

ANTECEDENTES DEL PRESUPUESTO PÚBLICO EN COLOMBIA

Francisco Javier Cardona Acosta*
Hugo Mario Zuluaga Urrea**

* Contador Público, Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA). Especialista en Revisoría Fiscal, Universidad de Medellín. Candidato a Mautrise en Gestion Des Organisation en la Université du Québec a Chicoutimi.

** Contador Público, Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA). Especialista en Contabilidad Pública, UNAULA.

Tabla de Contenido

Resumen

Presentación

1. Conceptos y definiciones sobre el Presupuesto
2. Origen del Presupuesto
3. El Derecho Presupuestal
4. El Derecho Presupuestal en Colombia
5. Características del Presupuesto Colombiano
6. Origen de la Programación del Presupuesto Nacional
7. Antecedentes presupuestales en la Corte
8. Principales aspectos del Presupuesto Público en la Constitución

Bibliografía

RESUMEN

Para entender nuestro presente, es necesario conocer lo que ha sido nuestro pasado. Para conocer y entender nuestro sistema presupuestal, y en especial su elaboración, ejecución, y evaluación, es necesario recuperar la memoria escrita existente a la fecha lo anterior será un insumo más que permite conocer sus diferentes vertientes y fundamentos que explican el nacimiento de las actuales disposiciones presupuestales, sus porqués, sus particularidades y circunstancias políticas, económicas y sociales, en las cuales se presentaron, teniendo así un mejor criterio, una óptica más para evaluar con beneficio de inventario su aplicabilidad en la actualidad ante nuestras nuevas circunstancias tecnológicas, comerciales, culturales, políticas, entre otras.

PRESENTACIÓN

El Presupuesto de una nación refleja su organización y situación económica en un periodo determinado normalmente este periodo es de un año. Éste, permite conocer la estructura del Estado, sus funciones, sus prioridades y por ende los recursos con que dispone, la fuente de estos recursos y la forma en que los aplica de acuerdo a sus necesidades, las cuales varían según su situación económica, cultural, política y social, es por esto que se dice que el presupuesto es el mejor reflejo de la idiosincrasia y cultura de un país, el diagnóstico de su presente y el pronóstico de su futuro. En forma constante se tiene en cuenta para efectos de decidir invertir en el país o no por parte de los grandes capitales.

1 CONCEPTOS Y DEFINICIONES SOBRE PRESUPUESTO

La palabra Presupuesto viene del latín prae, que significa antes, y de suponere, que significa calcular, computar.

Según el diccionario de la academia francesa, la palabra budget (presupuesto) es de origen inglés; y en inglés antiguo significaba el saco en que se guardaban papeles y cuentas.

Se observa en los expertos sobre el tema, a través de la historia, diferencias de importancia al definir el presupuesto. Para Juan Bautista Say, es “el balance de las necesidades y recursos del Estado”. Para Dubois de Lestang, “tiene por objeto señalar las cantidades que los particulares deben entregar para los gastos de utilidad, y disponer soberanamente el empleo que debe darse a estos recursos”. Leroy Beaulieu lo define como “un estado en que se prevén los ingresos y los gastos durante un determinado periodo”. Rene Stourm lo considera como un “acto que contiene la aprobación previa de los ingresos y gastos públicos”. Para Federico Flora, “es la fijación anual de los gastos y de los ingresos del Estado por parte del poder legislativo”. Esteban Jaramillo lo define como un “acto de la autoridad soberana, por el cual se computan anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un periodo determinado”¹.

¹ Esteban Jaramillo, Tratado de Hacienda Pública.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

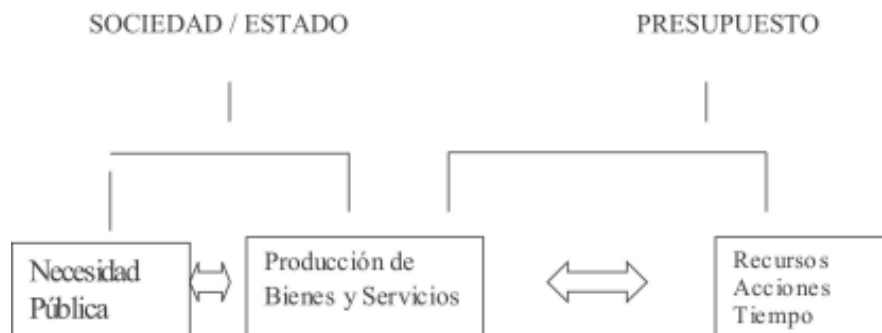
Greffken, ha escrito que “La existencia jurídica del Estado representativo radica en el derecho, anexo a la representación popular, de concurrir a la regulación de la economía del Estado, y del ejercicio de este derecho surge la institución parlamentaria”.

El presupuesto es, pues, la expresión de la voluntad popular, manifestada por sus legítimos representantes.²

La definición más habitual de presupuesto simplemente expresa que éste consiste en las previsiones anuales de ingresos y gastos de una organización, ya sea pública o privada (Worswick, 1979). Otra señala que “el presupuesto es la herramienta que le permite al sector público cumplir con la producción de bienes y servicios públicos para satisfacción de las necesidades de la población, de conformidad con el rol asignado al Estado en la economía y sociedad del país” (ASIP, s.f).

La acción presupuestaria del Estado, en cualquiera de sus niveles, se expresa como una acción determinada en el desempeño de una función especial, en un tiempo determinado, que aplica recursos para obtener unos resultados concretos: bienes y servicios, con un fin preciso: satisfacer necesidades públicas. En este sentido la gráfica 1 es ilustrativa de algunas de las posibles interrelaciones existentes entre presupuesto, acción estatal y organización social³

GRÁFICA 1



Fuente: Asociación Internacional de Presupuesto Público. ASIP.

2 Abel Cruz Santos, El Presupuesto Colombiano. Cuarta Edición, Editorial Temis Bogotá (1963). Cit., p. 2.

3 Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Aspectos Generales del Proceso Presupuestal Colombiano.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

Para los autores, el Presupuesto Público es un acto de direccionamiento administrativo, político, económico y social del Estado, donde se representan las diferentes funciones, metas y objetivos de un gobierno expresados en el plan de desarrollo y en especial en el Plan Plurianual de Inversiones, el cual es aprobado posteriormente por el Legislativo en representación del pueblo.

2 ORIGEN DEL PRESUPUESTO

La idea de presupuestar siempre ha existido en la mente de la humanidad, los egipcios por ejemplo hacían estimaciones para pronosticar los resultados de sus cosechas de trigo, con el fin de estar preparados para los años de escasez, reacuérdesse la historia bíblica donde José interpretaba los sueños del Faraón relacionado con las siete vacas gordas y siete de vacas flacas en Egipto, que por lo tanto tenían que planear ahorrando en estos próximos siete años para abastecer los próximos⁴; así mismo los romanos calculaban las posibilidades de pago de los pueblos conquistados, para exigirles el tributo correspondiente. Durante la edad media las monarquías absolutistas imponían al pueblo contribuciones tributarias frecuentemente, invocando la descapitalización de los tesoros reales. Esta costumbre se hacía cada vez más recurrente y arbitraria, en especial en tiempos de guerra.

El responsable de recaudo de los impuestos era del recaudador, el cual se presentaba en cualquier época del año y bien armado; ésta es, ni más ni menos, la representación más fiel del abuso real que mejor expresa las condiciones fiscales en que se desenvolvía la Europa medieval.

El inconformismo general hizo que tomara auge el principio del no establecimiento de impuestos sin previo consentimiento de quienes los debían de pagar, que se refleja claramente en el principal texto inglés, la Carta Magna del año 1214.

4 Sociedades Bíblicas Unidas. La Biblia Dios Habla Hoy. Capítulo 41, 1 – 36. Pág. 38 y 39.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

El presupuesto surge y madura su concepción y aplicabilidad en la medida en que la cultura, el desarrollo político, social y económico de los pueblos evoluciona; es por esto que encontramos unas causas que, podríamos decir, obligaron a la creación del presupuesto. Estas son:

Causas Sociales

En todos los sistemas de organización social se generó gran desconfianza e incredulidad en los líderes políticos por parte de sus gobernados, lo anterior se debe a factores de corrupción originada en el mal manejo que hacían de los recursos públicos, lo que generaba arbitrariedades en el recaudo y gran inequidad en la distribución de la riqueza., esta situación creó un malestar social muy grande.

Causas Políticas

Debido a lo anterior, se presentaron múltiples revoluciones sociales, las cuales lograron establecer monarquías constitucionales y la elección de parlamentos autónomos para ejercer control al monarca a través del órgano legislativo, representado en dos cámaras: la voz de la nobleza en la llamada Cámara de los Lores y la voz del pueblo en la Cámara de lo Comunes.

El presupuesto surge, y en esto quiero hacer énfasis, como un mecanismo de defensa y en cierta forma de control de la población frente a la monarquía, ya que obligaba al monarca a que se sometiera al pueblo, directamente o por intermedio de sus representantes en el Parlamento, su aprobación y la aprobación de impuestos o contribuciones que configuran los ingresos y la forma de aplicarlos.

Note el lector, cómo este instrumento de planeación, fue y es una excelente herramienta de control de la sociedad, a través de la cual se propende por un mejor manejo de los recursos públicos, mayor equidad en la determinación de los impuestos, los cuales son aprobados por los representantes del pueblo y se busca una mayor distribución de la riqueza a través de la asignación de los recursos de inversión.

Causas Financieras

Como consecuencia de las anteriores modificaciones sociopolíticas, surgieron las finanzas públicas con el fin de evitar el desorden y los malos manejos que generaban el despilfarro de los recursos del Estado; es por esto que se sujetaron las decisiones relacionadas con los ingresos y gastos públicos a unas reglas presupuestales de obligatorio cumplimiento. Lo anterior en aras de mantener un control y una mejor percep-

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

ción de los problemas económicos, financieros y sociales en general, los cuales se hacían más complejos en la medida en que se manejaban mayores recursos. Debido a lo anterior, en la mayoría de los Estados fue y es necesario redefinir sus funciones y los recursos de que disponen para llevarlas a cabo.

3 EL DERECHO PRESUPUESTAL

El derecho presupuestal es de origen inglés, y a pesar de que no se sabe bien su fecha de nacimiento, existe consenso en que ha sido uno de los más grandes aportes para la democracia y progreso de las naciones, por ejemplo, desde el siglo xv estaba vigente en Inglaterra el principio de que sólo al pueblo corresponde decretar y autorizar el recaudo de los impuestos. Al decir de Macaulay, “reconociese desde tiempo memorial, como ley fundamental de Inglaterra, que el rey no puede imponer contribución alguna sin el consentimiento del parlamento”. Y agrega, refiriéndose a la democracia inglesa, la más antigua del mundo: “En las monarquías de la Edad Media, el poder de la espada pertenecía al príncipe, pero el poder de la bolsa pertenecía a la nación; y el progreso de la civilización, a medida que hacía más y más formidable la espada del príncipe, hizo la bolsa de la nación más y más necesaria para el príncipe. La política que deberían haber adoptado las asambleas parlamentarias de Europa era la de defender firmemente su derecho constitucional de dar o retener dinero, y resueltamente a rehusarlo para el mantenimiento de ejércitos hasta que se les diera amplias seguridades contra el despotismo. Esta sabia política sólo se siguió en nuestro país”⁵.

Veamos algunos acontecimientos que se presentaron en diferentes países y que fueron el detonante para que se crease el derecho presupuestal como una herramienta de control, equidad, direccionamiento y protección del pueblo ante la arbitrariedad de los líderes políticos:

⁵ Tomas Macaulay, Historia de Inglaterra.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	PAÍS	ACONTECIMIENTO
1765	EUA	Se inició la resistencia contra Inglaterra en 1765, cuando se decretó un impuesto de timbre. Los norteamericanos alegaron que no estando representados en el Parlamento inglés, no les obligaba el pago del tributo. <i>No taxation without representation</i> , fue el principio que, como bandera, adoptó la revolución de la independencia en Norteamérica.
1787	Francia	El Parlamento resuelve en 1787 convocar los Estados Generales, siempre que se tratara de decretar nuevos impuestos. Del arraigado respeto del pueblo francés por los fueros del Parlamento, en materia de imposición de gravámenes, da idea la censura del Senado a Napoleón, cuando después de la batalla de Leipzig, y urgido de recursos para contener la invasión extranjera, aumentó algunos tributos.
1789	Francia	En la histórica <i>Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano</i> de la revolución francesa, inspirada en los principios de la revolución norteamericana, se lee: “Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, de vigilar su empleo y de determinar la cuota, la base, la recaudación y la duración”.
1794	Colombia	<i>La Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano</i> , publicada en Santafé de Bogotá por don ANTONIO NARIÑO, es uno de los antecedentes de nuestro movimiento de independencia, como lo fue también la Revolución de los Comuneros, contra los impuestos decretados por la Corona Española.
1809	Colombia	CAMILO TORRES, en su famoso Memorial de Agravios, que dirigió al Cabildo de Santafé, en noviembre de 1809, a la Suprema Junta Central de España, escribió: “¿Cómo se exigirán, pues, de las Américas contribuciones que no hayan concedido por medio de sus diputados que puedan constituir una verdadera representación, y cuyos votos o hayan sido ahogados por la pluralidad de otros que no sentirán estas cargas?”

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

Observe el lector que las grandes reformas constitucionales en los países de Europa y América, organizados con el sistema democrático y representativo, ha ido de la mano con la evolución del derecho presupuestal, se puede decir sin temor a equivocarnos que la creación del Derecho Presupuestal y posteriormente del sistema presupuestal ha sido fundamental para el establecimiento de la democracia y el progreso de las naciones. Como lo anota NITTI, “la primera manifestación de libertad y de autonomía en un país es la de poder disponer de sus recursos, por conducto de sus legítimos representantes, libremente elegidos⁶ .

Observemos ahora otra serie de acontecimientos que se presentaron en los dos últimos siglos en materia presupuestal en el mundo.

AÑO	PAÍS	ACONTECIMIENTO
Finales del siglo XVIII	Inglaterra	El ministro de Finanzas realiza la apertura de El Presupuesto, en el que basa sus planes, los gastos posibles y su control.
1920	Países Europeos	Adoptan un procedimiento de presupuesto gubernamental.
1921	EUA	Implantan un presupuesto rudimentario en el gobierno.
Después de la Primera Guerra Mundial	Toda la Industria	Se aprecia la conveniencia del control de los gastos por medio del presupuesto.
1912 - 1925	EUA	La iniciativa privada comienza a observar que se puede utilizar para controlar mejor sus gastos, en concordancia con el rápido crecimiento económico, aprobándose la Ley del Presupuesto Nacional . A partir de esta época se exportó de América a Europa.
1930	Ginebra, Suiza	El primer Simposium Internacional del Control Presupuestal, integrado por 25 países, donde se estructuraron sus principios para tener así un rango internacional.

6 Francisco Nitti, Principio de la ciencia de las finanzas.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	PAÍS	ACONTECIMIENTO
1931	México	Presupuestal.
1946	EUA	El Departamento de Marina, para 1948, presentó el presupuesto por Programas y Actividades.
Postguerra de la 2da. Guerra Mundial	EUA	La administración por áreas de Responsabilidad, dio lugar a la Contabilidad y Presupuesto del mismo nombre y finalidad.
1961	EUA	El Departamento de Defensa, elaboró un sistema de planeación por programas y presupuestos.
1964	EUA	El Departamento de Agricultura, intenta el Presupuesto Base Cero .
1965	EUA	El presidente introdujo oficialmente a su gobierno el Sistema de Planeación por Programas y Presupuestos .
1970	EUA	La Texas Instruments por medio de Peter A. Pyhrr hace otra versión del Presupuesto Base Cero .

4 EL DERECHO PRESUPUESTAL EN COLOMBIA

Con la independencia de España se expidieron normas que, como en el campo tributario, rompían con la trayectoria fiscal colonial. Para efectos de estudiarlas, traeremos a colación los más importantes acontecimientos de nuestra historia, con el fin de observar la evolución del pensamiento, del derecho y del sistema presupuestal en nuestro país.

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
1812	Constitución de Cundinamarca	Consagró el principio de intervención y de vigilancia ciudadana de la gestión fiscal, enteramente opuesta a la naturaleza jerárquica y unilateral de las decisiones de la Hacienda bajo la Colonia: “Ninguna contribución puede establecerse sino para la entidad pública a la que todo ciudadano debe concurrir y por lo mismo tiene derecho a hacerse dar cuenta de su legítima inversión”. Esta es la primera de nuestras constituciones políticas, y creó el Estado de Cundinamarca como República, con gobierno popular y representativo. Esta Constitución dio los primeros pasos para el establecimiento de lo que conocemos hoy como veedurías ciudadanas, a través de las cuales, los gobernados tienen el derecho de ejercer control sobre los recursos públicos del Estado y velar por el buen manejo que efectúen lo funcionarios del Gobierno.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
1821 1812-1815 1812 1811	Constitución De Cúcuta De Antioquia De Cartagena De Tunja	Atribuyó al Congreso la potestad de expedir el Presupuesto. Desde esta época y tal como lo escribió FRANCISCO DE P. PÉREZ, “al Congreso se le atribuyó la facultad privativa de asignar las contribuciones y de expedir el presupuesto” ⁷ .
1821	Constitución de Cúcuta	Declaro que al congreso le corresponde la potestad tributaria, al cual se le confiere la atribución para “establecer toda suerte de impuestos, derechos y contribuciones”. Así mismo, en el mensaje con que los contribuyentes presentaron la Carta al pueblo grancolombiano, se encuentran estos conceptos: “No seréis ligados sino por aquellas leyes que hayáis consentido por medio de vuestros representantes, no estaréis sujetos a otras contribuciones que las que ellos hayan propuesto y aprobado; ninguna carga echará sobre alguno que no sea común a todos; y estas no serán para satisfacer a pasiones particulares, sino para suplir a las necesidades de la República”. La Constitución de Cúcuta atribuyó al Congreso la facultad de “fijar cada año los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presente el poder ejecutivo”. Y consagró, así, el principio de que la iniciativa en la formación del presupuesto corresponde al gobierno, y al legislador la de darle su aprobación, en ejercicio de su soberanía, valga la pena decir que este principio es el que actualmente nos rige. Atribuyó, además, a la Cámara de Representantes la prioridad para conocer de los proyectos de ley sobre contribuciones e impuestos. Y fijó el alcance de esa disposición al expresar que “de esta manera se indicaba al ejecutivo a cuál cámara debía dirigir el presupuesto; que tal era el ejemplo que nos daban las naciones más ilustradas y libres, ejemplo que debería estar apoyado en principios muy sólidos, y que la Cámara de Representantes era con

⁷ Francisco de P. Pérez, Derecho Constitucional Colombiano.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
		propiedad el cuerpo representativo de la nación, pues que el Senado ejercía funciones especiales y era el moderador entre los poderes Legislativo y Ejecutivo”⁸. Esta Constitución de Cúcuta estableció el principio de que “no se extraerán del tesoro común cantidad alguna de oro, plata, papel y otra forma equivalente, sino para objetos e inversiones ordenados por la ley; y anualmente se publicará un estado y cuenta regular de las entradas y gastos de los fondos públicos para conocimiento de la nación”.
1814	Ley 3	Asignó a la Dirección Nacional de Hacienda el manejo de las rentas y gastos del Estado.
1830	Constitución	Se reprodujeron, casi textualmente, los preceptos de la de Cúcuta. Y en la parte relacionada con las atribuciones de la Cámara de Representantes, se incluían las siguientes: “Velar sobre la inversión de las rentas nacionales y examinar la cuenta anual que debe presentarle el ministro de hacienda. Velar sobre todo lo relativo al crédito nacional, examinar en cada sesión los libros y documentos de la comisión, y nombrar conforme a la ley los empleados principales de estos establecimientos. Iniciar las leyes que establezcan impuestos y contribuciones”.
1832	Constitución	Volvemos a encontrar reproducidos los preceptos sobre régimen fiscal de las dos anteriores: Sentó el precedente de que todo gasto público debe haber sido autorizado por ley previa y debe haber sido incluido en el presupuesto anual aprobado por el Congreso. Este es el principio de la fuerza restrictiva de la ley de presupuesto; “Art. 204. No se extraerá del tesoro público cantidad alguna para otros usos que los determinados en la ley y conforme a los presupuestos aprobados por el Congreso que precisamente se publicarán cada año”.

⁸ Manuel R. Egaña, Labores fiscales y económicas de nuestros primeros Congresos.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
1843	Constitución	Contemplaba la forma de compensar los eventuales déficits de tesorería; Conservó para el Congreso la facultad de apropiar en cada reunión “las cantidades que del tesoro nacional puedan extraerse para gastos ordinarios del siguiente año económico, y en las extraordinarias, para gastos extraordinarios, cuando sea necesario hacerlos”. La misma Constitución atribuyó al legislador las facultades para establecer impuestos y contribuciones; decretar la enajenación o aplicación a usos públicos de los bienes nacionales; autorizar empréstitos; examinar las cuentas que debería presentarle el poder ejecutivo sobre el rendimiento de las rentas y los gastos del tesoro nacional. Por último, autorizaba al Congreso para determinar la ley, peso, tipo, forma y denominación de la moneda nacional.
1863	Constitución	Reiteró los preceptos de la de 1832 y agregó otros de indudable pertinencia práctica, como que siguen en lo esencial vigentes hasta la fecha; el presupuesto de ingresos y gastos se debe presentar en forma numérica; las oficinas de manejo de fondos públicos se regirán por los principios de unidad de caja, unidad de responsabilidad y unidad de cuenta. La Constitución de 1863, contiene principios que, con variaciones de detalle, subsisten todavía en nuestro régimen presupuestal. “Art. 84. Ninguna renta, contribución o impuesto nacional será exigible sin que haya incluido nominalmente en el presupuesto que el congreso debe expedir cada año”. “Art. 85. No se hará del tesoro nacional ningún gasto para el cual no haya sido aplicada expresamente la suma por el Congreso, no en mayor cantidad que la aplicada”. La ley 68 de 1866, orgánica de la hacienda nacional, sentó principios fundamentales, como estos:

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
		a. No habrá en el presupuesto nacional ingresos o egresos indefinidos o que no estén representados por cifra numérica; b. Toda partida de gastos será un máximo que no podrá excederse con órdenes de pago; c. No podrán atenderse gastos con un presupuesto anterior o posterior al año en que se causan; y d. Las oficinas de manejo se regirán por tres principios generales: unidad de caja, unidad de responsabilidad y unidad de cuenta. Sin embargo, como lo afirma el ex ministro de Estado, Abel Santos Cruz, aquel estatuto tenía, en materia de presupuesto, deficiencias como la de no fijar norma alguna para efectuar el cálculo de las rentas y para mantener el equilibrio entre ingresos y egresos. Así se explica que durante la vigencia de la Ley 68 se expedía el presupuesto con un déficit inicial de dos y hasta de tres millones de pesos ⁹.
1866	Constitución	Reglamentó la preparación y liquidación del presupuesto. Por su contenido, puede ser considerado el primer estatuto orgánico sobre la materia.
1886	Código Fiscal	La Constitución de 1886 y la Ley 23 de 1882, dictada en desarrollo de la misma, impusieron explícitamente el principio del equilibrio presupuestal, esto es, de la igualdad entre el cálculo de los ingresos y el de los egresos. Atribuía al gobierno facultad para que, en caso de déficit, eliminara la diferencia entre ingresos y egresos mediante la supresión de los gastos menos urgentes; Conservó varios principios esenciales de la de 1863, pero aplazó para cada dos años la presentación del presupuesto a las cámaras legislativas.

⁹ J. M. Rivas Groot, Asuntos económicos y fiscales.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
1892	Ley 33	Impuso al Gobierno la obligación de presentar equilibrado el proyecto de presupuesto; y en el caso de que el cómputo de los ingresos no alcanzara a cubrir los egresos, lo facultaba para deducir, proporcionalmente, la diferencia, eliminando o reduciendo los gastos menos urgentes.
1912 1916	Ley 110 Ley 7º	Dieron al Gobierno una pauta para hacer el cálculo de rentas, tomando como base el rendimiento efectivo de ellas en el año que precede a la preparación del presupuesto, cálculo que no podía elevarse o disminuirse mientras no hubiera causa que justificara el aumento o disminución. Adicionalmente, se facultó al Gobierno para que incluyese en el proyecto de preferencia los servicios y obligaciones contractuales de la Nación; y en el caso de que los ingresos fueran insuficientes, proponer los arbitrios adecuados para evitar el déficit. La Ley 110 de 1912 o Código Fiscal prescribió vagamente la forma de hacer el cálculo de las rentas del Estado, buscando de esta manera mayor respeto al principio del equilibrio presupuestal. La Ley 7 de 1916 refinó un tanto esas mismas reglas de cálculo y centralizó en el Ministerio de Hacienda el proceso de preparación y cálculo del presupuesto de toda la administración pública. Fijó también términos al Congreso para su discusión y aprobación. Tal era el estado de las cosas cuando vino la Primera Misión Kemmerer. Como puede observarse, un proceso progresivo de desarrollo normativo e institucional durante más de cien años, que ilustra la manera pausada y acumulativa como se han ido levantando las estructuras fiscales de Colombia.
1916	Ley 7º	Facultó al ministro de hacienda para modificar el cálculo de gastos de los otros ministerios. Fijó al Gobierno términos precisos para la discusión y expedición del presupuesto; y estableció que toda nueva erogación debía no sólo estar autorizada por ley sustantiva, sino también estar compensada en el presupuesto de rentas.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
1923	Primer visita Misión Kemmerer	En la historia de nuestra legislación económica y fiscal, será siempre de recordación la misión de expertos financieros que vino a Colombia, por primera vez, en 1923, a prestarle su asistencia técnica, misión que presidió el profesor Edwin Water Kemmerer, de la Universidad de Princeton, Estados Unidos de América. Los proyectos y recomendaciones de la misión Kemmerer se convirtieron en un conjunto armónico de estatutos legales, adoptados por el Congreso de 1923, sobre Banco de la República, Superintendencia Bancaria, establecimientos bancarios, organización de rentas, instrumentos negociables, Contraloría General y sobre formación y fuerza restrictiva del presupuesto nacional. La legislación de Kemmerer, a pesar de las enmiendas que se le han introducido, conserva su estructura original, y ha contribuido decisivamente a la organización de las finanzas públicas y al desarrollo de nuestra economía.
1923	Ley 34	En materia de presupuesto, esta Ley tan celebrada en su época, no introdujo, en realidad, mayores innovaciones a nuestra legislación fiscal. Muchas de sus disposiciones se tomaron de la Ley 7º de 1916, y otras ya habían sido sugeridas en diversos proyectos sometidos a la consideración de las cámaras legislativas ¹⁰. Ésta ley adoptó, para el cálculo de las rentas, el promedio de los últimos tres años anteriores, promedio que sólo podía aumentarse en el caso de que se establecieran ingresos no contemplados en ese mismo periodo. En época de normalidad económica, las rentas tienen un aumento progresivo. No era acertado –decía la misión Kemmerer– calcularlas con un año de retardo; procedimiento que se prestaba, además, a grandes sorpresas, ya que de un año a otro los factores económicos, que se reflejan en el alza o baja de los ingresos, puede variar. Especialmente en los países donde predominan los impuestos indirectos, como ocurría en Colombia en aquella época. Pero como tampoco era prudente dejarse llevar del optimismo, la Ley 34 adoptó la base del promedio de los tres años anteriores par estimar los ingresos.

10 Abel Cruz Santos, El Presupuesto Colombiano, Temis Bogotá (1963). Pág. 27.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
		La fórmula resultó inoperante por la forma como fue interpretada en la cámaras legislativas. Esos tres años – dijeron los legisladores de entonces- no deben contarse por los del calendario, sino por la época en la cual el gobierno presenta y las cámaras votan el presupuesto. Se ganaba así, para tiempos de prosperidad, un semestre de mayores ingresos, que determinaba consecuentemente, un alza en el cómputo general. Pero en la época de deflación, el promedio de los tres años anteriores resultaba muy alto. La Ley 34 dio al Gobierno la iniciativa en materia de gastos, con la prohibición, para el legislador, de aumentarlos o de introducir otros nuevos sin la aquiescencia o consentimiento del mismo Gobierno. Disposición que no operó en la realidad, y que años después, en 1945, fue preciso elevar a canon constitucional. También introdujo esta norma algunas restricciones en materia de modificaciones presupuestales; y cambió la denominación de “Presupuesto de rentas y gastos”, que se venía empleando en Colombia, por la de “Presupuesto de rentas y ley de apropiaciones”. Las rentas son un cálculo anticipado, y, por lo mismo, aleatorio. En cambio, los gastos, decretados por el legislador, tienen el sello de la potestad soberana; constituyen la autorización precisa que se da al Gobierno para invertir, en un determinado servicio, una cantidad precisa también.
1930	Segunda visita Misión Kemmerer	El país atravesaba una difícil situación económica. La Ley 64 de 1931 sustituyó a la 34 de aquel año. Declaró que los años fiscales, para el cómputo de rentas, debían contarse por los del calendario; conservó para el cálculo de las rentas el promedio de los tres años anteriores, con la autorización de apartarse de él en los casos en que la realidad del ejercicio en curso demostrara que el producto de determinado renglón resultaba inferior a ese cálculo.
1931	Ley 64	Atribuyó privativamente al Ministro de Hacienda la responsabilidad de la gestión presupuestal, en todo lo relacionado con la preparación, discusión y ejecución del presupuesto.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
		En la forma de la presentación del proyecto a las cámaras legislativas, trajo la Ley 64 algunas innovaciones útiles. Anteriormente se comparaba la suma solicitada con la apropiada en el presupuesto en ejecución. La comparación era deficiente porque se hacía con un año del cual sólo había transcurrido un semestre. Para corregir esa deficiencia se dispuso que las partidas de gastos tuvieran tres columnas: en la primera, los gastos verificados en el año inmediatamente anterior; en la segunda, lo apropiado para el año en curso; en la tercera, la cantidad propuesta para el año venidero. Así la comparación resultaba mucho más real, para evitar apropiaciones deficientes que en el curso de la vigencia era indispensable adicionar por medio de traslados o de créditos adicionales. En cuanto a los últimos, la Ley 64 exigió el requisito de su financiación, la cual debía consistir, no en el mayor producto de una renta, sino en una entrada nueva, no incluida en el presupuesto, o en un superávit del ejercicio anterior, certificado por el contador general. El anterior recuento pone de manifiesto el constante propósito de mejoramiento que, en la legislación orgánica del presupuesto, ha animado a los colombianos, a través de diversas etapas de nuestra vida política ¹¹. Analizadas en su conjunto, las leyes normativas del presupuesto -la 34 de 1923 y la 64 de 1931-, se llega a la conclusión de que no dominaban todos los aspectos de tan importa materia. De ahí que durante su vigencia fuera indispensable dictar medidas de carácter transitorio, tanto en lo relacionado con el cálculo de las rentas como para la liquidación del presupuesto y control administrativo del mismo. Además, era necesario delimitar, con absoluta precisión, las facultades del Gobierno y del legislador en las etapas de preparación, discusión y aprobación del presupuesto. Al primero, en su carácter de gestor de la administración, le corresponde la iniciativa de elaborarlo. Al segundo, en ejercicio de la potestad soberana, estudiarlo, votarlo, autorizar el recaudo de las rentas y decretar el pago de los gastos.

11 Abel Cruz Santos, El Presupuesto Colombiano, Temis Bogotá (1963). Pág. 29.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
1989 (Abril)	Ley 38	Por último, y dado el desarrollo económico de Colombia, era ya oportuno dar a nuestra Ley orgánica sobre nuestro presupuesto una orientación más avanzada, que tuviera en cuenta no sólo su aspecto fiscal, sino también, su trascendencia económica. Con este fin, el presidente Mariano Ospina Pérez constituyó un comité de expertos financieros, en el cual participaron los exministros de hacienda Jorge Soto del Corral, Francisco de P. Pérez y Jesús M. Marulanda, y funcionarios muy versados, como Manuel A. Alvarado, Leopoldo Lascarro, Guillermo Amaya Ramírez y Alfonso Lora Camacho. Ese comité preparó un proyecto de ley orgánica del presupuesto nacional, que, con su exposición de motivos, fue presentado al Congreso de 1948. No habiéndose convertido en ley, optó el gobierno por adoptarlo, en ejercicio del art. 121 de la Constitución vigente en el momento, en el Decreto 164 de 1950. A este estatuto, se le critica el hecho de ser poco ambicioso y de no haber modificado la estructura del presupuesto nacional. Los hacendistas del momento no aprovecharon la oportunidad de haber propuesto para Colombia el presupuesto funcional. Se limitaron a ciertas enmiendas de poca trascendencia. Normativa del Presupuesto General de la Nación. Esta norma desarrolló los siguientes temas: el sistema presupuestal, del presupuesto de rentas y recursos de capital, del presupuesto de gastos o ley de apropiaciones, de las empresas industriales y comerciales del Estado, de la preparación del proyecto de presupuesto general de la Nación, de la presentación de proyecto de presupuesto al Congreso, del presupuesto complementario y su financiación, del estudio del proyecto de presupuesto general de la Nación por el Congreso, de la repetición del presupuesto, de la liquidación del presupuesto, de la ejecución del presupuesto, del control político, financiero, y evaluación de resultados, del tesoro nacional y disposiciones varias.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
1989 (Diciembre)	Decreto 2980	Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 38 del 21 de abril de 1989. Relacionado con el principio de inembargabilidad de las rentas y recursos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación.
1990 (Abril)	Decreto 841	Por el cual se reglamenta la Ley 38 de 1989, normativa del presupuesto general de la Nación, en lo referente al Banco de Proyectos de Inversión y otros aspectos generales.
1991	Constitución Política de Colombia	Capítulo 3. Del Presupuesto. Art. 345.- En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas departamentales, o por los Consejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto. Art. 346.- El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura. En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
		Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones. DESARROLLO LEGISLATIVO. El Estatuto General del Presupuesto fue compilado en un solo texto bajo el Decreto 111 de 1996 el cual recopila las disposiciones previstas tanto en la Ley 38 de 1989 como en las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995. Art. 347.- El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados. El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente. Art. 348.- Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio. Art. 349.- Durante los tres primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la Ley Orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
		Los cálculos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo. Art. 350.- La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones. Art. 351.- 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. 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. Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminaren o disminuyeren algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 349 de la Constitución.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
		Art. 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. DESARROLLO LEGISLATIVO. El Estatuto General del Presupuesto fue compilado en un solo texto bajo el Decreto 111 de 1996, el cual recopila las disposiciones previstas tanto en la Ley 38 de 1989 como en las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995. Art. 353.- Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto. Art. 354.- Habrá un Contador General, funcionario de la rama ejecutiva, quien llevará la contabilidad general de la Nación y consolidará ésta con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden al que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del Presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría. Corresponden al Contador General las funciones de uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley. Parágrafo.- Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno Nacional enviará al Congreso el balance de la Hacienda, auditado por la Contraloría General de la República, para su conocimiento y análisis. Art. 355.- Ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
		El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.
1993 (Abril)	Decreto 768	Por el cual se reglamentan los artículos 2, literal f), del Decreto 2912 de 1992, los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo, y el artículo 16 de la Ley 38 de 1989.
1994 (Julio)	Ley 152	Por la cual se establece la Ley Orgánica de Planeación.
1994 (Agosto)	Decreto 1807	Por el cual se reglamenta el artículo 16 de la Ley 38 de 1989 y se dictan otras disposiciones. En este Decreto se señala en su artículo primero que las rentas y recursos del Presupuesto General de la Nación son inembargables.
1994 (Diciembre)	Ley 179	Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica del Presupuesto. Esta norma hace referencia al Plan operativo anual de inversiones, al presupuesto de rentas, los principios presupuestales, la relación del presupuesto con los planes de desarrollo de inversiones, el POAI y el plan financiero, principios de inembargabilidad, el PAC, entre otros temas relacionados con la Ley 38.
1995 (Febrero)	Decreto 358	Por medio del cual se reglamenta la Ley Orgánica del Presupuesto, y en especial el manejo de unas operaciones financieras de la Dirección del Tesoro Nacional.
1995 (Febrero)	Decreto 359	Por el cual se reglamenta la Ley 179 de 1994. Las disposiciones contenidas en el este Decreto sobre el Programa Anual Mensualizado de Caja, las cuentas autorizadas y registradas y los pagos del Tesoro Nacional se aplicarán con carácter transitorio mientras se desarrolla

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
1995 (Diciembre)	Ley 225	el sistema de Cuenta Única Nacional. En este Decreto se desarrollan los siguientes temas: El Programa Anual Mensualizado de Caja PAC, De las cuentas autorizadas y registradas, De los pagos del Tesoro Nacional, de los excedentes financieros, De las reservas presupuestales y cuentas por pagar, de las plantas de personal, de los créditos judiciales y disposiciones varias. Por la cual se modifica le Ley Orgánica del Presupuesto.
1996 (Enero)	Decreto 111	Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Los considerantes de este importante Decreto fueron: 1. Que la Ley 225 de 1995 introdujo algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 y a la Ley 179 de 1994, Orgánicas del Presupuesto, y en su artículo 24 autorizó al Gobierno para compilar las normas de las tres leyes mencionadas, sin cambiar su redacción ni contenido; 2. Que la compilación que el Gobierno efectúa mediante el presente Decreto será el Estatuto Orgánico del Presupuesto, según lo dispone el artículo 24 de la Ley 225 de 1995. En su artículo primero dice: “Este Decreto compila las normas de las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto. Para efectos metodológicos al final de cada artículo del Estatuto se informan las fuentes de las normas orgánicas compiladas”. El Estatuto Orgánico del Presupuesto, desarrolló los siguientes temas: el sistema presupuestal; los principios del sistema presupuestal; del CONFIS (Consejo Superior de Política Fiscal); Del presupuesto de rentas y recursos de capital; del presupuesto de

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
		gastos o ley de apropiaciones; de la preparación del proyecto de presupuesto general de la Nación; de la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso; del estudio del presupuesto por parte del Congreso; de la repetición del presupuesto; de la liquidación del presupuesto; de la ejecución del presupuesto; del control político y del seguimiento financiero; de las empresas industriales y comerciales del Estado; del tesoro nacional e inversiones; de las entidades territoriales; de la capacidad de contratación; de la ordenación del gasto y de la autonomía presupuestal; de las responsabilidades fiscales y disposiciones varias.
1996 (Enero)	Decreto 115	Por el cual se establecen normas sobre la elaboración, conformación y ejecución de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y de las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras. En esta norma se trabajan los temas de: sistema presupuestal; del presupuesto; de la ejecución del presupuesto; de las plantas de personal y disposiciones varias.
1996 (Marzo)	Decreto 568	Por el cual se reglamentan las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994 y 225 de 1995 Orgánicas del Presupuesto General de la Nación. Esta norma rige para los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, y a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas se les aplicarán las normas que expresamente las menciona, se decreta sobre el Plan Financiero, Las vigencias Futuras, de la preparación del Presupuesto General de la Nación, De la presentación del anteproyecto y proyecto al Congreso; De la liquidación del presupuesto; De la ejecución del presupuesto, y disposiciones varias.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
1996 (Abril)	Decreto 630	Por el cual se modifica el Decreto 359 de 1995, en lo relacionado con el Programa Anual Mensualizado de Caja PAC se hace claridad sobre su concepto y finalidad y se define el concepto de cuentas autorizadas y cuentas registradas y se exceptúan de registro y autorización algunas cuentas.
1996 (Diciembre)	Decreto 2260	Por el cual se introducen algunas modificaciones al Decreto 568 de 1996. Este decreto modifica los artículos 16, 17, 18 y 30 del Decreto 568 de 1996.
1998 (Febrero)	Decreto 353	Por el cual se adiciona el artículo 17 del Decreto 115 de 1996 que establece las normas sobre elaboración y conformación de los presupuestos de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Sociedades de Economía Mixta sujetas al régimen de aquellas, dedicadas a actividades no financieras.
1998 (Mayo)	Resolución número 036	Por la cual se determinan algunas normas y procedimientos sobre registros presupuestales, suministro de información y su sistematización del Presupuesto General de la Nación.
2000 (Octubre)	Ley 617	Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.
2003 (Julio)	Ley 819	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal, y se dictan otras disposiciones. Esta ley trabaja cuatro temas fundamentalmente y son: 1. Normas orgánicas de presupuesto para la transparencia fiscal y la estabilidad macroeconómica,

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

AÑO	NORMA	ACONTECIMIENTO
2004 (Junio)	Proyecto de Ley Número 194-03 Cámara	2. Normas orgánicas presupuestales de disciplina fiscal, 3. Normas sobre endeudamiento territorial y 4. Otras disposiciones. “Por el cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto” fue aprobado en primer debate en la comisión cuarta constitucional.
2004 (Diciembre)	Ley 921	Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2005.
2005	Proyecto de Ley	El presente proyecto de Ley “Por el cual se expide la Ley Orgánica de Presupuesto”, propone una sustitución integral del estatuto Orgánico de Presupuesto, el cual está contenido en leyes sucesivas que han sido compiladas por acto administrativo, previa autorización legal, en un solo cuerpo normativo que regule íntegramente la materia. Derogarías las normas que le sean contrarias en especial las Leyes 38 de 1989, 179 de 1994, 225 de 1995, y 819 de 2003, salvo en algunos artículos, Las normas orgánicas de presupuesto contenidas en la Ley 617 continuarían vigentes.
2005	Proyecto de Ley de Presupuesto año 2006	Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2006.

5 CARACTERÍSTICAS DEL PRESUPUESTO PÚBLICO COLOMBIANO

Para efectos de conocer cuáles son las características del Presupuesto Público Colombiano y de conocer cuál fue el origen de algunas de ellas, vamos a traerlas a colación ya que el presupuesto, por su aspecto técnico, debe ajustarse a ellas. Las cinco características son: unidad, universalidad, anualidad, claridad y precisión, y equilibrio¹²

1). Unidad

Conforme a este principio, los ingresos deberán constituir un fondo común, sin destinaciones especiales.

El principio de la unidad en el presupuesto se adoptó en Colombia en el art. 14 de la Ley 34 de 1923, que establecía que “para los gastos de cada uno de los servicios administrativos se abrirán créditos sobre los fondos del tesoro, sin apropiar para el pago los productos de ciertos o determinados ramos de ingresos”.

La Ley 64 de 1931 –sustitutiva de la 34, y ambas preparadas por las misiones financieras que presidió el profesor Kemmerer- restringió el principio de la unidad presupuestal a los ingresos ordinarios: “Todos los ingresos del presupuesto nacional –decía en su art. 16- constituirán un fondo común del cual se pagarán los gastos gene-

12 Abel Cruz Santos, El Presupuesto Colombiano. Cuarta Edición, Editorial Temis Bogotá (1963). Cit., p. 3.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

rales, y en el ingreso no se apropiará ningún ingreso específico de los incluidos en él para el pago de determinado renglón de gastos. Con todo, a los fondos provenientes de empréstitos se les llevará una cuenta especial que asegure la inversión de los mismos en las obras para las que fueron contratados. Además, cuando e trate de entradas específicamente asignadas al servicio de la deuda pública, se seguirán las reglas establecidas en los contratos respectivos conforme a las autorizaciones legales vigentes”.

A partir de la norma de la Ley 64, y con el ánimo de facilitar las cuentas especiales, coexistieron el presupuesto ordinario y el extraordinario, financiado el último con recursos del crédito.

La Ley 35 de 1944 reaccionó contra este procedimientos al disponer, en su art. 5º., que en el decreto de liquidación del presupuesto se eliminaría el presupuesto extraordinario, y que se incorporarían en el de rentas todos los ingresos y en las apropiaciones todas las obligaciones, exceptuando los ferrocarriles y las salinas, que se incorporarían por sus productos líquidos.

En consecuencia, el principio de la unidad presupuestal quedó adoptado en esta forma: “Habrá unidad de presupuesto. No habrá destinaciones especiales de rentas. Con el producto de todas las rentas e ingresos se formará un acervo común sobre el cual se girará para atender el pago de los gastos autorizados en el presupuesto”¹³.

2). Universalidad

En desarrollo de este principio, deben incluirse en el presupuesto, sin deducciones, todos los ingresos y los gastos públicos. El estatuto vigente adopta la regla de la universalidad, así: “En la preparación del cómputo de rentas se adoptará el principio de la universalidad, debiendo incluirse en dicho cálculo todos los ingresos provenientes de bienes, servicios o de actividades de las dependencias nacionales, según su rendimiento bruto, salvo que se trate de empresas o entidades descentralizadas”¹⁴.

Conforme al principio de la universalidad, las rentas se contabilizan por su reconocimiento y o por su recaudo. Porque la obligación tributaria se causa para el contribuyente en el momento de la liquidación del gravamen; y el ingreso debe incorporarse en esa fecha, cualquiera que sea el día en que el pago se verifique¹⁵.

13 Decreto 64 de 1950, artículo 2º.

14 Decreto 164 de 1950, art. 13.

15 Ibídem, art. 10. Observe el lector, la relación y coherencia conceptual entre el principio presupuestal de la universalidad y el principio contable de la causación el cual se define así:

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

3). Anualidad

La gran mayoría de los países tiene el presupuesto anual. Sin embargo, algunos países adoptan el año del calendario diario, y otros un año fiscal especial. En Colombia la anualidad del presupuesto la consagró el Constituyente de 1910, al reformar la Carta del 86 en la parte en la que autorizaba el presupuesto bienal. El año fiscal empieza el 1° de enero y termina el 31 de diciembre.

4). Claridad y precisión

Para efectos de facilitar la ejecución y administración del presupuesto, se recomienda que éste sea elaborado y presentado para su aprobación en forma clasificada y discriminada cuenta por cuenta o rubro presupuestal. La anterior clasificación favorece el control administrativo, político y fiscal por parte de los organismos de control y vigilancia, ya que los rubros globales incitan y favorecen el desorden, y por ende la corrupción.

En Colombia sólo se votan en el presupuesto partidas globales para unos pocos servicios públicos. La mayoría de las apropiaciones para gastos se incluyen discriminadas. Sólo en esa forma el Parlamento puede ejercitar la fiscalización que le corresponde, especialmente en Nación de régimen presidencial, en donde no existe el voto de censura para los ministros del despacho.¹⁶

5). Equilibrio

Debe ser esta la máxima aspiración de quienes están comprometidos con la elaboración, aprobación, presentación, ejecución, evaluación y control del presupuesto. El principio del presupuesto está incorporado en todas las legislaciones del mundo. Para lograr este equilibrio, se requiere un conocimiento muy completo de la situación económica del país, de su organización administrativa, de su capacidad tributaria y de sus necesidades para establecer sus prioridades.

Fuerza restrictiva del Presupuesto

Es este el principio que reafirmó para el legislador la potestad de establecer los tributos, autorizar el recaudo de las contribuciones y el pago de los gastos. En Colom-

¹⁶ En Francia, de régimen parlamentario, la Asamblea Nacional acuerda y vota un crédito específico para cada gasto, y su destinación no puede variarse por traslados. Al decir de LEON SAY, “hay que dar al presupuesto una forma que permita apreciar fácilmente su disposición, y que baste una ojeada para apoderarse de sus grandes lineamientos”.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

bia lo consagró el artículo 205 de la Constitución del 86, según el cual “en tiempo de paz no se podrá establecer contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, no hacer derogación del tesoro que no se halle incluida en el de gastos”.

Como lo escribió FRANCISCO DE P. PÉREZ, “es esta una garantía de los ciudadanos para contar con la seguridad de que los impuestos solamente deberán pesar sobre ellos, mediante la inclusión en el presupuesto de rentas, que debe consultar la verdadera capacidad tributaria del país”¹⁷.

6 ORIGEN DE LA PROGRAMACIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL

Alberto Lleras, siendo Presidente de la República de Colombia y en ejercicio de las facultades extraordinarias que le confería la Ley 19 de 1958, dictó el Decreto número 1016, del 20 de abril de 1960, “Por el cual se fijan los procedimientos para la programación del presupuesto”.

Las finalidades del Decreto 1016 se observan a continuación:

“Que es necesario adecuar los procedimientos presupuestales a la técnica moderna de programación con el fin de darle al Presidente de la República y al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, instrumentos eficaces que permitan coordinar la preparación y ejecución de los planes de desarrollo económico y el plan cuatrienal de inversiones de que trata la Ley 19 de 1958, con el presupuesto de ingresos y gastos del Gobierno nacional;

“Que la programación del desarrollo económico debe complementarse con la implantación de técnicas presupuestarias que permitan expresar los objetivos de los planes de largo plazo en el presupuesto anual;

“Que es necesario fijar con claridad los procedimientos para hacer operantes los principios anteriores, estableciendo con precisión las responsabilidades de los organismos de planeación y de presupuesto;

“Que en desarrollo del artículo 211 de la Constitución y del artículo 2° de la Ley 19 de 1958, es necesario presentar por separado los gastos de funcionamiento de la administración y los de inversión; y

17 Francisco de P. Pérez, Derecho Constitucional Colombiano.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

“Que es necesario establecer una forma de presentación del presupuesto anual que refleje simultáneamente la estructura institucional del Gobierno y sus actividades, programas y proyectos”.

Los arts. 1º, 2º y 3º del Decreto 1016 expresan la nueva fisonomía del presupuesto nacional, a partir del año de 1961:

“Art. 1º El presupuesto deberá reflejar los objetivos de corto plazo fijados en los planes generales del desarrollo económico y en el plan cuatrienal de inversiones públicas de que trata la Ley 19 de 1958 y será presentado de manera que indique las funciones, las actividades y proyectos del Gobierno de acuerdo con las normas que se establecen en los artículos siguientes y con las disposiciones del Decreto legislativo 164 de 1950.

“Art 2º Todos los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos nacionales deberán confeccionar en los primeros cuatro meses del año un programa de acción para el año siguiente.

“Art 3º La programación del presupuesto se sujetará a las siguientes normas:

«1º. “Cada programa deberá contener una clara especificación de sus objetivos con la indicación de la cantidad de recursos humanos, materiales y equipos necesarios para alcanzarlo, y deberá formularse en función de los planes de largo plazo de que trata la Ley 19 de 1958.

«2º. “Los ministerios, departamentos administrativos y establecimientos públicos nacionales deberán presentar programas alternativos con objetivos máximos, medios y mínimos a fin de hacer posible una evaluación técnica de los programas, elaborados por los organismos señalados por la ley.

«3º. “Todo programa debe contener un detalle de los costos globales y unitarios de los recursos necesarios para su cumplimiento. Los componentes de los costos se clasificarán de acuerdo con las instrucciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

«4º. “Los programas se presentarán al Ministerio de Hacienda y Crédito Público - dirección nacional del presupuesto – en los formularios que este despacho elabore.

«5º. “El Gobierno no incluirá en el proyecto de presupuesto las partidas para gastos de inversión que no fueren presentadas como parte de un programa.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

«6°. “El proyecto anual del presupuesto, que el Gobierno someta al Congreso, deberá contener en forma clara y definida los programas y subprogramas a que se refiere este decreto, lo mismo que sus costos.

«7°. “Los organismos señalados en el artículo 2° presentarán periódicamente a la dirección nacional del presupuesto, informes sobre la ejecución de los programas de acuerdo con las resoluciones que dicte esta entidad, los cuales le servirán de base para el informe periódico que, a su vez, le rendirá al Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y Crédito Público y al Consejo Nacional de Política Económica y Planeación”.

7 ANTECEDENTES PRESUPUESTALES EN LA CORTE

Frente a los antecedentes del Presupuesto Público Colombiano, existen dos memorables sentencias de la Corte Suprema de Justicia, doctrinas que merecen recordarse:

1. *El poder impositivo reside en el Congreso.* En sentencia del 12 de abril de 1935, dijo la Corte: “Y es que una experiencia muchas veces secular ha enseñado a los pueblos que cuando el poder de imposición y el de inversión de los dineros públicos se hallan concentrados en unas mismas manos, es muy difícil cuando no imposible, obtener de una parte una celosa y eficaz recaudación de las rentas, y de otra, un verdadero orden y una estricta economía en los gastos. Cuando el ejecutivo tiene abierta *ad limitum* la fácil puerta del aumento de los tributos y de la creación de otros nuevos, para el incremento del tesoro público, se corre el riesgo de que halle más expedito y cómodo este recurso que el de poner orden en la hacienda pública y entrar por el poco grato sendero de las economías. Quien tenga en sus manos semejante cúmulo de facultades nunca dejará de hallar razones, reales o aparentes, para inflar los presupuestos y gastar más allá de lo debido. Sólo el poder moderador del Congreso, que representa los intereses de la comunidad, puede obligar a la rama ejecutiva a tomar en cuenta en sus erogaciones la capacidad tributaria del país y las supremas conveniencias de la economía nacional”.

“Tan previsor ha sido a este respecto la Constitución Colombiana, que no sólo ha privado en tiempo de paz al ejecutivo la facultad de establecer impuestos para asignarla de modo exclusivo al Congreso, a las asambleas departamentales y a los consejos municipales, sino que ha prescrito que toda ley que establezca una contribución debe tener su origen en la Cámara de Representantes, por ser esta la que más directamente representa al pueblo y a la masa ciudadana”.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

2. *La Ley orgánica de presupuesto obliga al legislador.* En sentencia del 30 de septiembre de 1947, la Corte dijo: “El art. 210 de la Constitución Nacional tiene como aplicación y fundamento de su expedición, el hondo interés desde hacía mucho tiempo sentido por la colectividad colombiana, expresado concretamente por el Gobierno, que sostuvo la necesidad de una reforma tendiente a evitar el caos producido con anterioridad por el desorden en el manejo y derroche de los fondos públicos. Por eso, al discutirse la reforma constitucional de 1945, el entonces Ministro de Gobierno, al solicitar esta trascendental innovación, se expresó de la siguiente manera: “Desde los tiempos de la misión Kemmerer se viene luchando por imponer orden en la hacienda pública, al elaborar el presupuesto, al gastar los fondos, al controlarlos. Pero después de la legislación que se adoptó inicialmente con ese propósito, Congreso y gobiernos han venido, al amparo de circunstancias excepcionales, luchando silenciosamente por destruir esas trabas y hoy, prácticamente, no existen”. (Explicación del señor Ministro de Gobierno, doctor Alberto Lleras Camargo sobre la reforma constitucional).

“Las anteriores ideas vinieron a plasmarse en la reforma constitucional por medio de los arts. 210, 211 y 212. La trascendencia, importancia y beneficios futuros que se derivan de estos nuevos textos, relativos todos a la forma y contenido de la ley de presupuesto anual, es suficientemente conocida y advertida por el pueblo colombiano. El art. 210, principalmente, consagra los siguientes principios: a) Es al Congreso a quien le corresponde establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración; b) la expedición del presupuesto se hará en cada legislatura estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley respectiva; y c) en el presupuesto no se puede apropiar partida que no haya sido propuesta a la respectiva comisión permanente, y que no corresponda a un gasto decretado por la ley anterior o a un crédito judicialmente reconocido. Sobra decir, por tanto, que la contravención a cualquiera de estas tres condiciones fundamentales, constituye una infracción a la Carta, pues, de lo contrario, si no lo fuera, no hubiera sido necesario realizar el esfuerzo de elevar a la categoría de normas constitucionales estas de que se vienen hablando, precisamente “para imponer el orden en la hacienda pública, al elaborar el presupuesto, al gastar los fondos y al controlarlos”.

“Es sabido que en el derecho público la ley sobre presupuesto no es considerada como tal sino en un sentido puramente formal, pues su mismo contenido la señala como uno de los diversos actos-condiciones, ya que el cálculo de las rentas viene a ser la condición para que pueda ejecutarse la acción de distribuir estas en forma de gastos destinados al sostenimiento del servicio público”.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

“No es la ley de presupuesto, como se ha dicho antes, sino en su puro sentido formal una de aquellas que tengan carácter de acto legislativo, con todos los atributos propios de él, pues ella solamente se expide para un periodo fiscal –un año-, agotado el cual la dicha ley deja de sobrevivir. Además, no tiene ella la permanencia que en el tiempo requiere toda ley. He ahí la razón en virtud de la cual, de conformidad con el régimen constitucional vigente partir de la reforma de 1945, la ley anual no puede expedirse sino con sujeción a ciertos rigurosos y estrictos preceptos señalados en la Carta o regulados en virtud de una ley especial –la orgánica de presupuesto-, a la cual defiere la Constitución.

“¿Cuál es, entonces, el carácter propio de la ley orgánica del presupuesto nacional a la que defiere la Constitución de modo tan expreso? ¿Se trata de una simple ley común que puede ser alterada o violada por el legislador cuantas veces lo desee, sin que por eso se modifique en lo más mínimo el principio constitucional que ordena obedecerla? ¿Es esta ley jerárquicamente superior a las otras?”.

“Puesto que la ley orgánica del presupuesto fue elaborada de acuerdo a la técnica y atendiendo primordialmente a la realidad fiscal de la Nación, con un cierto sentido útil, y, además, si se tiene en cuenta que ella con gran previsión señaló las pautas para el futuro, no solamente con respecto al Gobierno sino también para el Congreso, resulta aceptable afirmar entonces que todas sus disposiciones deben ser cumplidas de modo estricto, como lo dispone la Constitución, es decir, “ajustándose estrictamente a la necesidad o a la ley”. Por consiguiente, cuando el art. 210 de la Constitución ordena que la ley de presupuesto debe elaborarse “con sujeción estricta a la ley respectiva”, todo está demostrando que esos moldes son de rigurosa aplicación por el legislador que anualmente cumple la función de expedir el acto presupuestal”¹⁸.

8. PRINCIPALES ASPECTOS DEL PRESUPUESTO EN LA CONSTITUCIÓN

En nuestro país existe un aspecto, el cual se encuentra íntimamente ligado al desorden del gasto público, y esta ha sido la imposibilidad de presentar, en circunstancias de déficit fiscal, un presupuesto completo, que dé a conocer la totalidad de los gastos que el Gobierno pretende realizar durante el año.

El presupuesto está necesariamente vinculado al tema de la Planeación. Por ello el Art. 346 manda que “El Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones.....deberá corresponder al Plan General de Desarrollo”.

18 G. J., t. LXV, marzo y abril de 1949, nros. 2070-2071.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

En el Presupuesto se contiene la autorización de gastos y de ingresos del Estado. Por eso se argumenta que en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación del Tesoro que no se halle incluida en el de gastos (art. 345), ni podrá hacerse gasto público alguno que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, ni transferir crédito a objeto no previsto en él. Pero no es sólo un listado de ingresos y egresos. Su importancia es infinitamente mayor ya que es ante todo un instrumento de política económica. En épocas de depresión habrá que acelerar el gasto público, no importa que con ello se cree un déficit, y en una época inflacionaria será preciso liquidarlo con superávit, según una u otra situación estaremos disminuyendo o acrecentando la masa monetaria a fin de reequilibrar la economía. Es por esto que el principio del equilibrio presupuestal no debe, pues, mantenerse en la Constitución.

El principio de anualidad desaparece también en forma parcial, ya que como lo vimos al hablar de la otra Planeación, en razón del Plan de Inversiones Públicas habrá presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión, los cuales hacen parte de los Planes de Desarrollo que es la materialización de lo que el candidato en su Plan de Gobierno ha presentado a la comunidad que lo elige, este Plan de Desarrollo se compone de un Plan estratégico y un Plan Plurianual de Inversiones.

Como la Ley de Presupuesto es un acto condición, no podrá incluirse en él “partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley, o presupuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del Poder Público, o el servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan de Desarrollo”. (art. 346).

La preparación, aprobación y ejecución de la Ley de Presupuesto, al igual que la del Plan de Desarrollo estarán sujetas a lo que ordene la Ley Orgánica correspondiente.

Resaltemos algunas de las características más importantes del presupuesto presentes en la Constitución del 91:

- a) La primera de todas es la de que la Ley de Presupuesto es de iniciativa exclusiva del Gobierno y en el curso de su trámite no es posible modificar el proyecto gubernamental sino con el asentamiento del Ministro de Hacienda dado por escrito.
- b) No habrá créditos adicionales o suplementarios que pueda decretar el Gobierno, lo que llevará a un presupuesto-realidad, a una gran transparencia financiera,

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

pues desaparece el interés en no presentar desde un principio el presupuesto en toda su verdad, ya que de todas maneras será el Congreso el que apruebe las adiciones que eventualmente se requieran. En otros términos, la totalidad del gasto público será aprobada por las cámaras, lo que desde el punto de vista democrático y de fortalecimiento del Congreso cobra singular importancia.

- c) Si los ingresos que las leyes correspondientes autoricen no fueren suficientes para atender los gastos que se proyectan, el Gobierno podrá presentar por separado los respectivos proyectos de ley destinados a la creación de nuevas rentas o a la modificación de las existentes con el fin de lograr la financiación requerida.
- d) El gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.
- e) En la distribución del gasto público se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, población y eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley. (art. 350).
- f) El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior y respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones (art.350).
- g) Se conserva la llamada “Dictadura Fiscal” en el sentido de que si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno en el plazo legal, y si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho término, regirá el del año anterior. (art. 348).
- h) Se elimina las rentas de destinación específica a partir del año 1993, con excepción de los gastos de inversión y previsión social y los referentes a las participaciones de las entidades territoriales en los ingresos corrientes de la Nación.
- i) En materia de impuestos es importante resaltar que sólo el Congreso, y las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales puedan imponer contribuciones. Dichos gravámenes no pueden ser retroactivos y deben consultar los principios de equidad, eficiencia y progresividad. (art.345).
- j) Vale la pena resaltar la protección constitucional de que gozan los impuestos departamentales y municipales. En razón de ello, únicamente de manera temporal pueden ser trasladados a la Nación y sólo en caso de guerra exterior.
- k) Sobre la propiedad inmueble, se dispuso que sólo los municipios podrán gravarla, sin perjuicio de que otras entidades puedan imponer contribuciones de valorización.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia

- l) No obstante, con miras a la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables y de conformidad con los planes de desarrollo de los municipios correspondientes, la ley destinará un porcentaje de estos tributos a las entidades encargadas de proteger el ambiente.
- m) En norma transitoria dispone esta Constitución que para financiar el funcionamiento de las nuevas entidades y para atender obligaciones derivadas de esta reforma, el Congreso podrá, por una sola vez, disponer ajustes tributarios.
- n) Finalmente el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá extender su capacidad de pago.

9. Bibliografía

JARAMILLO, Esteban. Tratado de ciencia de la Hacienda Pública. 7ª edición. Temis. Bogotá. 1974.

CRUZ SANTOS, Abel. El Presupuesto Colombiano, su formación y ejecución. Editorial Minerva, S.A. Bogotá. 1937.

CRUZ SANTOS, Abel. El Presupuesto Colombiano. Cuarta Edición. Editorial Temis. Bogotá. 1963.

CRUZ SANTOS, Abel. El Presupuesto Colombiano. Segunda Edición. Editorial Centro – Instituto Gráfico Limitada. Bogotá. 1945.

CLAVIJO, Sergio. Política Fiscal y Estado en Colombia. Ediciones Uniandes. Santafé de Bogotá D.C. Colombia. 1998.

ALVIAR RAMÍREZ, Óscar y ROJAS HURTADO, Fernando. Elementos de Finanzas Públicas en Colombia. Editorial Temis Librería. Bogotá, Colombia. 1985.

GALEANO, Germán David. Presupuesto Público Colombiano. Editorial Filigrana. Bogotá, Colombia. 2003.

WORSWICK, G.N.D. Política Presupuestaria y crecimiento económico. P 507-519. En: BUCHANAN, J. et al. El sector público en las economías de mercado: Ensayos sobre el intervencionismo. ESPASA-CALPE. S.A. Madrid, España. 1979.

ASOCIACIÓN INTERNACIONAL DE PRESUPUESTO PÚBLICO, Revista Internacional de Presupuesto Público, varios números. Buenos Aires, Argentina.

MANRIQUE REYES, Alfredo, La Constitución de la Nueva Colombia, Editorial CEREC. Bogotá, Colombia. 1991.

Antecedentes del presupuesto público en Colombia