

Aristizábal Botero, Mónica

Taxonomía de las finanzas y los recursos públicos en las cláusulas constitucionales 1991-2011

PANORAMA, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, 2013, pp. 141-166

Politécnico Grancolombiano

Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=343929225008>



PANORAMA,

ISSN (Versión impresa): 1909-7433

panorama@poligran.edu.co

Politécnico Grancolombiano

Colombia

TAXONOMÍA DE LAS FINANZAS Y LOS RECURSOS PÚBLICOS EN LAS CLÁUSULAS CONSTITUCIONALES 1991-2011

Taxonomy of finance and public resources in the 1991-2011 constitutional clauses

Taxonomia das finanças e os recursos públicos nas cláusulas constitucionais 1991-2011

RECIBIDO: 20 DE SEPTIEMBRE DE 2012

EVALUADO: 3 DE DICIEMBRE DE 2012

ACEPTADO: 25 DE MARZO DE 2013

Mónica Aristizábal Botero (Colombia)

Universidad de Manizales

tca@tca.com.co

Abogada, especialista en Derecho

Administrativo, especialista en Finanzas

Públicas y Mágister en Educación y

Docencia.

es

en

por

RESUMEN

En el artículo presentaremos las estipulaciones constitucionales en la temática de las finanzas y los recursos públicos y sus posteriores cambios hasta el 2011. Con este fin se implementó una metodología analítica de carácter descriptivo-exploratorio. Se pudo apreciar cómo el legislador incorpora su regulación a los cánones constitucionales y que en los veinte años de vigencia constitucional fueron recurrentes los cambios en el manejo de las finanzas del Estado.

PALABRAS CLAVE: Finanzas públicas, recursos públicos, reformas constitucionales, presupuesto público, hacienda pública.

ABSTRACT

In this article we present the constitutional provisions on the subject of finance and public resources and the subsequent changes until 2011. To attain this, an analytical methodology of descriptive and exploratory nature was implemented. It was seen how the legislator incorporates its regulation to the constitutional canons and that in the twenty year of constitutional period changes in finance and government resources were recurrent.

KEYWORDS: Public finance, public resources, constitutional reforms, budget, treasury.

RESUMO

No presente artigo apresentaremos as estipulações constitucionais na temática das finanças e os recursos públicos e seus posteriores câmbios até 2011. Com este fim implementou-se uma metodologia analítica de caráter descritivo-exploratório. Pôde-se apreciar de como o legislador incorpora a sua regulação aos cânones constitucionais e que nos vinte anos de vigência constitucional foram recorrentes os câmbios nas finanças e os recursos do Estado.

PALAVRAS CHAVE: Finanças públicas, recursos públicos, reformas constitucionais, orçamento público, fazenda pública.

PARA CITAR ESTE ARTÍCULO / TO CITE THIS ARTICLE / PARA CITAR ESTE ARTIGO:

Aristizábal, B. (2013). Taxonomía de las finanzas y los recursos públicos en las cláusulas constitucionales 1991-2011. *Panorama*, 7(13), 141-166.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo se deriva de la investigación Bicentenario Constitucional Colombiano 1810-2010; la pesquisa pretendió analizar la estructura constitucional del Estado colombiano bajo la pregunta ¿cómo se ha estructurado el constitucionalismo colombiano? En el presente trabajo, no obstante el interrogante planteado en la investigación, solo abordaremos lo relativo a las finanzas públicas nacionales en los últimos veinte años, pues los resultados obtenidos a lo largo de la investigación se han ido publicando parcialmente.

La metodología escogida fue de tipo analítica de carácter descriptivo-exploratorio, la cual, a partir del análisis de textos de archivo consignados en fichas y de la comprensión de las reformas a la institucionalidad jurídica, sirve para identificar los cambios introducidos en la Carta Política.

Para el acceso a la información se consultaron archivos contenidos en bases de datos del Archivo General de la Nación; registros electrónicos de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes de la Universidad de Alicante sobre constituciones hispanoamericanas; documentos de la Imprenta Nacional, del archivo histórico de la Biblioteca de la Universidad de Caldas, del Banco de la República, de los archivos históricos de Caldas y Manizales, y referencias realizadas en textos de derecho constitucional, entre otros.

De la Constitución Política de 1991 (Colombia, Asamblea Nacional Constituyente, 1991) se podría afirmar desprevenidamente que creó varias instituciones jurídicas nuevas, pero en verdad, gran parte de ellas estaban plasmadas en normativas que en años atrás no se aplicaban. Lo que hizo la constituyente fue recoger y elevar a rango constitucional a múltiples instituciones atinentes al manejo de los recursos y el dinero público.

Desde que entró en vigencia el nuevo catálogo de derechos, el tema de las finanzas y los recursos públicos es el que más transformaciones ha sufrido. El primer acto reformativo de la Constitución de 1991, expedido en agosto de 1993, tuvo injerencia directa en las finanzas públicas nacionales, acto del cual se vio ampliamente beneficiada Barranquilla, dado que por el hecho de ser elevado a la categoría de *distrito especial* entró a gozar de cuantiosos recursos, mediante transferencias de la Nación.

Después nacieron a la vida jurídica los Actos Legislativos núm. 1 de 1995; 1 de 1996; 1 de 2001; 1 de 2003; 1, 2 y 4 de 2007, y 3 y 5 de 2011,¹ los cuales introdujeron reformas en diferentes artículos referentes al manejo de los recursos y las finanzas públicas.²

En los veinte años de vigencia de la Constitución de 1991 se vislumbra el afincamiento de algunas instituciones de la Carta: los municipios se estatuyen como la entidad territorial fundamental; se afina la autonomía presupuestal de las localidades; se da participación en los recursos de la Nación y manejo más eficiente de ellos; se instaura la autonomía de la banca central, la elaboración del presupuesto participativo, la planeación concertada, la reiteración de cánones constitucionales, la incorporación del principio de sostenibilidad fiscal y el sistema de regalías, entre otras.

A lo largo de este texto, el lector podrá encontrar las cláusulas constitucionales inicialmente consagradas en la Constitución de 1991 y sus reformas.

¹ Los actos legislativos citados en el texto principal de este artículo aparecen referenciados al final del documento.

² De todas las transformaciones a la Carta, no han modificado nuestra materia de estudio los siguientes Actos Legislativos: (a) 2 y 3 de 1993, (b) 2 de 1995, (c) 1 de 1997, (d) 1 de 1999, (e) 1 y 2 de 2000, (f) 2 de 2001, (g) 1, 2 y 3 de 2002, (h) 2 de 2003, (i) 1 de 2004, (j) 2 de 2004, (k) 1, 2 y 3 de 2005, (l) 3 de 2007, (m) 1 de 2008, (n) 1 de 2009 y (o) 1, 2, 4 y 6 de 2011.

ANTECEDENTES

Mónica
Aristizábal
Botero |

Durante el tiempo que rigió la Constitución Política de 1886 (Colombia, Consejo Nacional Constituyente, 1886) el tema de la hacienda pública se mantuvo más o menos estable, la tradición centralista en el manejo de los recursos perduró durante casi cien años. La Carta de derechos de 1886 fue objeto de varios cambios, entre los que destacamos tres: los Actos Legislativos núm. 3 de 1910,³ 1 de 1936⁴ y 1 de 1968.⁵ En los dos primeros actos legislativos las reformas más relevantes consistieron principalmente en la consagración de las figuras de la intervención del Estado en la economía, la anualidad en el presupuesto de rentas y gastos, el establecimiento de monopolios, la fuerza restrictiva del presupuesto, entre otros.

No obstante lo precedente, el acto legislativo que mayores modificaciones introdujo fue el que se promulgó en el año 1968, el cual planteó lo que más adelante sería la descentralización en materia presupuestal, administrativa y de planificación. En apariencia este tuvo poca injerencia, dado que solo hasta finales de la década de los ochenta, con el Acto Legislativo núm. 1 de 1986, inició la descentralización y el tema cobró mayor impulso. Años más tarde, con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se materializa la figura de la descentralización administrativa con el reconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales.

De las 68 reformas a la Constitución de 1886, solo 10 tocaron el tema de las finanzas públicas y 2 fueron declaradas inexequibles; una, la contenida en el Acto Legislativo núm. 2 de 1977, que convocaba a una constituyente, y la segunda, el Acto Legislativo núm. 1 de 1979, que disponía varias prescripciones sobre el presupuesto y, en especial, una inversión de no menos del 10% del presupuesto general de gastos en la Rama Judicial y el Ministerio Público.

Resulta muy aclaratorio anotar que del clausulado de la Carta de 1886, confrontado con las modificaciones realizadas durante los cien años de su vigencia, un poco más de 90 cánones corresponden al tema de las finanzas, de los cuales 19 artículos están plasmados en la Constitución de 1886. Del total de artículos, un poco más de 30 son estipulaciones nuevas o novedosas, y la gran mayoría, 15, están contenidos en el Acto Legislativo núm. 1 de 1968. De los demás artículos de las 9 reformas, 5 corresponden a 3 derogatorias y los demás son reiteraciones constitucionales.

La Constitución de 1886 y cuatro de sus cambios fueron adoptados por asambleas nacionales constituyentes, cuatro por el congreso (Ley 24 de 1898, Actos Legislativos 1 de 1936, 1 de 1945, 1 de 1968 y 1 de 1986) y uno a través de plebiscito.

En cuanto a la nueva Carta de 1991 hallamos unos cambios sustanciales de los cuales algunos tuvieron origen en la ley y luego fueron elevados al rango superior.

La nueva Constitución Política de Colombia es la que más cantidad de cánones ha dedicado al tema de la hacienda pública y a los recursos del Estado. Así, 95 artículos a lo largo de 21 capítulos y 8 títulos consagran esta figura, bajo instituciones tales como los principios y las finalidades del Estado, su relación con los derechos y los deberes, la competencia para su operancia, el ámbito territorial, su inescindible vínculo con la planeación y, en general, la competencia y autoridades públicas encargadas del tema.

Desde que se expidió la Constitución de 1991, se han expedido 34 actos reformativos, de los cuales 10, expedidos en su totalidad por el Congreso, han introducido reformas en el tema de las finanzas. De estas reformas el artículo con más cambios, 4 en total, es el 356, le sigue el 357, con tres reformas, y el 299, con dos.

³ Anualidad del presupuesto, establecimiento de monopolios y prohibición de emisión de papel moneda.

⁴ Intervención del Estado en la economía.

⁵ Planeación económica.

El artículo 356 se refiere a las cargas y su financiación a nivel de la Nación, los departamentos, los municipios y los distritos; el 357, al incremento en el monto de las participaciones de las entidades territoriales en los recursos de la Nación, y el 299 a la competencia de las asambleas departamentales y su autonomía.

A continuación haremos el abordaje del tema en cuanto a su descripción y análisis, dividido en varios apartes así: aspectos generales, autoridades, régimen económico, planeación, presupuesto, recursos y competencias y, finalmente, lo atinente a las disposiciones transitorias.

GENERALIDADES

La Constitución Política de 1991 declara, en los principios fundamentales en el título I, que Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales (art. 1°). Declara como fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. Y más adelante complementa que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (arts. 2° y 365).

La Constitución también determinó lo que serían las finalidades sociales; así tenemos que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades en virtud del artículo 366. Dentro de este rango se privilegian como fundamentales la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para materializar la participación, se prescribió en el artículo 40, título II de la Carta, el derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, mediante varios mecanismos, entre los que se cuenta elegir y ser elegido.

Esta constitución política previó también la democratización de la titularidad de las acciones del Estado como herramienta para acceder a la propiedad. Cuando el Estado enajene su participación en una empresa, para ello se le obliga a ofrecer a sus trabajadores, a las organizaciones solidarias y de trabajadores, condiciones especiales para acceder a ellas (art. 60).

Otro de los aspectos de los que se ocupó la Constitución fue el de las donaciones intervivos o testamentarias para fines de interés social, de las cuales el Gobierno fiscalizará el manejo y la inversión (art. 62), aspecto que data desde la Reforma de 1936.

Se reconocen como bienes de la Nación con carácter inalienable, imprescriptible e inembargable los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley (arts. 63, 72 y 75).

El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. Se determinó que la ley establecería los mecanismos para readquirir los bienes cuando se encuentren en manos de particulares. Se dejó a la ley la reglamentación de los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios con riqueza arqueológica.

Inicialmente se fijó el espectro electromagnético como de los bienes públicos de rango constitucional, inenajenable e imprescriptible, sujeto a la gestión y control del Estado. La garantía de su acceso es en los términos que fije la ley y esta intervendrá para evitar las prácticas monopolísticas en su uso (art. 76); aspecto que fue luego derogado por el Acto Legislativo núm. 2 de 2011.

Mónica
Aristizábal
Botero |

En el título II, capítulo V, denominado “De los deberes y obligaciones”, se estipuló que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta misma constitución implica responsabilidades, entre ellas, contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (art. 95, numeral 9).

En el título III de la Carta, “de los habitantes y del territorio”, capítulo I, se dispone que forman parte de Colombia, además del territorio continental, el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la Isla de Malpelo y demás islas, islotes, cayos, morros y bancos. También son parte de Colombia el subsuelo, el mar territorial, la zona contigua, la plataforma continental, la zona económica exclusiva, el espacio aéreo, el segmento de la órbita geoestacionaria, el espectro electromagnético y el espacio donde actúa (arts. 101-102), así como el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte.

Por último, la Carta previó en el título IV la participación democrática y las formas de participación, mecanismos que se apreciarán en forma más concreta cuando se analice la planeación y el presupuesto participativo.

AUTORIDADES Y COMPETENCIA EN MATERIA DE FINANZAS PÚBLICAS

Centenariamente el Congreso, por medio de las leyes, ejerce las funciones de (a) aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Inversiones Públicas; (b) establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración; (c) establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales; (d) determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio; (e) aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional. Por medio de dichos tratados podrá el Estado, sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional, transferir parcialmente determinadas atribuciones a organismos internacionales, que tengan por objeto promover o consolidar la integración económica con otros Estados; (f) dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías; (g) dictar las normas generales en materia de crédito público, comercio exterior, régimen de cambio internacional; modificar, por razones de política comercial, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública; regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales; (h) expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334 de la Constitución, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica; y (i) expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva (título VI, art. 150).

El Congreso expide también leyes orgánicas, por medio de las cuales se establecen las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales (art. 151).

Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras por propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional o, según el artículo 156 de la Carta, por iniciativa de la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República (art. 154).

Panorama |
pp. 141 - 166 |
Volumen 7 |
Número 13 |
Julio - diciembre |
2013 |

Para la expedición o reforma de los asuntos atinentes a la aprobación de los planes de desarrollo, determinación de la estructura de la administración, regulación del Banco de la República, organización del crédito público, regulación de comercio exterior, cambio nacional, fijación de salarios y prestaciones de los servidores públicos, congresistas y Fuerza Pública (art. 150, numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e, del numeral 19), las leyes a que se refieren las participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno (art. 154). Las cámaras pueden introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno.

Existe la cortapisa de que los proyectos de ley relativos a los tributos deben iniciar su trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieran a relaciones internacionales, en el Senado. A pesar de que la constitución implementó diversas materias en las cuales se da la participación comunitaria, existe la restricción en el sentido de que no procede el referendo respecto de las leyes aprobatorias de tratados internacionales, ni de la Ley de Presupuesto, ni de las referentes a materias fiscales o tributarias (art. 170). Específicamente, la Cámara de Representantes tiene la atribución de examinar y fenecer la cuenta general del presupuesto y del tesoro que le presente el Contralor General de la República (art. 178). Asimismo, existe la prohibición a los congresistas de gestionar, en nombre propio o ajeno, asuntos ante las entidades públicas o ante las personas que administren tributos (art. 180).

Por su parte, el Gobierno, en relación con el Congreso, concurre a la formación de las leyes presentando proyectos por intermedio de los ministros, ejerciendo el derecho de objetarlos y cumpliendo el deber de sancionarlos con arreglo a la Constitución. Asimismo, presenta el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Inversiones Públicas y envía a la Cámara de Representantes el proyecto de presupuesto de rentas y gastos (art. 200). El Gobierno es el encargado de formular anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, en un marco de sostenibilidad fiscal el cual debe corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, este debe ser presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, aspecto cuyo antecedente viene de la Reforma Constitucional de 1910, en su artículo 66.

Corresponde también al Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública (hechos que deben ser distintos a la grave perturbación del orden público o la guerra exterior). Los decretos deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y pueden, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente (art. 215).

Respecto al control fiscal, esta es una función que cumple la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación. Dicho control se ejerce en forma posterior y selectiva. En casos especiales, la vigilancia se realiza por empresas privadas colombianas, escogidas por concurso público de méritos y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial (art. 267). También corresponde al Contralor General de la República prescribir los métodos y la forma de rendir cuentas de los responsables del manejo de fondos o bienes de la Nación, e indicar los criterios de evaluación financiera, operativa y de resultados que deberán seguirse. Asimismo, le compete revisar y fenecer las cuentas que los responsables del erario deben llevar y determinar el grado de eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado; debe llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales y exigir informes de gestión fiscal. El Contralor General tiene a cargo establecer responsabilidades fiscales, conceptuar sobre la calidad y eficiencia del control fiscal

interno de las entidades y organismos del Estado y presentar al Congreso de la República un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y del ambiente (art. 268). Igualmente, quedó facultado para solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal en razón al Acto Legislativo núm. 3 de 2011.

Mónica
Aristizábal
Botero |

En los departamentos, distritos y municipios donde haya contralorías, corresponde a tales entes de control la vigilancia de la gestión fiscal, la cual se ejerce en forma posterior y selectiva. La vigilancia de la gestión fiscal de los municipios incumbe a las contralorías departamentales, salvo lo que la ley determine respecto de contralorías municipales, las cuales se organizan por las corporaciones administrativas, con reconocimiento de su autonomía administrativa y presupuestal. El contralor, elegido por la corporación administrativa de la localidad de ternas integradas con dos candidatos presentados por el tribunal superior de distrito judicial y uno por el correspondiente tribunal de lo contencioso-administrativo, tiene período igual al del gobernador o alcalde, según el caso (art. 272).

EL RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE LA HACIENDA PÚBLICA

El régimen económico y de la hacienda pública se halla consagrado en el título XII de la Carta de derechos, este título se divide en seis capítulos, a saber: disposiciones generales, planes de desarrollo, presupuesto, recursos y competencias, finalidad del Estado y servicios públicos y, por último, banca central.

En las disposiciones generales de este título (arts. 332-338) se declara la propiedad del Estado así: son del ente público el subsuelo y los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes.

El Estado reconoce que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. También se declara la libertad de competencia económica con responsabilidades. En relación con la empresa, la declara como base del desarrollo, pero con el compromiso del cumplimiento de una función social que implica obligaciones.

A partir de 1991, desde los cánones constitucionales, el Estado se compromete a fortalecer las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial.

En la Constitución de 1991 el Estado también es el garante de que se obstruya o restrinja la libertad económica, así como de evitar o controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

A la ley se deja la determinación del alcance de la libertad económica, cuando así lo exijan el interés social, la salvaguarda del medio ambiente y la protección del patrimonio cultural de la Nación.

Panorama |
pp. 141 - 166 |
Volumen 7 |
Número 13 |
Julio - diciembre |
2013 |

El Estado se reserva para sí la dirección general de la economía; así, el Estado está facultado para intervenir por mandato de la ley en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal,⁶ instrumentos para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado social de derecho, como son: el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, y la preservación de un ambiente sano, entre otros. Se consagró, igualmente, que aquel intervendrá de manera especial para dar pleno empleo a los recursos

⁶ El principio de sostenibilidad fiscal fue incorporado a la Carta mediante el Acto Legislativo núm. 3 de 2011.

humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos; también para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Se declaran de interés público las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación; y solo pueden ser ejercidas con previa autorización del Estado, conforme a la ley. La ley debe a su vez regular la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promover la democratización del crédito.

En relación con los monopolios, estos quedaron bastante reducidos, en la medida en que solo podrán establecerse como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés público o social y en virtud de la ley. Están restringidos no solo por la cortapisa contenida en el artículo 336, sino por la liberalización de gran parte de servicios que tenía a cargo el Estado, especialmente los públicos domiciliarios.⁷

La ley que establezca la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estará sometida a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental. Quedó claramente determinado que ningún monopolio podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos privados del ejercicio de una actividad económica lícita que asuma el Estado monopolícamente, tal como lo concibió el Acto Legislativo núm. 3 de 1910.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud; las de los licores, a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos es sancionada penalmente por la ley.

La Constitución previó que en el caso de enajenación o liquidación de las empresas monopolísticas del Estado, el Gobierno deberá otorgar a terceros el desarrollo de su actividad, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley; todo ello, por supuesto, con el respeto de los derechos adquiridos por los trabajadores.

En materia económica se da especial reconocimiento a las zonas de frontera, terrestres y marítimas, a las que se les puede dar mediante la ley un régimen especial en materia económica y social tendiente a promover su desarrollo.

Respecto a la imposición de impuestos, se conserva la premisa de 1910; en virtud de tal, en tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. El acto que lo imponga debe fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos, la base gravable y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o por la participación en los beneficios que les proporcionen. El método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo.

⁷ Gas, acueducto, alcantarillado, energía, telefonía.

LA PLANEACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN⁸

Mónica
Aristizábal
Botero |

La planeación se materializa en el Plan Nacional de Desarrollo, conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalan 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.

Por su parte, el Plan de Inversiones Públicas contiene los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal (art. 2 del Acto Legislativo núm. 3 de 2011).

Desde la Constitución se determinó el Sistema Nacional de Planeación; este lo constituyen los consejos de planeación tanto nacional como territorial. El Consejo Nacional de Planeación es de carácter consultivo y sirve para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo. El colectivo está integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. Los miembros del Consejo Nacional son designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores que lo integran, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará la mitad de sus miembros.

La ley orgánica de planeación reglamenta todo lo relacionado con el funcionamiento del sistema, con la elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo, y dispone de los mecanismos apropiados para su sujeción al presupuesto.

Para la elaboración y adopción del plan de desarrollo, el Gobierno elabora el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura, y somete el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación. Oída la opinión del Consejo, el Gobierno procede a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discute y evalúa el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no son obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia.

El Plan Nacional de Inversiones Públicas se expide mediante una ley de prelación.⁹ La ley anual de presupuesto puede aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan.

Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso puede modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él requiere el visto bueno del Gobierno.

⁸ Arts. 339-344 de la Constitución Política de 1991.

⁹ El plan de inversiones sufre cualquier disposición sobre la materia que se haya expedido de manera precedente, sin que sea necesario otra ley.

La Ley Orgánica del Presupuesto es la encargada de regular lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos públicos y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Para iniciar la discusión del presupuesto nacional, 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 Apropriaciones. En esta última no puede 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.

Se mantiene la tradición jurídica de que 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. De igual manera, tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales o por los concejos distritales o municipales; ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

El proyecto de ley de apropiaciones debe 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 propone 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.

El artículo 347, relativo al contenido del proyecto de apropiaciones, fue adicionado por el artículo 1 del Acto Legislativo núm. 1 de 2001, con párrafo transitorio que rigió desde el 1° de enero del año 2002 y prohibió el incremento de un año a otro del Sistema General de Participaciones y de otras transferencias en un porcentaje superior al de la tasa de inflación causada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%) para los años 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007 y 2008, salvo en lo que respecta a gastos generales diferentes de los destinados al pago de pensiones, salud, gastos de defensa, servicios personales.

Si el Congreso no expide el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno; pero si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, aunque el Gobierno puede reducir gastos y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

El Congreso discute y expide el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones durante los tres primeros meses de cada legislatura.

Los cómputos de las rentas, de los recursos del crédito y los provenientes del balance del tesoro no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

¹⁰Arts. 345-355 de la Constitución Política de 1991.

La Carta previó dentro del presupuesto un componente que denominó *gasto público social*, dicho gasto tiene prioridad sobre cualquier otro. Para la distribución territorial del gasto público social se tiene en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población y la eficiencia fiscal y administrativa de la localidad.

El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

El Congreso no puede 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; pero sí puede eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, para 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 de desarrollo.

Si se elevara el cálculo de las rentas, o se eliminaran o disminuyeran algunas de las partidas del proyecto, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otras inversiones o gastos autorizados con la aprobación por escrito del ministro del ramo.

Una figura importante en el aspecto del presupuesto es el Contador General, funcionario de la Rama Ejecutiva que lleva la contabilidad general de la Nación y la consolidará con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, excepto la referente a la ejecución del presupuesto, cuya competencia se atribuye a la Contraloría.

Al Contador General corresponde uniformar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, elaborar el balance general y determinar las normas contables que deben regir en el país.

Seis meses después de concluido el año fiscal, el Gobierno Nacional envía al Congreso el balance de la hacienda, auditado por la Contraloría General de la República, para su conocimiento y análisis.

Quedó prohibido a las ramas u órganos del poder público decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado; esto en virtud de poner fin a las dietas parlamentarias que tenían luz verde en el siglo pasado, auxilios que degeneraron en el uso indiscriminado de los dineros públicos, dado que los utilizaban para financiar campañas políticas, amarrar el voto de las localidades y enriquecer las cuentas bancarias de sinnúmero de congresistas. Como excepción a lo precedente, se facultó al Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, para que pudiera, 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.

DE LA DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS Y DE LAS COMPETENCIAS

La distribución de recursos y de las competencias públicas se ubica en el capítulo IV de la Carta a partir del artículo 356, canon modificado cuatro veces por el Congreso. La primera vez fue modificado en el año 1993; la segunda, en el 2001; y dos veces más, en el 2007.

En el texto original de la Constitución Política se estipuló que por iniciativa del Gobierno y mediante ley se fijarían los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación cedidos a los departamentos, al Distrito Capital y a los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios que se les asignen —esto es el situado fiscal constitucional—.

El situado fiscal, el cual tiene incorporado especialmente el IVA y otros recursos que la Nación transfiere directamente, aumentaba anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación; ello con el fin de permitir a los departamentos atender adecuadamente los servicios de la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, con especial atención a los niños. A su vez, cada departamento autorizaba a los municipios para prestar los servicios arriba indicados, directamente en forma individual o asociada.

Lo anterior, era una clara descentralización de las responsabilidades junto con los recursos fiscales necesarios para entenderlos.¹¹ Este artículo fue el primero en ser modificado en la Constitución, a través del Acto Legislativo núm. 1 de 1993, el cual erige a Barranquilla como distrito especial, industrial y portuario, para entrar a gozar de la participación en el situado fiscal.

Posteriormente, el artículo 2 del Acto Legislativo núm. 1 de 2001 volvió a modificar el artículo 356 de la Constitución. Este ya no habla del situado fiscal, sino del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios.

El artículo asimila, desde el punto de vista de las competencias, los distritos, los municipios y departamentos, para efectos de fijar la distribución del Sistema General de Participaciones, los cuales orientan los recursos para atender sus competencias, debiéndole dar prioridad en general a la salud y educación de los niños, como se dijo originalmente en la Carta de 1991; pero esta vez no se precisó la preferencia por la atención de la población infantil, mas si se enfatizó la necesidad de ampliar la cobertura.

A través de este acto pasaron a ser beneficiarias las entidades territoriales indígenas, una vez constituidas, y los resguardos indígenas, en virtud de la ley, con la condición de que no se hayan constituido en entidad territorial indígena.

El Gobierno quedó facultado para presentar el proyecto de ley que regule la organización y funcionamiento del Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios, a más tardar el primer mes de sesiones del próximo período legislativo. Esta ley se ocuparía de la complementariedad que haría la Nación, de los criterios de distribución, entre otros.

Los principios de distribución debían tener en cuenta para educación y salud, la población atendida y por atender, el reparto entre población urbana y rural, la eficiencia administrativa y fiscal y la equidad; y para otros sectores, la población, el reparto entre población urbana y rural, la eficiencia administrativa y fiscal y la pobreza relativa.

Se quiso colocar la cortapisa de que el monto de recursos que se asignara para los sectores de salud y educación no podía ser inferior al que se transfería a la expedición del acto legislativo.

Los Actos Legislativos núm. 2¹² y 4¹³ de 2007 volvieron a introducir modificaciones al artículo 356. El primero de ellos erige a Buenaventura como distrito especial, industrial, portuario, biodiverso y ecoturístico. El segundo, es decir el Acto Legislativo núm. 4 de 2007, determina complementar el cubrimiento con las participaciones de otro servicio al que también hay que darle prioridad, como es el agua potable y el saneamiento básico de la población pobre.

¹¹ Un 15% del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el Distrito Capital y los distritos de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignó en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios de salud y educación, teniendo en cuenta el refuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial. Cada cinco años la ley, por iniciativa de los miembros del Congreso, revisaba estos porcentajes de distribución.

¹² No sobra anotar que parte de este acto modificadorio de la Carta fue declarado inexecutable.

¹³ Este acto legislativo rigió a partir del 1° de enero de 2008.

Además, este acto modificatorio de la Constitución cambia el literal *a* del artículo 356 de la Constitución, el cual re-determina la distribución del sistema general de participación del literal *a* así: “a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal y equidad.” (Congreso de la República Acto Legislativo 4 de 2007, art. 2). La diferencia radica en que dicho acto legislativo incluye el servicio de agua potable y el saneamiento básico y a la población atendida y por atender.

El mismo acto legislativo adicionó dos incisos en los cuales obliga al Gobierno Nacional a definir una estrategia de monitoreo, seguimiento y control integral al gasto de los recursos, y a definir los eventos en los cuales está en riesgo la prestación adecuada de los servicios a cargo de las entidades territoriales y las medidas que puede adoptar para evitar la ineficiencia en la prestación de los servicios de que trata el precitado artículo 356.

El artículo 357 de la Constitución Política, atinente también a la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, tuvo tres cambios, los cuales se dieron en los años 1995, 2001 y 2007. Revisaremos primero el texto original para evidenciar estos cambios.

El texto original de la Constitución Política consagraba el derecho de los municipios a participar en los ingresos corrientes de la Nación. La ley determinaría el porcentaje mínimo de esa participación y las áreas prioritarias de inversión.

También se daban unos criterios para la distribución de dichos recursos: 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto, en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisó el alcance y los criterios de distribución, y dispondría que un porcentaje de estos ingresos se invertiría en las zonas rurales. Se estableció una revisión de cada cinco años, para analizar los porcentajes de distribución.

La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementó año por año, del 14% en 1993, hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002. No obstante, si realizamos el ejercicio encontramos un error que será enmendado por un acto legislativo que trataremos un poco más adelante.

TABLA 1. PORCENTAJE DE PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN A PARTIR DEL AÑO 1993

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1993	14%
1994	15%
1995	16%
1996	17%
1997	18%
1998	19%

1999	20%
2000	21%
2001	22%
2002	*

Nota: elaboración propia. Donde aparece el asterisco se manifiesta la equivocación en los cálculos del texto original de la Constitución en la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación

Se dejó a la ley la fijación del aumento gradual de estas transferencias y de las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios. En todo caso, las autoridades debían demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta de dichas transferencias.

De tal participación quedaban excluidos los impuestos nuevos, cuando el Congreso así los determinara, y por el primer año de vigencia, también los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.

El texto, como lo anunciamos, fue modificado por el Acto Legislativo núm. 1 de 1995, el cual corrige en el párrafo que el 22% de la participación en los ingresos corrientes de la Nación se alcanzaría en el 2001 y no en el 2002, como se indicaba originalmente en la Constitución; y agrega un inciso y un artículo transitorio que permitía a partir del año 2000, a los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un 15% de los recursos que perciban por concepto de la participación.

El párrafo transitorio estableció para los años de 1995 a 1999, inclusive, un período de transición durante el cual los municipios, de conformidad con la categorización consagrada en las normas vigentes, destinarán libremente para inversión o para otros gastos un porcentaje máximo de los recursos de la participación, de la siguiente forma: Categorías 2 y 3, hasta el 25% en 1995, hasta el 20% en 1996, hasta el 15% en 1997, hasta el 10% en 1998 y hasta el 5% en 1999; Categorías 4, 5 y 6, hasta el 30% en 1995, hasta el 27% en 1996, hasta el 24% en 1997, hasta el 21% en 1998 y hasta el 18% en 1999.

El párrafo transitorio segundo determinó que a partir de 1996 y hasta el año 1999, inclusive, un porcentaje creciente de la participación se distribuiría entre los municipios de acuerdo con los criterios establecidos en este artículo, de la siguiente manera: el 50% en 1996, el 60% en 1997, el 70% en 1998 y el 85% en 1999. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años del período de transición se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA en 1992. Se dijo que a partir del año 2000 entraban en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación.

De manera posterior, el Acto Legislativo núm. 1 de 2001 cambió el canon 357 de la Constitución en el sentido de incrementar el monto del Sistema General de Participaciones en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución, excluyendo los tributos que se arbitren por medidas de estados de excepción, salvo que el Congreso, durante el año siguiente les otorgue el carácter permanente.

Se permitió a los municipios de categoría 4, 5 y 6 destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 28% de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones, salvo en lo que respecta a los recursos que se destinen para educación y salud. Mediante

el primer párrafo transitorio se fijó la base de la participación en 10.962 billones de pesos para el año 2001. Con el situado fiscal y el fondo de compensación educativa se podían pagar los costos por concepto de docentes.

Luego, en el párrafo transitorio 2 del mismo acto legislativo se estipuló para los años de 2002 a 2008 un monto creciente en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional, que aumentaría en forma escalonada, de las participaciones; para los años de 2002 a 2005 un incremento del 2%, para los años 2006, 2007 y 2008, del 2.5%.

A pesar de lo anterior, el acto legislativo previó que si durante el período de transición el crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto, PIB) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en el mes de mayo del año 2002 era superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el párrafo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el 2% adicional durante los años de 2002 a 2005 y el 2.5% adicional para los años 2006, 2007 y 2008.¹⁴

Se determinó, por último, que al finalizar el período de transición el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participación sería como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001. Pero, después del período de transición, el Congreso, cada cinco años y por iniciativa propia a través de ley, podría incrementar el porcentaje, todo ello con revisión por parte del Congreso y bajo su iniciativa.¹⁵

Destacamos de esta normativa transitoria que la iniciativa en el tema se la abroga el Congreso, cuando históricamente lo atinente a las iniciativas en cuanto al erario público ha radicado en el Ejecutivo.

La última modificación al artículo 357 de la Carta la hizo el artículo 4 del Acto Legislativo 4 de 2007. Lo novedoso de este acto radica en que se determinó que el 17% de los recursos de propósito general del Sistema General de Participaciones sería distribuido entre los municipios con población inferior a 25.000 habitantes. Estos recursos se destinarían exclusivamente para inversión, conforme a las competencias asignadas por la ley. Estos recursos se distribuirán con base en los mismos criterios de población y pobreza definidos por la ley para la participación del propósito general.

Se fijó que los municipios de categorías 4, 5 y 6 podrían destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 42% de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de propósito general.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales y cumpla con los estándares de calidad establecidos por las autoridades competentes, en los sectores de educación, salud o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, puede destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia.

El párrafo transitorio 1 de este acto legislativo fijó los montos para los años de 2008 al 2016. Los tres incisos transitorios restantes regularon los temas de condiciones de tasa de crecimiento, crecimientos adicionales y los criterios y transiciones en la aplicación de los resultados del último censo realizado, con el propósito de evitar los efectos negativos derivados de las variaciones de los datos censales en la distribución del Sistema General de Participaciones.

¹⁴ Inciso 2° del párrafo transitorio 2 del Acto Legislativo núm. 1 de 2001.

¹⁵ Inciso 2° del párrafo transitorio 3 del Acto Legislativo núm. 1 de 2001.

En cuanto a las restricciones en el manejo de las rentas, en la Constitución Política de 1991 se prescribió por primera vez que no habría rentas nacionales de destinación específica, con la excepción de las participaciones comentadas de manera precedente, las destinadas para inversión social y las que, con base en leyes anteriores, la Nación asigna a entidades de previsión social y a las antiguas intendencias y comisarías (arts. 359-360).

Dentro del componente de los recursos, la Constitución de 1991, de forma novedosa, eleva a rango constitucional los recursos naturales no renovables. En principio fijó derechos a favor de entidades territoriales con este tipo de recursos, así como de los puertos por donde se transporten; luego cambió esta disposición mediante el Acto Legislativo núm. 5 de 2011, imponiendo el Sistema General de Regalías,¹⁶ preservando este derecho y autorizando su ejecución de manera directa. Muy a nuestro pesar, el tratamiento que se da a los recursos naturales no renovables solo se hace desde su concepción de explotación y no desde su ponderación como una parte muy importante de la riqueza nacional.

Por otra parte, se previó originalmente la creación de un Fondo Nacional de Regalías para la promoción de la minería, la preservación del ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión, definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales, para luego sustituirlo por el Sistema General de Regalías (Constitución Política de 1991, art. 361).

En los cánones siguientes, 362 a 364 de la Constitución, se determina la protección de los bienes y rentas provenientes de los monopolios, los principios del sistema tributario y la regulación del endeudamiento público. Veamos:

- Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales son de propiedad exclusiva de tal ente local y gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares. La ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.
- El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad, y ningún tributo se puede aplicar con retroactividad.
- El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no puede exceder su capacidad de pago.

SERVICIOS DEL ESTADO

En el capítulo V de la Constitución Política de 1991 se consagra la finalidad social del Estado y de los servicios públicos. Con la liberalización de varios de ellos desde la década de los noventa, se abre la opción de que sean prestados por el Estado directa o indirectamente, por comunidades organizadas o por particulares, siempre bajo la regulación, el control y la vigilancia del Estado, en virtud no solamente del ejercicio de la soberanía, sino también del interés social (art. 365). El presidente cumple las funciones de control, inspección y vigilancia.

Existe en la regulación de la figura desde lo constitucional el beneficio de que los usuarios de menores ingresos gocen de subsidios, de que haya participación en la gestión y fiscalización de las empresas prestatarias de los mismos.

¹⁶ "Los ingresos del Sistema General de Regalías se destinan al financiamiento de proyectos para el desarrollo social, económico y ambiental de las entidades territoriales; al aborro para su pasivo pensional; para inversiones físicas en educación, para inversiones en ciencia, tecnología e innovación; para la generación de aborro público; para la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos y conocimiento y cartografía geológica del subsuelo; y para aumentar la competitividad general de la economía buscando mejorar las condiciones sociales de la población. Así lo dispuso el artículo 2 del Acto Legislativo núm. 5 de 2011."

Por otra parte, el capítulo VI de la Carta se ocupa de la banca central (arts. 371-373), servicios que el Estado conserva, en el siguiente sentido:

Mónica
Aristizábal
Botero |

El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central, es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y sujeto a un régimen legal propio.

Sus funciones básicas son (a) regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito, (b) emitir la moneda legal, (c) administrar las reservas internacionales, (d) ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito, y (e) servir como agente fiscal del Gobierno. Todas las funciones se ejercen en coordinación con la política económica general. Dentro de las funciones también está la de rendir informe al Congreso sobre la ejecución de las políticas a su cargo.

El Banco funciona mediante un gerente y la Junta Directiva. La Junta elige al gerente y este es miembro de ella. La Junta está integrada por siete miembros, incluyendo al gerente y al Ministro de Hacienda, quien la preside. Los miembros restantes (de dedicación exclusiva) son nombrados por el Presidente de la República para períodos prorrogables de cuatro años, estos deben representar exclusivamente el interés de la Nación. Dos de los cinco miembros que nombra el Presidente deben ser remplazados cada cuatro años.

Las características de la Junta son: (a) ser la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, (b) tener a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el gerente del Banco, quien será elegido por la Junta Directiva.

El Presidente de la República ejerce la inspección, vigilancia y control del Banco. El Estado, por intermedio del Banco de la República, vela por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

Le está prohibido a este ente autónomo establecer cupos de crédito, otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito o de apoyos transitorios de liquidez para estos.

ARTICULADO TRANSITORIO EN EL TEXTO ORIGINAL DE LA CARTA DE 1991

La Constitución de 1991 estableció unas disposiciones transitorias que permitieron facilitar el tránsito de la anterior a la nueva Constitución, con lo cual se buscaba generar el menor traumatismo mientras se llevaban a cabo las gestiones y adecuaciones necesarias para el establecimiento del nuevo orden constitucional. Estas disposiciones transitorias están contenidas en 8 capítulos y 60 artículos transitorios.

Panorama |
pp. 141 - 166 |
Volumen 7 |
Número 13 |
Julio - diciembre |
2013 |

En la revisión del articulado se observa que los títulos de la Constitución que más artículos transitorios contemplaron fueron el título VI, correspondiente a la Rama Legislativa, con 14 artículos transitorios; el título XI, correspondiente a la organización territorial, con 11 artículos transitorios; el título VII, correspondiente a la Rama Ejecutiva, con 9 artículos transitorios; el título VIII, correspondiente a la Rama Judicial, con 9 artículos transitorios; el título XII, sobre el régimen económico y de la hacienda pública, con 7 artículos transitorios; el título IX, sobre las elecciones y organización electoral, seguido del título II, “De los derechos, las garantías y los deberes”, con 3 artículos cada uno; el título IV, “De la participación democrática y de los partidos políticos”, con 2 artículos; y el título X, “De los mecanismos de control”, con 2 artículos.

En lo correspondiente a la Rama Legislativa se resaltan algunos de los artículos transitorios que influyen en todo el proceso normativo tendiente a esa reorganización necesaria para la adaptación a las nuevas circunstancias. En el artículo transitorio núm. 3 se establece que ni el Congreso ni sus comisiones entrarán en receso, ni podrán ejercer ninguna de sus atribuciones, ni por iniciativa propia ni por convocatoria del Presidente de la República.

En el artículo transitorio núm. 10 se estableció que los decretos que expida el Gobierno en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas en la Constitución tendrán fuerza de ley, y su control de constitucionalidad corresponderá a la Corte Constitucional. En el artículo transitorio núm. 6 se creó una comisión especial en donde una de las principales funciones era la de preparar los proyectos de ley que se consideraran convenientes para desarrollar la Constitución. En el artículo transitorio núm. 8 se establece que los decretos expedidos en ejercicio de las facultades de estado de sitio, hasta la fecha de promulgación del presente acto constituyente, continuarán rigiendo por un plazo máximo de noventa días, durante los cuales el Gobierno Nacional podrá convertirlos en legislación permanente, mediante decreto, si la comisión especial no los imprueba.¹⁷

Sobre la organización territorial se expidieron los siguientes artículos transitorios. Según el artículo transitorio núm. 16 se estableció que, salvo los casos que señalare la Constitución, la primera elección popular de gobernadores se celebraría el 27 de octubre de 1991, y que los gobernadores elegidos en esa fecha tomarían posesión el 2 de enero de 1992. Según el artículo 17 la primera elección popular de gobernadores en los departamentos del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada se hará a más tardar en 1997. Con relación a los alcaldes, concejales y diputados elegidos en 1992, estos ejercerían sus funciones hasta el 31 de diciembre de 1994. Según el artículo transitorio núm. 38 el Gobierno organizará e integrará, en el término de seis meses, una comisión de ordenamiento territorial, encargada de realizar los estudios y formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que considere del caso para acomodar la división territorial del país a las disposiciones de la Constitución.

La comisión de ordenamiento cumplirá sus funciones durante un período de tres años, pero la ley podrá darle carácter permanente. En este caso, la misma ley fijará la periodicidad con la cual presenta sus propuestas. En el artículo 39 se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias precisas, por un término de tres meses, para expedir decretos con fuerza de ley mediante los cuales se asegurara la debida organización y el funcionamiento de los nuevos departamentos erigidos como tales en la Constitución. En ejercicio de estas facultades el Gobierno podría suprimir las instituciones nacionales encargadas de la administración de las antiguas intendencias y comisarías y asignar a las entidades territoriales los bienes nacionales que a juicio del Gobierno deban pertenecerles.

A su vez, en el artículo transitorio núm. 40 se consideraron válidas las creaciones de municipios hechas por las asambleas departamentales antes del 31 de diciembre de 1990. En el artículo 41 se estableció que si durante los dos años siguientes a la fecha de promulgación de la Constitución de 1991 el Congreso no dictaba la ley a la que se refieren los artículos 322, 323 y 324 de la Constitución Política, sobre régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, el Gobierno por una sola vez expediría las normas correspondientes.

De igual manera, en el artículo transitorio núm. 42 se estableció que mientras el Congreso expide las leyes de que trata el artículo 310 de la Constitución, el Gobierno adoptará, por decreto, las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad de población del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en procura de los fines expresados en el mismo artículo.

¹⁷ Los artículos transitorios núm. 9 y 10 definieron la vigencia de las facultades extraordinarias de la comisión especial y la fuerza de ley que tendrían los decretos expedidos por el Gobierno en ejercicio de las facultades otorgadas en los artículos transitorios.

En el artículo transitorio núm. 56 se estableció que mientras se expide la ley a que se refiere el artículo 329 el Gobierno podría dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

Con relación a los artículos referidos a las atribuciones y facultades otorgadas a la Rama Ejecutiva contempladas, tenemos: El artículo transitorio núm. 5 literal d), que Reviste al Presidente de la República de precisas facultades para expedir el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 1992. La vigencia de este artículo se definió en el artículo transitorio núm. 11 que estableció la instalación del Congreso elegido en octubre del 91 como su fecha límite.

En los artículos transitorios núm. 12 y 13 se facultó al Gobierno para no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser congresista y para, por una sola vez, establecer circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que tendrían lugar el 27 de octubre de 1991, o nombrar directamente, por una sola vez, un número plural de congresistas en cada cámara, en representación de los mencionados grupos en proceso de paz.

Así mismo en el artículo transitorio núm. 30 se autorizó al Gobierno Nacional para conceder indultos o amnistías por delitos políticos y conexos, cometidos con anterioridad a la promulgación del acto constituyente, a miembros de grupos guerrilleros que se reincorporen a la vida civil en los términos de la política de reconciliación. Para tal efecto, el Gobierno Nacional expediría las reglamentaciones correspondientes.¹⁸ En el artículo transitorio núm. 46 se facultó al Gobierno Nacional para poner en funcionamiento, por un período de cinco años, un fondo de solidaridad y emergencia social, adscrita a la Presidencia de la República, para financiar proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana. Por último, en el artículo transitorio núm. 25 se facultó al Presidente para que designara por primera y única vez a los miembros de la Sala Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.

Otra de las facultades establecidas en los artículos transitorios fue la contenida en el artículo transitorio núm. 55 sobre la facultad del Congreso de reglamentar, por medio de la ley, el reconocimiento a las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, de acuerdo con sus prácticas tradicionales de producción, el derecho a la propiedad colectiva sobre las áreas que habrá de demarcar la misma ley. La propiedad así reconocida solo será enajenable en los términos que señale la ley. La misma ley establecería mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de estas comunidades, y para el fomento de su desarrollo económico y social.

El artículo transitorio núm. 56 autorizó al Gobierno para dictar las normas fiscales necesarias y las demás relativas al funcionamiento de los territorios indígenas y su coordinación con las demás entidades territoriales.

Sobre la Rama Judicial encontramos, entre otros, los siguientes artículos transitorios. El artículo transitorio núm. 22 estableció que mientras la ley no fijara otro número, la primera Corte Constitucional estaría integrada por siete magistrados. En el artículo transitorio núm. 23 se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias precisas para que dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de la Constitución dictara, mediante decreto, el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que debían surtir ante la Corte Constitucional.

En el artículo transitorio núm. 24 se estableció que las acciones públicas de inconstitucionalidad instauradas antes del 1° de junio de 1991 continuarán siendo tramitadas y deberían ser decididas por la Corte Suprema de Justicia, dentro de los plazos señalados en el Decreto 432 de 1969, y que una vez fueran fallados todos los procesos por la Corte Su-

¹⁸ Este beneficio no podrá extenderse a delitos atroces ni a homicidios cometidos fuera de combate o aprovechándose del estado de indefensión de la víctima.

prema de Justicia, conforme al inciso primero del citado artículo, su Sala Constitucional cesaría en el ejercicio de sus funciones.

En el artículo transitorio núm. 27 se estableció que la Fiscalía General de la Nación entraría a funcionar cuando se expidieran los decretos extraordinarios que la organizaran y los que establecieran los nuevos procedimientos penales, en desarrollo de las facultades concedidas por la Asamblea Nacional Constituyente al Presidente de la República, y que las actuales fiscalías de los juzgados superiores, penales del circuito y superiores de aduana y de orden público pasarían a la Fiscalía General de la Nación. Que las demás fiscalías se incorporarían a la estructura orgánica y a la planta de personal de la Procuraduría.

Al Procurador General se le encargó que definiera la denominación, funciones y sedes de esos servidores públicos, para lo cual podría designar a quienes venían ejerciendo dichos cargos, conservando su remuneración y régimen prestacional. La Procuraduría Delegada en lo Penal continuaría en la estructura de la Procuraduría General de la Nación e igualmente pasarían a la Fiscalía General de la Nación la dirección nacional y las direcciones seccionales de instrucción criminal, el cuerpo técnico de policía judicial y los juzgados de instrucción criminal de la justicia ordinaria, de orden público y penal aduanera. La Dirección Nacional de Medicina Legal del Ministerio de Justicia, con sus dependencias seccionales, se integraría a la Fiscalía General como establecimiento público adscrito a la misma.

Por último, en el artículo transitorio núm. 59 se estableció que la Constitución de 1991 y los demás actos promulgados por la Asamblea Constituyente no estarían sujetos a control jurisdiccional alguno.

En lo relacionado con el régimen económico y de hacienda encontramos lo siguiente. En el artículo transitorio núm. 5 se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias precisas para expedir el Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 1992, según el parágrafo del artículo transitorio núm. 6, mediante el cual se creó una comisión especial, se estableció que si esta comisión no aprobaba antes del 15 de diciembre de 1991 el proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1992, regiría el del año anterior, pero el Gobierno podría reducir gastos y, en consecuencia, suprimir o fusionar empleos, cuando así lo aconsejaran los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.

En el artículo transitorio núm. 34 se facultó al Presidente de la República para que en un plazo no mayor de ocho días hábiles, contados a partir de la promulgación de la nueva Carta, designará por un período de tres años a un ciudadano que tendría la función de impedir de oficio, o a petición de parte, el uso de recursos originalmente provenientes del tesoro público o del exterior, en las campañas electorales que se efectuaran en el término indicado, exceptuando la financiación de las campañas electorales conforme a la Constitución o la ley. Para este efecto tendrá derecho a pedir y a obtener la colaboración de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República, de todas las entidades públicas que ejercieran atribuciones de control y vigilancia y de los organismos que ejercieran funciones de policía judicial.

En el artículo transitorio núm. 43 se estableció que para financiar el funcionamiento de las nuevas instituciones y atender las obligaciones derivadas de la reforma constitucional que no hubieran sido compensadas por disminución de gastos o traslados de responsabilidades, el Congreso podría, por una sola vez, disponer ajustes tributarios cuyo producto se destinaría exclusivamente a la Nación, y que si en un plazo de dieciocho meses, contados a partir de la instalación del Congreso, este no había efectuado tales ajustes fiscales y era evidente que los esfuerzos de la administración para hacer más eficiente el recaudo y para disminuir el gasto público a nivel nacional no habían sido suficientes para cubrir los nuevos gastos, el Gobierno Nacional podría, por una sola vez, mediante decreto con fuerza de ley, realizar dichos ajustes.

En el artículo transitorio núm. 44 se estableció que el situado fiscal para el año de 1992 no sería inferior al de 1991 en pesos constantes. En el artículo transitorio núm. 45 se estableció que los distritos y municipios percibirán como

mínimo, durante la vigencia fiscal de 1992, las participaciones en el IVA establecidas en la Ley 12 de 1986, y que a partir de 1993 entraría a regir lo dispuesto en el artículo 357 de la Constitución, sobre participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Sin embargo, se estipuló que la ley establecería un régimen gradual y progresivo de transición a partir de 1993 y por un período de tres años, al cabo del cual entrarían en vigencia los nuevos criterios de distribución señalados en el citado artículo; que durante el período de transición el valor que recibirían los distritos y municipios por concepto de participaciones no sería inferior, en ningún caso, al percibido en 1992, en pesos constantes.

El artículo transitorio núm. 48 estableció que dentro de los tres meses siguientes a la instalación del Congreso de la República el Gobierno presentaría los proyectos de ley relativos al régimen jurídico de los servicios públicos, la fijación de competencias y criterios generales que regirán la prestación de los servicios públicos domiciliarios, así como su financiamiento y régimen tarifario. Igualmente, presentaría los proyectos concernientes al régimen de participación de los representantes de los municipios atendidos y de los usuarios en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten los servicios; así como los relativos a la protección, deberes y derechos de aquellos; y al señalamiento de las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios.

El artículo transitorio núm. 49 tuvo por objeto reglamentar actividades como las contempladas en el artículo 150, numeral 19, literal d): regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público; ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, reguló sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles (art. 189, numeral 24); que las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y solo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito (art. 335). Este artículo transitorio delegó en el presidente de la República la puesta en vigencia de estas normas mediante decretos que tendrían fuerza de ley, si no se desarrollaba en los términos establecidos por la Asamblea Constituyente.

Las funciones de la Junta Monetaria fueron asumidas por la nueva Junta del Banco de la República mediante el artículo transitorio núm. 51, que además estableció que la ley determinaría las entidades a las cuales se trasladarán los fondos de fomento administrados por el Banco, y que al mes siguiente a su instalación el Gobierno presentará al Congreso el proyecto de ley relativo al ejercicio de las funciones del Banco y a las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expediría sus estatutos.

El artículo transitorio núm. 52 estableció que a partir de la entrada en vigencia de la Constitución, la Comisión Nacional de Valores tendría el carácter de Superintendencia. Por su parte, en el artículo transitorio núm. 53 se definió que el Gobierno tomaría las decisiones administrativas y haría los traslados presupuestales que fueren necesarios para asegurar el normal funcionamiento de la Corte Constitucional.

El artículo transitorio núm. 60 estableció que para los efectos de la aplicación de los artículos 346 y 355 el Gobierno formularía anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, y lo presentaría al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, con la limitante que en la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que no correspondiera 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.

Con relación al artículo 355 de la Carta, ninguna de las ramas u órganos del poder público podría decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. 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 de Desarrollo y los planes seccionales. Tratándose de planes de desarrollo departamentales, distritales y municipales, serán considerados los aprobados por la respectiva Corporación Pública Territorial. El Gobierno Nacional reglamentaría la materia.

El Acto Legislativo núm. 5 de 2011 incorporó 6 nuevos párrafos transitorios para precisar el manejo del Sistema General de Regalías, temática de la cual no nos podemos ocupar por lo extenso de la misma, ya que amerita un trabajo aparte.

CONCLUSIONES

- El manejo de los recursos públicos y de las finanzas del Estado va evolucionando en pos de la positivización constitucional con la Carta de 1991.
- Hay preponderancia del Ejecutivo en el tema de la formación del presupuesto y los planes de desarrollo.
- El tema más recurrente en las reformas constitucionales a la Carta de 1991 es el de manejo de recursos y competencias.
- Se vislumbra el afianzamiento de las instituciones de la Carta de 1991, primordialmente de la responsabilidad de los municipios, quienes son la entidad territorial fundamental y autónoma dentro del marco de la norma de normas.
- Las instituciones jurídicas del manejo de recursos económicos del Estado van en el camino de la cultura de la participación y el manejo eficiente de los recursos y de la sostenibilidad fiscal.
- La autonomía de la banca central queda en cuestión, porque se resquebrajan los pesos y contrapesos por la reelección presidencial aprobada en el 2004, dado que la junta del Banco de la República es del resorte del actual mandatario.
- La Carta de 1991 recoge figuras de la anterior constitución y sus reformas, entre las más destacadas están las de 1910 y 1936.
- Con la promulgación de la Carta de 1991 se van afincando instituciones que tienden a una mayor autonomía en el manejo de los recursos, específicamente los distritos y municipios.
- Los departamentos son apenas cedentes de las transferencias a los municipios, no se evidencia mejor atención de las competencias a su cargo, son más entes burocráticos sentenciados a desaparecer, a cambio que resurja la región territorial.
- Ha sido positiva la inescindible unión entre normas de planeación y presupuesto.

- Se apeló a la figura de la intervención del Estado en la economía para adoptar el principio de sostenibilidad fiscal, no solo en el plano nacional, sino también en el territorial.
- Está prohibido invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.
- Dentro de los recursos del Estado, el tema de la riqueza natural ha estado relegada y solo se pondera desde la perspectiva de la explotación económica que se pueda tener de ella.

REFERENCIAS

1. Aristizábal Botero, M. (2010). Las finanzas públicas nacionales en las cláusulas constitucionales, 1886-1936. *Ambiente Jurídico*, 12, 17-29.
2. Arizmendi, I. (1989). *Presidentes de Colombia*. Bogotá, Colombia: Planeta.
3. Ballen, R. (1997). *Estructura del Estado*. Bogotá, Colombia: Doctrina y Ley.
4. Calderón, L. et al. (2007). *El espíritu de la Constitución Política de Colombia quince años después*. Manizales, Colombia: Tizan.
5. Cámara de Representantes (1987). *Descentralización administrativa*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
6. Colombia, Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa (1905). Acto Reformatorio núm. 4 de 1905. Por el cual se deroga el artículo 204 de la Constitución. Recuperado de: http://cs.articleusweb.com/servlet/SirveObras/bameric/12726101947818273098435/p0000001.htm#I_71_.
7. Colombia, Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa (1909). Acto Legislativo núm. 1 de 1909. Por el cual se crean los Consejos Administrativos Departamentales. Recuperado de: http://cs.articleusweb.com/servlet/SirveObras/bameric/12726101947818273098435/p0000001.htm#I_2_.
8. Colombia, Asamblea Nacional (1910). Acto Legislativo núm. 3 de 1910. Reformatorio de la Constitución. Recuperado de: http://cs.articleusweb.com/servlet/SirveObras/bameric/12726101947818273098435/p0000001.htm#I_37_.
9. Colombia, Asamblea Nacional (1936). Acto Legislativo núm. 1 de 1936. Reformatorio de la Constitución. Recuperado de: www.lablaa.org/blaavirtual/historia/docpais/reformas.doc.
10. Colombia, Congreso de la República (1945). Acto Legislativo 1 de 1945. Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1945.HTML.
11. Colombia, Congreso de la República (1968). Acto Legislativo 1 de 1968. Recuperado de: ftp://ftp.camara.gov.co/camara/basedoc%2015-07,11/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1968.HTML.
12. Colombia, Asamblea Nacional Constituyente (1991). Constitución Política de 1991. Recuperado de: <http://bib.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01361686468917724422802/index.htm>.
13. Colombia, Congreso de la República (1991). Constitución Política de 1991. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html.
14. Colombia, Congreso de la República (1993). Acto Legislativo núm. 1 de 1993. *Diario Oficial*, núm. 40.995, 18 de agosto de 1993. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_1993.html.
15. Colombia, Congreso de la República (1995). Acto Legislativo núm. 1 de 1995. *Diario Oficial*, núm. 42.132, 1° de diciembre de 1995. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_1995.html.
16. Colombia, Congreso de la República (1996). Acto Legislativo núm. 1 de 1996. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_1996.html.
17. Colombia, Congreso de la República (2001). Acto Legislativo núm. 1 de 2001. *Diario Oficial*, núm. 44.506, 1 de agosto de 2001. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2001.html.
18. Colombia, Congreso de la República (2003). Acto Legislativo núm. 1 de 2003. Recuperado de: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2003.html.

19. Colombia, Congreso de la República (2007). Acto Legislativo núm. 1 de 2007. Recuperado de: [http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2007.html](http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_01_2007.html).
20. Colombia, Congreso de la República (2007). Acto Legislativo núm. 2 de 2007. *Diario Oficial* núm. 46.681, 6 de julio de 2007. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2007.html.
21. Colombia, Congreso de la República (2007). Acto Legislativo núm. 4 de 2007. *Diario Oficial*, núm. 46.686, 11 de julio de 2007. Recuperado de: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_04_2007.html.
22. Colombia, Congreso de la República (2011). Acto Legislativo núm. 2 de 2011. Recuperado de: [http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2011.html](http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_02_2011.html).
23. Colombia, Congreso de la República (2011). Acto Legislativo núm. 3 de 2011. Recuperado de: [http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_03_2011.html](http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_03_2011.html).
24. Colombia, Congreso de la República (2011). Acto Legislativo núm. 5 de 2011. Recuperado de: [http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_05_2011.html](http://www.secretari-
asenado.gov.co/senado/basedoc/cp/acto_legislativo_05_2011.html).
25. Colombia, Congreso de la República (1898). Ley 24 de 1898. Por la cual se sustituye el artículo 205 de la Constitución. Bogotá: Imprenta Nacional.
26. Colombia, Consejo Nacional Constituyente (1886). Constitución de 1886. Por medio de la cual se decreta la Constitución Política de Colombia. Recuperado de: [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/
SirveObras/68062733439359617422202/p0000001.htm](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/
SirveObras/68062733439359617422202/p0000001.htm).
27. Colombia, Congreso de la República (1986). Acto Legislativo núm. 1 de 1986. Recuperado de: [http://www.alcal-
diabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440](http://www.alcal-
diabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9440)
28. Colombia, Congreso de la República (1977). Acto Legislativo núm. 2 de 1977. Recuperado de [ftp://ftp.camara.gov.
co/camara/basedoc%2015-07-11/cp/ACTO_LEGISLATIVO_02_1977.HTML](ftp://ftp.camara.gov.
co/camara/basedoc%2015-07-11/cp/ACTO_LEGISLATIVO_02_1977.HTML)
29. Colombia, Congreso de la República (1979). Acto Legislativo núm. 1 de 1979. Recuperado de: [ftp://ftp.camara.gov.
co/camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1979.HTML](ftp://ftp.camara.gov.
co/camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1979.HTML)
30. Colombia, Congreso de la República (1986). Ley 12 de 1986. Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o IMPuesto al Valor Agregado (IVA) y se reforma el Decreto 232 de 1983. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1172>
31. Colombia, Congreso de la República (1977). Acto Legislativo 1 de 1977. Recuperado de: [ftp://ftp.camara.gov.co/
camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1977.HTML](ftp://ftp.camara.gov.co/
camara/basedoc%2016-12-10/cp/ACTO_LEGISLATIVO_01_1977.HTML), julio 4 de 2009.
32. Gómez, F. (2009). *Constitución Política de Colombia anotada* (20ª ed.). Bogotá, Colombia: Leyer.
33. Henao, J. (1986). *Constitución Política de Colombia* (6ª ed.). Bogotá, Colombia: Temis.
34. Olano García, H. A. (2000). *Constitución Política de Colombia e historia constitucional* (5ª ed.). Bogotá, Colombia: Doctrina y Ley.
35. Ortiz, C. (2002). *Nuestra Colombia. 200 años de vida nacional*. Bogotá, Colombia: Prensa Moderna.
36. Piedrahíta, C. (1995). *Constituciones Políticas Nacionales de Colombia* (2ª ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Externado.
37. Tirado, Á. (1989). *Nueva historia de Colombia*. Bogotá, Colombia: Planeta.