i) La creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), como establecimiento público encargado del giro de las regalías (\$1.8 billones);

ii) El incremento de las obligaciones en materia pensional a cargo de la Nación, que incluye la asunción de las mesadas del ISS, dado el agotamiento de las reservas del Instituto y el pago de las pensiones de sus ex empleados (\$1.1 billón); y

iii) El efecto sobre el presupuesto de la vigencia 2004, de las medidas de fortalecimiento de las fuerzas armadas (\$641 mm). De no considerarse estos factores, el incremento del Presupuesto General de la Nación para el año 2004, frente al del año 2003, sería solo de 2.7%, que equivale a una reducción del 2.7%, en términos reales.

(...)

La financiación del PGN se ha definido así:

1. \$34.7 billones, correspondientes a ingresos corrientes de la Nación.
2. \$32.5 billones, correspondientes a recursos de capital.
3. \$3 billones, correspondientes a rentas parafiscales y otros fondos especiales.
4. \$6.5 billones, correspondientes a recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional (EPN).

El billón restante se financiará con los recursos que se recauden en aplicación de la correspondiente ley antievasión, de ser esta aprobada por el Congreso.

El proyecto de Presupuesto General de la Nación asciende a \$77.6 billones, que incluye \$1 billón de pesos como presupuesto complementario, y se distribuye así:

1. \$71.1 billones: apropiaciones con aportes de la Nación.

2. \$6.5 billones: recursos administrados por los EPN.

En términos de la clasificación por objeto del gasto, se tiene:

1. \$40.7 billones, el 52.4%, corresponde a gastos de funcionamiento.

3. \$9.2 billones, el 11.9%, corresponde a gastos de inversión (Cuadro 1).

Por otra parte, el presupuesto de la Nación (Cuadro 2) equivale al 92% del PGN y se compone de gastos de funcionamiento por \$37 billones (52%), servicio de la deuda por \$27.8 billones (39%) y gastos de inversión por \$6.4 billones (9%).

(...)

El presupuesto complementario se divide en \$630 mm en gastos de inversión y \$370 mm en gastos de funcionamiento, (...)

(...)

El Gobierno ha manifestado su compromiso respecto a que la mayoría de los proyectos estén ejecutados al finalizar la vigencia del PND. Los proyectos se presupuestarán en cabeza del Ministerio o el Departamento Administrativo correspondiente y serán ejecutados en su totalidad por la Nación, sin perjuicio de que esta pueda celebrar convenios con las entidades territoriales para la ejecución de los mismos.

Finalmente, como ya se había indicado, en el presupuesto complementario se incluyen \$630 mm, cuya ejecución depende de que el Congreso encuentre pertinente y coherente con el esfuerzo fiscal, y por tanto apruebe, la propuesta de financiación que el Gobierno Nacional ponga a su consideración.

(...)

El notable crecimiento de los gastos de funcionamiento de los EPN, 72.8%, se debe a la inclusión, por primera vez en el PGN, de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) creada por el Gobierno nacional en desarrollo de las facultades extraordinarias otorgadas por la Ley 790 de 2002, con base en las cuales ordenó la escisión de Ecopetrol. Los objetivos principales de la ANH son la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación y el giro de las regalías y compensaciones monetarias a las entidades beneficiarias de estas. Para el cumplimiento de esta última función, el presupuesto de la ANH para 2004 incluye \$1.8 billones, que equivale casi a la mitad del total de recursos propios destinados a funcionamiento.

Así las cosas, el monto de recursos propios de los EPN destinados a gastos de funcionamiento en 2004, sin incluir los recursos de la ANH, ascienden a \$1.8 billones, monto inferior en un 11% respecto al valor incorporado en el presupuesto de 2003.

Respecto a la inversión financiada con ingresos propios (\$2.8 billones), esta se refiere básicamente a recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Servicio Nacional de Aprendizaje, Instituto Nacional de Vías, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil y Fondo de Comunicaciones, entre otros.

3.5 Fuentes de financiamiento del presupuesto de 2004. Un presupuesto general de la Nación con egresos por \$77.6 billones, cuya financiación con ingresos corrientes, fondos especiales y rentas parafiscales es apenas de \$43.8 billones, esto es, el 56% del total, sigue mostrando el problema fundamental que afecta las finanzas públicas, que no es otro que el de un presupuesto que supera la capacidad del Gobierno para pagar sus obligaciones mediante el uso de recursos generados por su propia actividad, a pesar, además, de las numerosas reformas tributarias aprobadas en el último decenio.

Tanto el Ministro de Hacienda, como el Contralor General de la República han manifestado su preocupación por las dificultades que puedan presentarse para financiar el presupuesto de 2004. Estas expresiones son más preocupantes aun si se considera que, además, en el rubro correspondiente a otros recursos de capital existen partidas superiores a los tres billones de pesos cuyo recaudo es incierto y dependerá de las condiciones que se presenten en los mercados de capital y de las medidas de ajuste que adopte el Gobierno.

Por las razones que a continuación se expresan algunos ponentes colocaron de presente sus argumentos contrarios a las conclusiones del Contralor General de la Nación en su documento sobre el proyecto de presupuesto:

- Los presupuestos son una estimación de ingresos y de fuentes y una autorización de gastos, por lo tanto los supuestos en que basa el Señor Contralor sus afirmaciones encuentran otros que algunos de los ponentes dejamos consignados, sobre la base de que la actividad privada logrará impulsar el crecimiento como consecuencia de los resultados positivos que tiene que arrojar la gran inversión que se destina a defensa y seguridad.

El proyecto de presupuesto 2004 es consistente con un déficit del Sector Público Consolidado de 2.5% del PIB y de 5.7% del PIB para el Gobierno Central. Así mismo es coherente con el escenario macroeconómico, la evolución del IPC, el crecimiento real de la economía y la evolución de los agregados monetarios y cambiarios. Es el resultado del trabajo interinstitucional entre el Ministerio de Hacienda, el Banco de la República y el Departamento Nacional de Planeación.

Además el proyecto de presupuesto es coherente con un crecimiento de la economía de 3.3% liderado por la actividad privada, en particular por los sectores de construcción (8.3%), industria manufacturera (4.9%), servicios financieros (8%), transporte y comunicaciones (4.7%) y comercio (3.8%). En menor medida, también contribuirá al crecimiento el sector agropecuario (1.9%). Los supuestos de crecimiento son realistas pero conservadores.

El presupuesto se enmarca en un escenario en el que la inversión crecerá 4.3% (real) y estará liderada de ahora en adelante por el fortalecimiento de la inversión privada. Esta última crecerá 8.5% (real) en 2004 y se espera que mantenga la tendencia creciente alrededor de 6% en el futuro. Así mismo, el crecimiento del consumo total (2.5% real) estará liderado a partir de 2004 por el crecimiento del consumo de los hogares (3.2% real).

Finalmente en relación con las dudas del Señor Contralor sobre los 5.5 billones incluidos en el financiamiento del presupuesto. Los ponentes creemos en la buena fe en las previsiones del Gobierno según las cuales, 1 billón está asociado a la ley antievasión y hace parte del presupuesto complementario; 1.3 billones corresponden al manejo normal de fondos del portafolio de la tesorería. Los 3.2 billones restantes denominados "otros recursos de capital" incluyen partidas que deben presupuestarse sin que impliquen necesariamente

requerimiento efectivo de recursos para su atención. Estos son: pérdidas de apropiación (\$578mm), incremento de la deuda flotante (526mm), cruces de cuentas (530mm) y otras colocaciones por (1.600 mm). El Gobierno tiene 15 meses para identificar el mecanismo más adecuado y menos costoso para estas últimas, -las colocaciones-.

(...)

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2004, lo hacemos con el convencimiento de que el Congreso está cumpliendo con la responsabilidad política de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender los fines asignados en la Constitución y en la ley. Hemos realizado las observaciones y recomendaciones anteriores resaltando nuestra preocupación respecto de la situación de la deuda pública y el crecimiento de los gastos para defensa, seguridad y los limitados efectos en materia de reducción del gasto público, entre otros.

(...)

Por lo expuesto arriba y para que el proyecto de ley cumpla con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003 Senado, por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004, por un monto de setenta y siete billones seiscientos cuarenta y siete mil seiscientos dos millones doscientos veintiún mil ochocientos cincuenta pesos (\$77.647.602.221.850) moneda legal, con las modificaciones propuestas por los ponentes y la Carta de Modificaciones presentada por el Gobierno Nacional.”³⁸ (subrayas fuera de texto)

Cabe precisar que en relación con dicha ponencia el representante Wilson Alonso Borja Díaz -demandante en el presente proceso- dejó constancia de su criterio divergente en relación con la misma. Al respecto cabe resaltar los siguientes apartes de la constancia referida que coinciden ampliamente con los argumentos expuestos por él en su demanda.

Constancia

Sobre el Proyecto de ley 89 de 2003 Cámara, 90 de 2003, por la cual se decreta el

presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004

(...)

Consideraciones generales

La ponencia para el debate del presupuesto 2004, modifica de manera sustancial la estructura presupuestal que presentó el Gobierno a las Comisiones Económicas del Congreso, y que en la ponencia presentada por nosotros a nombre de la bancada del Frente Social y Político, hicimos evidente, al tenor no solo de nuestros propios análisis sino también con los que realizaron la Contraloría General de la República y el Banco de la República.

En este sentido queremos recordar, que el monto total del presupuesto por 77.6 billones de pesos, de los cuales 76.6 hacen parte del presupuesto básico y el billón restante hace parte del presupuesto adicional, no están debidamente financiados en la medida en que muchos de los supuestos que implican no tienen la suficiente razonabilidad, principio fundamental que debe guiar la programación presupuestal, según lo expresado por el propio Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP).(…)

Por estas razones, consideramos que aún se mantiene las razones por las cuales rendimos ponencia negativa al Proyecto de Presupuesto 2004, las cuales resumiremos a continuación y a las cuales se le han agregado algunos otros factores que aclararemos en la parte final de la presente constancia:

1. El proyecto de presupuesto 2004, no guarda el principio de coherencia macroeconómica establecido en el artículo 7 de la Ley 179 de 1994 en la medida en que:

- Las proyecciones de inversión tienen implícitos supuestos que no se corresponden con la realidad económica, en este sentido, cabe recordar que mientras que el sector público siga demandando recursos para solventar el creciente déficit fiscal (8.0 billones para el 2004 – 3.3% del PIB) es muy difícil que el crédito concurra a las familias y empresas. Si dentro de los supuestos macroeconómicos que sustentan el presupuesto y que hacen parte de la ponencia para segundo debate, se dice que la inversión será liderada por el sector privado, esto implica que se liberen recursos de crédito para que el ciclo ahorro-inversión cumpla, los

agentes piden prestado para invertir (principalmente las empresas).

Sin embargo, las demandas de recursos para solventar el déficit fiscal del Gobierno, implican que el crédito doméstico deba crecer en un 15.8% para que se cumplan las metas de inversión contempladas en el presupuesto, la evolución reciente de los créditos del sistema financiero, muestra que estos tienen una tendencia a concentrarse en títulos de deuda del Gobierno (15% de los activos totales en 1999 y 28% a junio de 2003) llevando a “una recomposición del portafolio en detrimento de la actividad productiva” (CGR, 2003:25), a la vez que el volumen de recursos ofrecido por el sector financiero a la economía en lugar de aumentar se redujo en 1.6 billones de pesos entre 1999 y 2003.

Esto es el ejemplo clásico del efecto “crowding out” que hemos comentado en otras ocasiones, por lo tanto nada indica que el crecimiento de la inversión para el 2004 crezca a un ritmo como el planteado en el proyecto de presupuesto, si estos supuestos no se cumplen, entonces la coherencia del presupuesto se incumple, y por cierto estos supuestos sobre la inversión son bastante restrictivos y de hecho no razonables.

- Realmente vemos muy incierta la recuperación del consumo privado, especialmente como consecuencia de las reformas tributarias 2002 y la proyectada para este año, la cual según anuncios del propio Gobierno se concentrará en la ampliación de la base del IVA y muy seguramente del aumento de las tarifas, en contravía a lo recomendado por los estudios de la Misión del Ingreso Público (2002) y los análisis de la CGR (2002 y 2003, a pesar que en los últimos meses se ha evidenciado una leve recuperación de esta variable (2.3%), esta se ha concentrado según los mismos reportes del Dane de junio 2003, en bienes suntuarios, en perjuicio de los alimentos(7%), vestuario (10.5%) y educación (3.2).

Las proyecciones sustentan el crecimiento del consumo, con base al aumento de las transferencias desde el resto del mundo, que fortalecen el ingreso de los hogares.

Nótese que el consumo público (del Estado) en lugar de presentar una recuperación, muestran una disminución como consecuencia de los procesos de reducción del estado, y principalmente como consecuencia del Referendo en lo que tiene que ver con la congelación de los gastos de funcionamiento, los cuales en realidad significan una reducción real del presupuesto.

Con estas perspectivas, la coherencia del presupuesto está en duda en la medida en que si la recuperación de estas variables tal como hemos analizado no se produce, entonces el recaudo de ingresos tributarios puede estar sobredimensionado por una cifra mayor a la que comentamos atrás, por tanto se requerirá de mayores esfuerzos en los mercados financieros para obtener los recursos necesarios para financiar el presupuesto, o a un agresivo proceso de aplazamiento de gastos el cual puede contemplar un congelamiento total de salarios de empleados del sector público para el año 2005, o la insuficiencia de recursos para el adecuado funcionamiento del Estado.

2. De la misma forma, reiteramos que el presupuesto no guarda el principio de homeóstasis presupuestal (Art. 8 Ley 179 1994) en la medida que:

- El principio presupuestal atrás señalado establece que “ el crecimiento real del presupuesto de rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar coherencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico” . Este principio no ha sido suficientemente analizado, puesto que su introducción se realizó por la necesidad de contar con un mecanismo legal para controlar el crecimiento del tamaño del estado por la vía de los mayores recursos que toma el resto de la economía, evitando la “absorción “ de la actividad económica y la depresión de la misma.

Sin embargo, las cifras presentadas a lo largo de toda la discusión, desde la presentación del presupuesto a primer debate dejan ver todo lo contrario, el presupuesto de rentas proyectado por el 2004 se incrementa en términos nominales en un 12.3%, mientras que la economía lo hace en un 9.8%, lo que indica que el desfase de 2.5 puntos de hace a costa de la extracción de recursos del resto de la economía, impidiendo un crecimiento coherente de los recursos del Gobierno, con los del resto de la economía nacional. Este efecto, tiene serias implicaciones en el desempeño económico, y a pesar de que no se corrigió con posterioridad a la devolución del proyecto inicial por parte del congreso, inexplicablemente se aprobó en el primer debate y pasó sin discusión en la ponencia para este segundo debate.

(...)

Esta es nuestra constancia sobre el Proyecto de Presupuesto y resume nuestra posición frente al mismo, no sobra señalar que consideramos inconveniente la aprobación del

Proyecto de Presupuesto 2004, mucho más si se tiene en cuenta que en el numeral 2 de la ponencia para segundo debate se hace énfasis en muchas de las críticas y posiciones que en la presente constancia se han señalado.

Para terminar, cabe señalar que no hay consecuencia entre las observaciones realizadas por los ponentes en segundo debate y la decisión de los mismos de aprobar el proyecto en los términos en que están planteados.

Cordialmente,

Wilson Alfonso Borja Díaz

Representante a la Cámara por Bogotá

Comisión Tercera”³⁹

Según consta en el Acta No. 11 de la sesión plenaria del Senado de la República de 14 de octubre de 2003 publicada en la Gaceta del Congreso No. 557 del 28 de octubre de 2003 y No. 073 de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes del 15 de octubre de 2003 publicada en la Gaceta del Congreso No. 600 del 19 de noviembre del mismo año, las ponencias para segundo debate fueron sometidas a votación y aprobadas en las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, junto con una serie de proposiciones modificativas de algunos rubros específicos, de acuerdo con las cartas de modificaciones radicadas previamente por el Gobierno sin que ello incidiera en el monto total del presupuesto ni en las fuentes de financiación del mismo contenidas en las ponencias aludidas.

El texto aprobado fijó así los cómputos del presupuesto de rentas y recursos de capital del Tesoro de la Nación para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004, en la suma de SETENTA Y SEIS BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIUN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$76.647.602.221.850).

De acuerdo con el artículo 2° de la Ley aprobada se ordenó apropiar para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2004 una suma por

valor de: SETENTA Y SEIS BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIUNMIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$76.647.602.221.850), según el detalle que en dicho artículo se establece.

En el artículo 3° de la ley se estableció de otra parte que “El monto de los gastos que se financiarán con los recursos que se someten a consideración del Congreso de la República en virtud del proyecto de ley de financiamiento que se presentará al Congreso en los términos del artículo 347 de la Constitución Política, ascienden a la suma de UN BILLON DE PESOS MONEDA LEGAL (\$1.000.000.000.000) con lo cual el presupuesto total de apropiaciones, se fija en un valor de SETENTA Y SIETE BILLONES SEISCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL SEISCIENTOS DOS MILLONES DOSCIENTOS VEINTIUN- MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA PESOS MONEDA LEGAL (\$77.647.602.221.850).”

No sobra precisar que previamente a la aprobación de la ley acusada en el presente proceso, el Congreso aprobó el proyecto de ley 37 de 2003 Senado 34 de 2003 Cámara “por la cual se efectúa una adición al Presupuesto General de la nación para la Vigencia fiscal de 2003” que se convirtió en la Ley 844 de 2003, cuyo artículo 1° establece que una adición presupuestal para el año 2003 de cuatro billones seiscientos sesenta y nueve mil novecientos sesenta y ocho millones novecientos catorce mil cuatrocientos noventa y un pesos (\$4.669.968.914.491).

6.4. Análisis de los cargos

6.4.1 El actor afirma que la ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004” desconoció i) el principio de coherencia macroeconómica establecido en el artículo 7º de la Ley 179 de 1994 (art. 20 del Estatuto Orgánico de Presupuesto), por cuanto las metas de recuperación y crecimiento del sector privado no corresponderían a la realidad y consecuentemente las sumas previstas en la Ley acusada por concepto de recaudo de obligaciones tributarias estarían sobredimensionadas, por lo que no guardaría el presupuesto la señalada coherencia; así como ii) el principio de homeóstasis presupuestal establecido en el artículo 8º de la Ley 179 de 1994 (art. 21 del Estatuto Orgánico de Presupuesto) por cuanto el presupuesto de rentas tendría un incremento del 5.8% en tanto que el crecimiento estimado del PIB alcanzaría apenas el 3.3% con lo que se presentaría un

desfase del 2.5 % entre estas cifras, lo que comportaría el desconocimiento de dicho principio de homeóstasis presupuestal.

6.4.2 Al respecto la Corte señala que como se desprende de las consideraciones preliminares de esta sentencia los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal establecidos en la Ley Orgánica de Presupuesto (arts. 7 y 8 de la Ley de 1994 arts 20 y 21 del Decreto 111 de 1996) deben ser respetados por el Congreso de la República al aprobar la Ley anual de presupuesto, cuyo trámite no solamente debe atender los mandatos constitucionales sino también los establecidos en dicha Ley Orgánica de presupuesto, a la que se le reconoce en esta materia una fuerza normativa superior a otras leyes⁴⁰.

Ahora bien, como allí se explicó, dichos principios presupuestales en sí mismos no tienen un contenido que comporte la aplicación de reglas numéricas exactas sino que responden a orientaciones macroeconómicas de carácter general, por lo que solo en aquellos casos en que se presenta una manifiesta desviación de las mismas pueden considerarse como desconocidos.

En este sentido es claro que como allí también se explicó el Congreso tiene un amplio margen para analizar la coherencia macroeconómica del presupuesto que le es presentado por el Gobierno para su aprobación, así como su compatibilidad con las metas fijadas en coordinación con el Banco de la Republica en el marco de sus respectivas competencias.

Téngase en cuenta, además, que en materia presupuestal -siempre y cuando se respeten los principios de razonabilidad y proporcionalidad-, el Legislador cuenta con una potestad de configuración que es más amplia que en muchas otras materias⁴¹.

En armonía con lo que viene de puntualizarse, ese orden de ideas es claro que, como lo señalan varios de los intervinientes en el proceso, el examen que corresponde hacer a la Corporación en este caso debe tener en cuenta estas circunstancias que llevan a que solo en el caso en que el Congreso haya infringido los márgenes de razonabilidad en el ejercicio de sus competencias al valorar la compatibilidad del presupuesto con las metas macroeconómicas planteadas por el Gobierno en coordinación con el Banco de la República, o la coherencia entre el crecimiento de la economía y el crecimiento real del presupuesto de rentas, podrían considerarse vulnerados los principios presupuestales a que se ha hecho referencia.

6.4.3 A partir de los anteriores elementos previos, la Corte procede a examinar en concreto el cumplimiento o no en el presente caso de los principios referidos.

6.4.3.1 La Corte destaca que como se desprende de los antecedentes legislativos a que se hizo extensa referencia en los apartes preliminares de esta sentencia, durante el trámite del proyecto de ley que culminó con la expedición de la ley acusada, el Congreso y el Gobierno examinaron concretamente si el proyecto de presupuesto presentado respetaba o no los principios invocados por el actor en su demanda, al punto que el proyecto inicialmente presentado fue devuelto por las comisiones económicas de Cámara y Senado, entre otras razones, por considerarse que el mismo no se ajustaba a las normas de la Ley orgánica de Presupuesto, obligando al Gobierno a presentar una nueva versión del mismo y a sustentar específicamente el cumplimiento de los referidos principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal.

Tanto en la ponencia para primer debate presentada por las comisiones económicas conjuntas de Cámara y Senado, como en las ponencias para segundo debate, aspecto central de la argumentación presentada por los ponentes fue igualmente el análisis de la coherencia macroeconómica del proyecto de presupuesto, que finalmente fue aprobado por las plenarios de una y otra Corporación a partir de la valoración hecha por los Congresistas sobre la pertinencia de dicho presupuesto y su respeto de los principios presupuestales.

El actor -Representante a la Cámara-, por su parte considera que ello no fue así y dejó sendas constancias en primero y en segundo debate sobre lo que él considera el incumplimiento de los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal que en su parecer solo fueron nominalmente considerados por sus colegas ponentes en el Congreso cuando expusieron algunas inquietudes sobre las fuentes de financiación del presupuesto pero dieron sin embargo aprobación al mismo.

De todo ello se desprende que el Congreso examinó concretamente el cumplimiento o no de los referidos principios presupuestales al estudiar y aprobar la ley acusada y consideró que ésta atendía las metas macroeconómicas planteadas por el Gobierno en coordinación con el Banco de la República, sin que la Corte encuentre elementos que la lleven a considerar que desbordó el ejercicio de sus competencias o que hizo una valoración irrazonable de las cifras sobre los diferentes agregados económicos contenidas en el proyecto de presupuesto.

6.4.3.2 Ahora bien, concretamente frente al argumento del actor según el cual el principio de coherencia macroeconómica habría sido desconocido por cuanto las proyecciones hechas en el presupuesto sobre inversión privada tendrían “implícitos supuestos que no corresponden con la realidad económica” dada la incidencia que sobre ellos tendría el crecimiento del nivel de gasto del Estado y del porcentaje del déficit fiscal existente y que “si la recuperación de éstas variables tal como hemos analizado no se produce, entonces el recaudo de ingresos tributarios puede estar sobredimensionado”, la Corte llama la atención sobre el hecho que como lo expresa validamente el interviniente en representación de la Academia de Jurisprudencia y del Instituto Colombiano de Derecho Tributario la simple afirmación según la cual el crecimiento del nivel de gasto del Estado y del porcentaje del déficit fiscal, que caracterizan a Colombia en los actuales momentos, impide que el sector privado crezca en las condiciones que serían ideales para mejorar los recaudos tributarios, no es suficiente para evidenciar que ello sea así y que en el presupuesto aprobado por el Congreso para la vigencia fiscal 2004 se haya hecho una valoración irrazonable de los ingresos tributarios, ni mucho menos que ello lleve a considerar entonces que el presupuesto contenido en la Ley 848 de 2003 no consulte las metas macroeconómicas planteadas por el Gobierno.

Al respecto ha de tenerse en cuenta que el presupuesto supone como lo señala el señor Procurador General de la Nación la prospección de una serie de variables económicas de cuya certeza no puede partirse al momento de la elaboración del presupuesto en tanto el comportamiento de la economía depende de múltiples factores internos y externos, de variables objetivas y de expectativas de los actores económicos, que no permiten sostener que una u otra valoración de esos factores, dentro de las múltiples posibles⁴², sea la correcta, debiéndose en todo caso preferir aquella valoración que ha sido resultado de un proceso de discusión a través de los representantes legítimos del pueblo reunidos en el Congreso⁴³.

Así pues es claro que no existen elementos que puedan llevar a la Corte a considerar que asiste razón al actor respecto de su acusación de la Ley 848 de 2003 por el supuesto desconocimiento del principio de coherencia macroeconómica.

6.4.3.3 Ahora bien frente al argumento del actor según el cual con la Ley 848 de 2003 se desconoció el principio de homeóstasis presupuestal porque en ella se proyectó un crecimiento del Producto Interno Bruto para el 2004 del 3.3%, al tiempo que se presupuestó

un crecimiento de las rentas del presupuesto del 5.8% -lo que indicaría un desfase de 2.5 puntos que pondría en evidencia la vulneración del principio enunciado- , la Corte recuerda que como se explicó en los apartes preliminares de esta sentencia el respeto del principio de homeóstasis presupuestal no supone que necesariamente deban coincidir el crecimiento real del Presupuesto de Rentas y el crecimiento de la economía.

El artículo 21 del Decreto 111 de 1996 -Estatuto Orgánico de Presupuesto- que corresponde al artículo 8 de la Ley 179 de 1994, señala simplemente que “el crecimiento real del Presupuesto de Rentas incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico”, congruencia que no significa identidad entre las cifras aludidas.

Al respecto ha de tenerse en cuenta que como lo explican varios de los intervinientes, bien puede suceder que en determinado momento resulte pertinente que exista una diferencia entre los dos niveles de crecimiento, en el marco de una política de ajuste destinada a garantizar la sostenibilidad de las finanzas del Estado y que en esas circunstancias lo que debe examinarse es el equilibrio macroeconómico desde una perspectiva de largo plazo.

Desde esta perspectiva no puede considerarse que el Congreso haya en estas circunstancias efectuado una valoración irrazonable de las cifras planteadas en el presupuesto sobre este punto y en consecuencia tampoco puede considerarse vulnerado el principio de homeóstasis presupuestal.

Así las cosas, la Corte constata que no asiste razón al actor en cuanto a la acusación formulada contra la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”, por la supuesta vulneración de los principios de coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal, por lo que frente a los cargos enunciados en este sentido la Corte declarará la exequibilidad de la ley acusada y así lo señalará en la parte resolutive de esta sentencia.

VII. DECISION

R E S U E L V E:

Declarar EXEQUIBLE, por los cargos analizados, la Ley 848 de 2003 “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2004”.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

JAIME ARAUJO RENTERIA

Presidente

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 La tasa de crecimiento del presupuesto para 2004 prevista en el proyecto de presupuesto para 2004 presentado a Consideración del H. Congreso preveía una adición al presupuesto de la Nación en 2003 por \$307 mil millones, la cual fue radicada el día 23 de Julio de 2003. Sin embargo, mediante cartas de modificaciones el monto definitivo del adicional finalmente ascendió a la suma de \$4.167 mil millones.

2 Sentencia C-1645/00 M.P. Carlos Gaviria Díaz. En el mismo sentido ver entre otras las sentencias C-442/01 y C-177/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra C-1064/01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño C-1065/01 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

3 “Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.”

4 “Artículo 346. 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 diez días de cada legislatura.

“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 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.”

6 Sentencia C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido ver las sentencias C-1379/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-579/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet., C-1665/01 y C-892/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

7 Dicho artículo 24 de la Ley 225 del 20 de diciembre de 1995, autorizó al Gobierno Nacional para “compilar las normas de esta ley, la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994 sin cambiar su redacción ni contenido, esta compilación será el Estatuto Orgánico de Presupuesto.”.

8 “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la ley 38 de 1989 orgánica de presupuesto”

9 por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto

10 “Normativo del Presupuesto General de la Nación”

11 Ver, entre otras las sentencias C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz 546/94 M.P. Alejandro Martínez Caballero 423/95 M.P. Fabio Morón Díaz, C-442/01 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-793/02 M.P. Jaime Córdoba Triviño

12 A respecto en la Sentencia C-685 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero, la Corte señaló que el presupuesto general de la Nación es “... un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del Gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual justifica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental” (subrayas fuera de texto)

13 Sentencia C-066/03 M.P. Rodrigo Escobar Gil

14 Sentencia C-177/02 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra .

15 Sentencia C- 066 de 2003 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

16 No se pierda de vista que buena parte de la evolución que se dio en Europa desde la edad media hacia la consolidación de la idea de Estado, en los términos acuñados por la modernidad, se relaciona de manera esencial con el desarrollo de la esfera de la Hacienda Pública “y la evolución de los poderes del Parlamento sobre la política en general”. La idea central detrás de esta manera de organizar el poder público se relaciona con la necesidad de asegurar que la acción de los miembros de una sociedad (el Estado o los mismos particulares) cuente con los recursos económicos necesarios para llevarla a cabo y tales recursos sean debidamente protegidos. Se trata, entre otros, de reconocer la utilidad y necesidad de que el parlamento proteja los recursos dinerarios destinados a financiar la actividad pública y así limite la capacidad de acción del Ejecutivo (“the power of the purse” del parlamento es la elocuente expresión empleada en el derecho inglés para referir este principio). Al respecto, pueden consultarse: David Coombs, “El Poder Financiero del Parlamento”. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 1981, pgs. 281 y ss., y “Parliaments of the World” (Edición preparada por Valentine Herman) The Macmillan Press Ltd. East Kilbride (Escocia) 1976, pgs. 731 y ss., por tan sólo citar dos textos clásicos dentro de la literatura comparada, que dan cuenta del proceso histórico ya relatado y su importancia dentro de la formación de la idea moderna de democracia.

17 Sobre la importancia del presupuesto como herramienta de la política macroeconómica para, entre otros, cumplir los fines sociales del Estado, la Corte ha dicho:

(...) “El presupuesto, sea Nacional, Departamental o Municipal, se ha convertido en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, desempeñando funciones esenciales como las de disminuir el paro y financiar servicios sociales y públicos, que de otra forma serían inaccesibles al público. Su importancia va más allá de las actividades de fomento (...) En efecto, el presupuesto al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica.” (Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Acerca del análisis de exequibilidad de la Ley 38 de 1989)

18 Sentencia C-1064-01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Treviño.

19 Sentencia C-478 de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz

20 Sentencia C- 315 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara.

21 El concepto de homeóstasis (Del griego, homo – parecido, y óstasis – posición, estabilidad). introducido por el Legislador en el artículo 8 de la Ley 179 de 1994 para significar la necesidad de mantener el equilibrio macroeconómico en la expedición de la ley anual de presupuesto, proviene de la biología como se recuerda en el Diccionario de la Lengua Española en donde se define como “Conjunto de fenómenos de autorregulación, conducentes al mantenimiento de una relativa constancia en las composiciones y las propiedades del medio interno de un organismo” Por extensión también se define como “Autorregulación de la constancia de las propiedades de otros sistemas influidos por agentes exteriores. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española Vigésima primera edición pag. 1119.

22 Así por ejemplo el tratadista Jorge Gómez Ricardo señala lo siguiente:

“En esencia, el principio de coherencia macroeconómica aspira a que el Presupuesto Público se encuentre armonizado y articulado con las diferentes políticas económicas que se propone el Estado (políticas fiscales, monetarias, crediticias, cambiarias, de comercio y finanzas internacionales, sociales, laborales, etc.) para el logro de una serie de propósitos u objetivos: crecimiento del producto interno bruto, reducción de las tasas de desempleo, disminución de los niveles de inflación, resolución de situaciones recesivas, salir de una difícil situación de estanflación, evitar efectos negativos producidos por desequilibrios en la balanza de pagos, resolver problemas de crisis cambiaria, evitar desequilibrios fiscales nocivos, déficit o superávit excesivos en el presupuesto público, promover la justicia social, reducir los grados de concentración de la riqueza y el ingreso, promover mayor competitividad, evitar imperfecciones del mercado, reducir efectos externos negativos, impulsar externalidades positivas, asimilar y generar innovaciones tecnológicas, estimular el ahorro, la inversión y la generación de empleos o cualquier otras metas que trace la autoridad económica.

En últimas, el Presupuesto Público debe ser un instrumento para lograr los diferentes objetivos económicos y sociales del Gobierno: distribución equitativa de los ingresos y la riqueza, crecimiento económico, estabilidad económica y asignación eficiente de los recursos económicos disponibles.”

El mismo autor destaca en el caso del principio de homeóstasis presupuestal la clara influencia que dicho principio tiene en determinadas corrientes doctrinarias económicas

El principio de homeóstasis presupuestal se propone evitar desajustes económicos que puedan redundar en situaciones nocivas sobre la actividad económica. Se considera que el crecimiento en el presupuesto público debe coincidir con los objetivos de crecimiento de la economía. Si se generara un crecimiento en el presupuesto superior al crecimiento esperado de la economía se incurrirá en situaciones que inducen a la inflación, porque habría un crecimiento excesivo de los medios de pago- Si, por el contrario, se incrementa al presupuesto en proporciones inferiores a las metas propuestas de crecimiento del producto interno bruto, existirán deficiencias de recursos que impedirán cumplir con los propósitos de crecimiento económico, y podría generarse deficiencia de recursos que inducirían a un estrangulamiento de la actividad económica, con sus secuelas recesivas.

Este principio de homeóstasis presupuestal está ampliamente influenciado por los desarrollos analíticos e ideológicos de Milton Friedman y, en general, por la escuela conocida como “Neoliberalismo”, que demuestra gran preocupación por el comportamiento de la cantidad de dinero en circulación: considera que si que si se presenta un desbordamiento de la oferta monetaria se generan efectos inflacionarios, y si su crecimiento es ínfimo se frena el crecimiento de la economía.” Ver Jorge Gómez Ricardo. Presupuesto Público Colombiano Instrumento para la orientación de la Política Económica Financiera. Universidad Externado de Colombia, Primera edición 1998, Bogotá Págs. 276-279. En el mismo sentido ver Mauricio Plazas Vega Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario. Editorial Temis, Bogotá , 2000, Pág. 558.

23 Así por ejemplo el tratadista Juan Camilo Restrepo señala lo siguiente:

J. Principio de la Coherencia Macroeconómica

Este principio que en el fondo es un poco redundante puesto que podría quedar incluido en el de la planificación, es definido por el artículo 7º de la Ley 179 de 1994, de la siguiente manera: “El presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República”.

K. Principio de la Homeostasis Presupuestal

Este principio, cuyo significado es mucho más sencillo que el complejo nombre que le dio el legislador, consiste, según el artículo 8º de la Ley 179 de 1994, en que: “El crecimiento real de Presupuesto de Rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico”. Juan Camilo Restrepo Salazar Hacienda Pública Universidad Externado de Colombia, Sexta edición, Bogotá, 2003, Pág. 258. En el mismo sentido ver Camilo Calderón Rivera. Planeación Estatal y Presupuesto Público, Legis, Bogotá 2000, Pág. 136.

24 Así por ejemplo Alfonso Miranda Talero señala que “El principio de equilibrio presupuestal se encuentra consagrado en todos los estatutos orgánicos del presupuesto colombiano en forma categórica y sin modificaciones: Desde el artículo 211 de la Constitución Política de 1886 hasta el equilibrio financiero previsto en el artículo 341 de la Constitución Política de 1991 y la homeóstasis presupuestal del estatuto presupuestal, última reforma aprobada por el Congreso, siempre se ha preceptuado que el presupuesto de gastos tendrá como base el de rentas e ingresos, y entre ambos se mantendrá el más estricto equilibrio, o de acuerdo con la nueva terminología, deberán guardar congruencia con el crecimiento de la economía, de tal manera que no genere desequilibrio macroeconómico- Desafortunadamente los encargados de controlar desde el punto de vista político, administrativo y numérico legal el cumplimiento de estas normas, no han logrado, a pesar de sus esfuerzos, meter en cintura a los organismos estatales responsables del continuo y progresivo déficit que se ha venido presentado, con las funestas consecuencias de todos conocidas. Ojalá que las nuevas disposiciones puedan producir el efecto anhelado Alfonso Miranda Talero El Derecho de las Finanzas Públicas. Legis, Segunda edición, Bogotá 1999, Pág 344.

25 Al respecto cabe recordar lo dicho en la sentencia C-481 de 1999 donde la Corte hace énfasis en que: “Este mandato de coordinación es fundamental pues significa que el Banco de la República no puede desarrollar una política monetaria, crediticia y cambiaria que sea indiferente respecto del manejo de otras directrices y tareas a cargo de otras autoridades económicas, y en especial del Gobierno. En efecto, el fundamento teórico para que se haya incorporado la exigencia de coordinación es la alta interrelación de los sistemas económicos, que explica que el manejo de una variable económica puede afectar sensiblemente a otras, de manera negativa o positiva. Así, las decisiones monetarias, que corresponden al Banco,

pueden tener efectos muy importantes sobre el empleo y el crecimiento económico, en especial en el corto plazo, mientras que, la política fiscal, que corresponde esencialmente al Gobierno, puede a su vez tener una gran influencia sobre la estabilidad en los precios. A su vez, la tasa de cambio, que se encuentra fuertemente influida por las decisiones del Banco, como autoridad cambiaria que es, constituye una variable estratégica, no sólo en relación con los fenómenos monetarios y la inflación, sino que tiene también un influjo decisivo sobre las estrategias de desarrollo, y en especial sobre la evolución de la balanza comercial y de la dinámica de endeudamiento externo. Así, una sobrevaluación de la moneda disminuye la competitividad de las exportaciones, estimula las importaciones y favorece a quienes se encuentran endeudados en divisas, mientras que las devaluaciones tienen el efecto contrario: favorecen las exportaciones, desestiman las importaciones y hacen más gravosa las deudas en divisas. Finalmente, el nivel de la tasa de interés, que se ve fuertemente condicionado por las decisiones de la Junta del Banco de la República, tiene también efectos muy importantes sobre las dinámicas de inversión, por lo cual su impacto sobre el crecimiento y el empleo es también considerable". Al respecto ver igualmente las sentencias C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y C-719/04 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

26 El presupuesto general de la Nación, como es sabido, se compone de tres partes: el presupuesto de rentas, el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones y las disposiciones generales. Al respecto el artículo 11 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto establece lo siguiente:

"a) El presupuesto de rentas contiene la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones incluye las apropiaciones para las distintas ramas del poder público, órganos de control, Ministerios, Departamentos Administrativos, establecimientos públicos, etc, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Las disposiciones generales son las normas tendentes a asegurar la correcta ejecución del

presupuesto general de la Nación, las cuales solamente rigen durante el año fiscal para el cual se expiden.

27 Arts 79 a 83 del decreto 11 de 1996 Estatuto Orgánico de Presupuesto

Artículo 79. Cuando durante la ejecución del Presupuesto General de la Nación se hiciere indispensable aumentar el monto de las apropiaciones, para complementar las insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer nuevos 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. (Ley 38 de 1989, art.65).

Artículo 80. El Gobierno Nacional presentará al Congreso Nacional, proyectos de ley sobre traslados y créditos adicionales al presupuesto, cuando sea indispensable aumentar la cuantía de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por concepto de Gastos de Funcionamiento, Servicio de la Deuda Pública e Inversión. (Ley 38 de 1989, art.66, Ley 179 de 1994, art.55, incisos 13 y 17).

Artículo 82. La disponibilidad de los ingresos de la Nación para abrir los créditos adicionales al presupuesto será certificado por el Contador General. En el caso de los ingresos de los establecimientos públicos la disponibilidad será certificada por el Jefe de Presupuesto o quien haga sus veces.

La disponibilidad de las apropiaciones para efectuar los traslados presupuestales será certificada por el Jefe de Presupuesto del órgano respectivo. (Ley 38 de 1989, art.68, Ley 179 de 1994, art.35).

Artículo 83. Los créditos adicionales y traslados al Presupuesto General de la Nación destinados a atender gastos ocasionados por los estados de excepción, serán efectuados por el Gobierno en los términos que éste señale. La fuente de gasto público será el decreto que declare el estado de excepción respectivo. (Ley 38 de 1989, art.69, Ley 179 de 1994, art.36).

28 Ver Mauricio Plazas Vega Derecho de la Hacienda Pública y Derecho Tributario. Ed. Temis, Bogotá , 2000, Pág. 558.

29 Ver por ejemplo Alfonso Miranda Talero. El Derecho de las Finanzas Públicas. Legis,

Segunda edición, Bogotá 1999, Págs. 290-291 Al respecto dicho tratadista señala que “ La concepción clásica del presupuesto: el equilibrio estático, no parece en el estatuto vigente. Frente a ese equilibrio existe el dinámico sustentado por los tratadistas modernos según el cual, el equilibrio puede ser alterado transitoriamente en función de la economía del país con objetivos de estabilización económica y como eficaz herramienta de la política anticíclica”

30 Artículo 56. Una vez presentado el proyecto de presupuestos 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 de gasto propuesto.

Antes del 15 de agosto las Comisiones del 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.

Antes del 15 de septiembre las Comisiones del Senado y de la 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 1º de octubre de cada año. (Ley 38 de 1989, art.39, Ley 179 de 1994, arts. 26 y 55, inciso 20).

31 GACETA DEL CONGRESO No. 447 del 29 de agosto de 2003 pág. 1-53.

32 Fueron designados como ponentes los siguientes H. Congresistas:

Comisión Tercera Senado

Aurelio Iragorri Hormaza, Javier Enrique Cáceres Leal, Luis Eduardo Vives Lacouture, Gabriel Ignacio Zapata Correa, Coordinadores; Piedad Zuccardi de García, Jaime Dussán Calderón, Juan Manuel Corzo Román, Camilo A. Sánchez Ortega.

Comisión Cuarta Senado

Juan Carlos Restrepo Escobar, Coordinador; Edgar de J. Guzmán Carrascal, Dilian Francisca

Toro Torres, Nazly Ucroz Piedrahíta.

Comisión Tercera Cámara

César Negret Mosquera, Oscar Darío Pérez Pineda, Rafael Amador Campos, Coordinadores; Fernando Tamayo Tamayo, José A. Mejía Gutiérrez, Jorge Luis Feris Chadid, Zulema Jattín Corrales, Adriana Gutiérrez Jaramillo, Jorge Casabianca Prada, Wilson Alfonso Borja Díaz, Muriel Benito-Revollo B., Eduardo Crissien B.

Comisión Cuarta Cámara

Alfonso Antonio Campo Escobar, Luis Antonio Serrano Morales, Javier Tato Alvarez Montenegro, Coordinadores; Buenaventura León León, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Carlos Arturo Quintero Marín, Juan Miguel Mejía Camargo, Luis Eduardo Vargas Moreno, Octavio Benjumea Acosta

33 GACETA DEL CONGRESO No. 487 del 23 de septiembre de 2003 pág .3-16.

34 GACETA DEL CONGRESO No. 487 del 23 de septiembre de 2003 pags 8-13

35 GACETA DEL CONGRESO No. 487 del 23 de septiembre de 2003 pags 14-16

36 Los ponentes designados fueron los siguientes H. representantes

Comisión Tercera Cámara

César Negret Mosquera, Oscar Darío Pérez Pineda, Rafael Amador Campos, (Coordinadores); Fernando Tamayo Tamayo, José A. Mejía Gutiérrez, Jorge Luis Feris Chadid, Zulema Jattin Corrales, Adriana Gutiérrez Jaramillo, Jorge Casabianca Prada, Wilson Alfonso Borja Díaz, Muriel Benito-Revollo B., Eduardo Crissien B.

Comisión Cuarta Cámara

Alfonso Antonio Campo Escobar, Luis Antonio Serrano Morales, Javier Tato Alvarez Montenegro (Coordinadores); Buenaventura León León, Carlos Alberto Zuluaga Díaz, Carlos Arturo Quintero Marín, Juan Miguel Mejía Camargo, Luis Eduardo Vargas Moreno, Octavio Benjumea Acosta.

37 Los ponentes designados fueron los siguientes H. Senadores:

Comisión Tercera Senado

Aurelio Iragorri Hormaza (Coordinador), Gabriel Zapata Correa (Coordinador), Javier Enrique Cáceres Leal (Coordinador), Luis Eduardo Vives Lacouture (Coordinador), Piedad Zuccardi de García, Jaime Dusán Calderón, Juan Manuel Corzo Román, Camilo A. Sánchez Ortega

Comisión Cuarta Senado

Juan Carlos Restrepo Escobar (Coordinador), Edgar de J. Guzmán Carrascal, Dilian Francisca Toro Torres, Nazly Ucrós Piedrahíta, Raúl Rueda Maldonado, Carlos Moreno de Caro.

38 Gaceta del Congreso N° 531 del 10 de Octubre de 2003 Págs. 1-8

Gaceta del Congreso N° 529 del 10 de Octubre de 2003 Págs. 1- 9

39 GACETA DEL CONGRESO No. 600 del 19 de noviembre de 2003 Págs. 37-39

40 Sentencia C-478/92 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En el mismo sentido ver las sentencias C-1379/00 M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-579/01 M.P. Eduardo Montealegre Lynnet., C-1665/01 y C-892/02 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

En primer lugar, por mandato del artículo 334 constitucional, la dirección general de la economía corresponde al Estado, y en particular al titular de la función legislativa nacional. En ese sentido, por ser el Legislador el encargado de trazar las políticas macroeconómicas de la Nación, mal haría el intérprete del texto constitucional en admitir que la autonomía de las entidades territoriales se pueda convertir en un factor que impida el adecuado diseño y desenvolvimiento de dicha política -es decir, en un factor de desestabilización macroeconómica-. No debe olvidarse que, para efectos de las reglas arriba señaladas sobre las relaciones entre unidad nacional y autonomía territorial, la estabilidad económica de la nación constituye un interés de alcance eminentemente nacional, llamado a ser objeto de una regulación expedida por el órgano nacional competente para ello. En consecuencia, la autonomía de los entes territoriales se encuentra limitada por la mayor potestad de

intervención del Legislador nacional en asuntos económicos, puesto que así lo exige la delicada tarea a él encomendada, para cuyo apto (y razonable) ejercicio debe contar con herramientas lo suficientemente eficaces. Es necesario precisar, sin embargo, que la responsabilidad macroeconómica no es sólo propia del Legislador nacional, sino también del Gobierno, así como de la junta directiva del Banco de la República” Sentencia C- 837/01 M.P. Jaime Araujo Rentería.

42 Sobre las múltiples opciones que por ejemplo en materia de política fiscal se han abordado en Colombia Ver Enrique Low Murtra, Jorge Gómez Ricardo. Teoría Fiscal. Universidad Externado de Colombia, Tercera Edición, Bogotá, 1997, págs 14-17. Ver igualmente, entre otros Juan Camilo Restrepo Salazar Hacienda Pública Universidad Externado de Colombia, Sexta edición, Bogotá, 2003; Gilberto Arango Londoño Estructura Económica Colombiana. Pontificia Universidad Javeriana, Sexta edición, Bogotá 1985, págs 371 y ss; Oscar Alviar Ramírez y Fernando Rojas Hurtado. Elementos de finanzas públicas en Colombia, Temis, Bogotá 1985; Esteban Jaramillo. Tratado de la Hacienda Pública, Editorial Minerva, Segunda edición, Bogotá, 1930.

43 Sentencia C-1064-01 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Jaime Córdoba Triviño