

RESPONSABILIDAD FISCAL

Evolución desde dos ámbitos: la óptica del control fiscal y la perspectiva de la política macroeconómica colombiana



**Luis Alberto Rodríguez Ospino
Gabriel Piraquive Galeano**



Instituto Latinoamericano de Altos Estudios

Responsabilidad fiscal.

Evolución desde dos ámbitos: la óptica del control fiscal y la perspectiva de la política macroeconómica colombiana

Responsabilidad fiscal.

Evolución desde dos ámbitos: la óptica del control fiscal y la perspectiva de la política macroeconómica colombiana

Luis Alberto Rodríguez Ospino
Gabriel Piraquive Galeano

Queda prohibida la reproducción por cualquier medio físico o digital de toda o un aparte de esta obra sin permiso expreso del Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos (*Peer Review Double Blinded*).

Esta publicación está bajo la licencia Creative Commons Reconocimiento - NoComercial - SinObraDerivada 3.0 Unported License.



ISBN 978-628-7532-14-4

© LUIS ALBERTO RODRIGUEZ OSPINO, 2022
© GABRIEL ARMANDO PIRAQUIVE GALEANO, 2022
© Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2022
Derechos patrimoniales exclusivos de publicación y distribución de la obra
Cra. 18 # 39A-46, Teusaquillo, Bogotá, Colombia
PBX: (57) 601 703 6396/601 378 6529
www.ilae.edu.co

Diseño de carátula y composición: JESÚS ALBERTO CHAPARRO TIBADUIZA
Edición electrónica: Editorial Milla Ltda. (57) 601 323 2181
editorialmilla@telmex.net.co

Editado en Colombia
Published in Colombia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	17
I. Evolución del concepto de responsabilidad fiscal	17
II. Desempeño fiscal	23
III. La evolución del Estado colombiano	24
CAPÍTULO PRIMERO	
LA MISIÓN KEMMERER EN COLOMBIA	31
I. Contexto internacional de las primeras décadas del Siglo xx	32
II. Contexto de la economía colombiana en las primeras décadas del siglo xx	38
III. Principales impactos de la Misión Kemmerer	42
CAPÍTULO SEGUNDO	
LA RESPONSABILIDAD FISCAL DESDE	
LA PERSPECTIVA DEL CONTROL FISCAL	47
I. Período 1923 - 1990	53
A. Ley 42 de 1923	53
B. Oficina de estadística	57
C. Ajustes a la Ley 42 de 1923, expedición del Decreto Ley 911 de 1932	58
D. Acto Legislativo 01 de 1945	61
E. Ley 58 de 18 de diciembre de 1946	63
F. Decreto 2240 de 25 de octubre de 1951	64
G. Ley 151 de 24 de diciembre de 1959	65
H. Acto Legislativo 01 de 1968	66
I. Ley 20 de 1975	67

Responsabilidad fiscal

J.	Decreto 222 de 2 de febrero de 1983	69
K.	Ley 42 de 13 de diciembre de 1983	70
L.	Ley 106 de 30 de diciembre de 1993	71
II.	Periodo 1991-2020	72
A.	Ley 610 de 2000	76
B.	Decreto 267 de 2000	76
C.	Acto Legislativo 04 de 2019	79
D.	Decreto 405 de 2020	82

CAPÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD FISCAL DESDE EL ÁNGULO PRESUPUESTAL Y MACROECONÓMICO

		85
I.	Ley 34 de 1923 - Ley restrictiva del presupuesto	85
A.	Contexto institucional y económico de la expedición de la Ley 34 de 1923	85
B.	Antecedentes de la legislación presupuestal en Colombia	90
C.	Aspectos relevantes de la Ley 34 de 1923	94
II.	Ley 64 de 1931	102
A.	Principales hechos económicos	102
B.	Principales elementos de la Ley 64 de 1931	104
III.	Decreto 164 de 1950	106
A.	Principales hechos económicos y la Misión del Banco Mundial	106
B.	Principales elementos del Decreto 164 de 1950	109
IV.	Decreto 1675 de 1964	113
A.	Principales hechos económicos	113
B.	Principales elementos del Decreto 1675 de 1964	117
V.	Decreto 294 de 1973	120
A.	Principales hechos económicos	120
B.	Aspectos centrales del Decreto 294 de 1973	123
VI.	Decreto Ley 38 de 1989	129
A.	Principales hechos económicos	129
B.	Principales problemas del sistema presupuestal colombiano antes de la expedición de Ley 38 de 1989	132

Contenido

C.	Objetivos de la Ley 38 de 1989	133
D.	Principales aportes de la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994	134
VII.	Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995	137
VIII.	Ley 819 de 2003	141
IX.	Decretos 4730 DE 2005 y 1957 de 2007 - Principales novedades	144
X.	Ley 1473 de 2011 - Principales aspectos	145
XI.	Acto Legislativo 03 de 2011	146
XII.	Principales logros de la institucionalidad de la responsabilidad fiscal	147
A.	Finanzas públicas	152
B.	La carga tributaria	152
C.	Evolución y reformas al gasto público	155
D.	Las reformas	158
E.	Balance Fiscal del gnc	160
F.	Logros sociales	163
1.	Reducción de la pobreza y la desigualdad	163
2.	Evolución del gasto social	165
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		167
BIBLIOGRAFÍA		171
ANEXO		189
LOS AUTORES		200

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.	Tasa de crecimiento del PIB per cápita (1920-1929)	33
Gráfico 2.	Tasa de inflación en Estados Unidos y Reino Unido (1920-1929)	35
Gráfico 3.	Tasa de crecimiento del PIB en Colombia (1906-1932)	40
Gráfico 4.	Evolución de los impuestos directos e indirectos	149
Gráfico 5.	Evolución de la carga tributaria	153
Gráfico 6.	Evolución del gasto de funcionamiento e inversión del GNC (% del PIB)	156
Gráfica 7.	Evolución del Gasto Público del GNC	157
Gráfica 9.	Evolución de la deuda pública del GNC (% PIB)	162
Gráfico 10.	Pobreza Monetaria y Pobreza Extrema	164
Gráfico 11.	Desigualdad y crecimiento del PIB	164
Gráfico 12.	Gasto Público Social (% del PIB)	166

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.	Tasa de desempleo promedio (1920-1929)	36
Tabla 2.	Tasa de crecimiento promedio de la productividad laboral (1920-1929)	37

SIGLAS

ACPM	Aceite Combustible Para Motores
AFP	Administradoras de Fondos de Pensión
BEP	Beneficios Económicos Periódicos
CAN	Centro Administrativo Nacional
CAT	Certificados de Abono Tributario
CONPES	Consejo de Política Económica y Social
CONFIS	Consejo Superior de Política Fiscal
DAFP	Departamento Administrativo de la Función Pública
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DRI	Desarrollo Rural Integrado
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
EFS	Entidad Fiscalizador Superior
EPS	Entidades Promotoras de Salud
FAEP	Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera
FONPET	Fondo de Pensiones Territoriales
FMI	Fondo Monetario Internacional
GMF	Gravamen a los Movimientos Financieros
GNC	Gobierno Nacional Central
IVA	Impuesto al Valor Agregado
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IFI	Instituto de Fomento Industrial
ISS	Instituto de Seguros Sociales

Responsabilidad fiscal

MGMP	Marco de Gasto de Mediano Plazo
MFMP	Marco Fiscal de Mediano Plazo
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
PAN	Plan de Alimentación Nacional
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
PIB	Producto Interno Bruto
PAC	Programa Anual de Caja
SPNF	Sector Público No Financiero
SENA	Servicio Nacional de Aprendizaje
TES	Títulos de Tesorería

INTRODUCCIÓN

I. EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD FISCAL

El objetivo de este trabajo de investigación es analizar la forma en que ha evolucionado el concepto de responsabilidad fiscal en Colombia, primero, desde la órbita macroeconómica y presupuestal y, segundo, desde el control fiscal.

Los dos elementos de este concepto han evolucionado de forma paralela. Por un lado, las normas presupuestales tuvieron un avance importante desde la expedición del primer estatuto de presupuesto en 1868, luego se dio paso a la Ley 110 de 23 de noviembre de 1912¹ y, más adelante, al estatuto vigente hasta la expedición de la Ley 34 de 18 de julio de 1923² sobre normas de regulación presupuestal, que fue asesorada por la Misión Kemmerer³ contratada por primera vez en 1923 y, por último, a la Ley 64 de 15 de mayo de 1931⁴, también ajustada por la segunda Misión Kemmerer. Los últimos estatutos en 1950, el Decreto 164 de 26 de enero 1951⁵ y, más tarde, el Decreto 1675 de

1 *Diario Oficial*, n.º 14.845, de 19 de marzo de 1913, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1643363>].

2 *Diario Oficial*, n.º 19.113, de 23 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787878>].

3 Se le da este nombre por EDWIN WALTER KEMMERER (Scranton, 29 de junio de 1875-Princeton, 16 de diciembre de 1945), quien recorrió América Latina con una comisión de expertos entre 1919 y 1931 asesorando Gobiernos en reformas económicas y monetarias para mantener estabilidad económica.

4 *Diario Oficial*, n.º 21.697, de 25 de mayo de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1806213>].

5 *Diario Oficial*, n.º 27.530, de 10 de febrero de 1951, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1811371>].

14 de julio de 1964⁶ y el Decreto 294 de 28 de febrero de 1973⁷ estructuraron la regulación presupuestal en lo concerniente a los principios, los procedimientos de planeación, preparación y ejecución del presupuesto.

La expedición de la Ley 19 de 25 de noviembre de 1958⁸, mediante la cual se crea el Departamento Nacional de Planeación con la misión de hacer el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Inversiones y Proyectos, le introduce al presupuesto, no solo el principio de planeación, sino de institucionalidad. Durante el proceso de preparación y ejecución, también se contempla la participación de dos entidades: el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación –DNP–. Si bien esta sofisticación en el proceso presupuestal fue un avance a los ojos de la comunidad internacional, la preparación y ejecución continuó siendo un proceso que no incorporaba las restricciones de la programación macroeconómica tal como en la actualidad existe. Solo con los ejercicios de programación macroeconómica que se presentaron al Consejo de Política Económica y Social –CONPES– en la década de los 1980, se comenzó a hacer un ejercicio de consistencia macroeconómica en el que se relacionaban las metas monetarias y las consecuencias de la financiación del balance fiscal, con las metas de inflación y de tipo de cambio y, también, con el crecimiento de la economía y el empleo.

En este contexto, se expide la Ley 38 de 21 de abril de 1989⁹, que fue ajustada por las leyes 179 de 30 de diciembre de 1994¹⁰ y 225 de 20 de diciembre de 1995¹¹, mediante la cual se incorporan en forma explícita el Plan Financiero (como marco de formulación del ejercicio presupuestal) y el principio de homeostasis presupuestal mediante el

6 Disponible en: [<https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal>].

7 *Diario Oficial*, n.º 33.804, de 9 de marzo de 1973, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1714080>].

8 *Diario Oficial*, n.º 29.835, de 9 de diciembre de 1958, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1575113>].

9 *Diario Oficial*, n.º 38.789, de 21 de abril de 1989, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593968>].

10 *Diario Oficial*, n.º 41.659, de 30 de diciembre de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1653981>].

11 *Diario Oficial*, n.º 42.157, de 20 de diciembre de 1995, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1656373>].

cual se establece que el presupuesto debe guardar coherencia con el crecimiento de la economía y las metas macroeconómicas. Lo anterior fue relevante dadas las grandes reformas contempladas en la Constitución de 1991 y las normas que las ejecutaron, entre las cuales se permitió la participación del sector privado en la ejecución de las políticas y algunas funciones del Estado (como los proyectos de construcción de infraestructura), que permitían que el ejercicio de programación fiscal incorporara todos los elementos de la política macroeconómica, no solo en la parte real, sino financiera y monetaria. Esto significó cambios en las normas de contratación del Estado –sobre todo con los particulares– e introdujo la estructuración y asignación de riesgos entre el Estado y los particulares.

Sumado a lo anterior, la financiación del presupuesto tuvo opciones diferentes a las originadas en impuestos y créditos de la banca multilateral; una de estas fue la emisión de Títulos de Tesorería –TES–. En este sentido, la creación de los TES como instrumentos de financiación presupuestal, incorporó a los particulares y a los inversionistas institucionales en esta función, para permitir, entre otras posibilidades, la profundización del mercado de capitales y la creación de agentes especializados en vehículos financieros.

Así mismo, con la expedición de la Ley 819 de 2003¹² de responsabilidad fiscal, se introdujo de manera explícita el concepto de sostenibilidad de la deuda pública y las finanzas, lo que hizo imperiosa la necesidad de adoptar una regla fiscal y de elevar el criterio de sostenibilidad en la Constitución y la jurisprudencia. Toda esta nueva institucionalidad tuvo implicaciones. Por una parte, permitió la financiación del presupuesto con el ahorro del público, pero por otra, complicó el ejercicio de la política fiscal y presupuestal y, al final, hizo más complejo el concepto de responsabilidad, el cual dejó de ser abstracto, para pasar a ser uno que implicaba compromisos con los ahorros de las personas, los trabajadores, los futuros pensionales, el crecimiento, el empleo y la seguridad social. Los avances en materia presupuestal y de responsabilidad fiscal a lo largo del siglo xx y lo que va transcurrido del xxi, fueron complementa-

12 *Diario Oficial*, n.º 45.243, de 9 de julio de 2003, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1668977>].

dos con normas de vigilancia, contabilidad, auditoría y judicialización de los actos de los funcionarios encargados de la ejecución y el uso de los recursos y del patrimonio público. Si bien las funciones de vigilancia de los recursos fueron creadas desde la Real Audiencia en el primer viaje de CRISTÓBAL COLÓN¹³ a América, estas se sofisticaron a lo largo del siglo XIX con un énfasis en la contabilidad y, más tarde, con un cuerpo de tribunales y con la “Corte de Cuentas” creada a finales de ese siglo. Dicha Corte no tenía herramientas técnicas y compartía funciones con los vigilados a través de los visitadores municipales; una ambigüedad que fue corregida con la expedición de la Ley 42 de 19 de julio de 1923¹⁴, inspirada en la Misión Kemmerer y luego ajustada por el Decreto 911 de 23 de mayo de 1932¹⁵, también con la asesoría de la segunda Misión Kemmerer. Con las misiones, se dio origen al Departamento de la Contraloría General, cuya principal función era la de vigilar el uso de los recursos y el patrimonio público y la de hacer que se reparara al Estado en caso de culpabilidad por parte de los administradores públicos. Aunque este ha sido el principio rector, la manera de ejercer dicha función ha cambiado, dado que la misma comenzó con un control fiscal oportuno y simultáneo a la expedición de los actos administrativos, dado que dichos actos debían ser registrados contablemente y aprobados por el Contralor, en la mayoría de los casos, y la Contaduría era parte de la Contraloría. En este contexto, el ejercicio del control fiscal fue elevado a rango constitucional mediante el Acto Legislativo 01 de 16 de febrero de 1945¹⁶.

Más adelante, en la década de los 1960, con la expedición del Acto Legislativo 01 de 11 de diciembre de 1968¹⁷, la Contaduría fue excluida de la Contraloría y asignada a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Con ello, se elimina buena parte de la simultaneidad entre la vigilancia y la ejecución de los actos

13 Génova, 31 de octubre de 1451?-Valladolid, 20 de mayo de 1506.

14 *Diario Oficial*, n.º 19.119, de 26 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788207>].

15 *Diario Oficial*, n.º 21.997, de 27 de mayo de 1932, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1188974>].

16 *Diario Oficial*, n.º 25.769, de 17 de febrero de 1945, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1824969>].

17 *Diario Oficial*, n.º 32.673, de 17 de diciembre de 1968, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1825156>].

públicos y la coadministración. No obstante, con la expedición de la Ley 20 de 28 de abril de 1975¹⁸, se estructuró el control fiscal en tres etapas: 1. El control previo; 2. El control perceptivo al momento del acto administrativo; y 3. El control posterior, luego de ejecutado el acto administrativo. La razón de ejercer la función del control fiscal de esta manera se debió sobre todo a que las acciones de ejecución del presupuesto y el manejo del patrimonio público estaban a cargo del Estado. La coadministración con los vigilados, inspirada en un comienzo en las experiencias de Estados Unidos y Reino Unido y, además, heredada en parte de la manera como operaba la Corte de Cuentas, se debió a que el Contralor debía vigilar cada movimiento implicado en cada acto público que comprometiera recursos del pueblo y, que a su vez, estuviera asignando a un funcionario de la más alta honestidad, capaz de ejercer, corregir errores y administrar justicia en el momento oportuno¹⁹. Esa gran confianza depositada en el funcionario era la justificación para que estuviera involucrado en los nombramientos de servidores públicos encargados de administrar los recursos y el patrimonio público.

Con la expedición de las normas de los años 1990, incluida la nueva Constitución de 1991, y con la participación del sector privado en la administración (seguridad social) y en la ejecución de los recursos públicos, esta coadministración ya no era viable ni funcional, por ello, se dispuso en la Carta Superior que la Contraloría solo podría ejercer el control posterior. No obstante, ello significó que también tendría funciones de evaluación y de auditoría al control fiscal. En ocasiones, no había cómo lograr la reparación al Estado por la pérdida del patrimonio público, además, no existía un mecanismo que permitiera advertir sobre los riesgos que implicaban la aplicación de los recursos públicos y en concreto, los proyectos de inversión. Entonces

18 *Diario Oficial*, n.º 34.313, de 12 de mayo de 1975, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787037>].

19 Contar con una oficina independiente de otros departamentos y dado que es una oficina transversal a todas las dependencias y ministerios cuya principal función es apoyar con información al Presidente de la República. La Misión Kemmerer, recomendó la creación del Departamento de la Contraloría como garante del cumplimiento de la regulación administrativa de la formación y ejecución del presupuesto de rentas y gastos, así como del buen manejo de las propiedades y activos del Estado. Su organización es similar a la existente en las grandes empresas y en muchos de los Gobiernos, bien administrado.

comenzó a haber una simetría entre la sofisticación en los procesos de consecución de las fuentes de financiación, la estructuración de los riesgos de proyectos de inversión pública, la administración de los recursos y la efectividad del control. Las pérdidas del patrimonio fueron cuantiosas, basta con mirar la construcción de infraestructura nacional, regional y local, sumado a la imposibilidad de lograr una reparación efectiva al Estado. Ello, primero, se intentó con la expedición del Decreto 267 de 22 de febrero 2000²⁰, que introdujo la *función de advertencia*, la cual fue declarada inconstitucional por la Sentencia de la Corte Constitucional C-103 de 11 de marzo de 2015²¹; pero más tarde, mediante la expedición del Acto Legislativo 04 de 18 de septiembre de 2019²² se introdujo el denominado “control concomitante”, que intenta primero evaluar de manera selectiva, la asignación de los riesgos definidos en la estructuración de los proyectos de infraestructura o de administración de los recursos del público y conceptualizar sobre el alcance de los mismos y, segundo, crear una estructura jurisprudencial para hacer efectiva la reparación en caso de daño al patrimonio público.

El concepto de responsabilidad fiscal adquirió gran trascendencia macroeconómica y quedó plasmado en el Plan Financiero, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y la Regla Fiscal. Desde la perspectiva microeconómica, se ha compatibilizado la responsabilidad en la asignación de riesgos, tanto en el diseño de la estructuración de los proyectos de inversión y en el manejo de los recursos públicos, como en la evaluación oportuna desde el órgano de control, con el fin de lograr las reparaciones pertinentes en caso de daño al patrimonio por parte de los funcionarios públicos o de los particulares.

La ventaja de introducir el control concomitante es que las diferencias entre los equipos vigilados y vigilantes, se podrán corregir en el futuro y los juicios de responsabilidad y reparación se fundamentarán

20 *Diario Oficial*, n.º 43.905, de 22 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1061345>].

21 Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015, M. P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>].

22 *Diario Oficial*, n.º 51.080, de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/30038092>].

de manera efectiva, en la negligencia, en el mal uso de los recursos o en el desvío de los mismos. Es decir, en lo que de verdad constituye un delito contra el patrimonio público. El CONPES deberá cumplir un papel esencial en la aprobación de un proyecto o en su declaración como de importancia estratégica, al incorporar el concepto de la Contraloría o del ente del control fiscal. Con ello, se logra que tanto en la estructuración y asignación de riesgos de los proyectos, como en lo concerniente a la administración de los recursos públicos, se tomen decisiones informadas, unificadas y con todos los elementos por parte del Presidente de la República y su gabinete, en torno a lo que es viable y rentable para el desarrollo del país.

II. DESEMPEÑO FISCAL

La historia de la política fiscal y macroeconómica a lo largo del siglo xx, se ha caracterizado por dos elementos: la persistencia de una posición deficitaria y los fuertes choques externos que han impactado al país en términos fiscales y presupuestales.

En lo que respecta a la posición deficitaria, osciló, hasta finales de los años 1970 entre -0,5% y -2,0% del Producto Interno Bruto –PIB–, pero en la primera parte de la década de los 1980, llegó a niveles del -7% del PIB. A finales de los años 1990, el déficit del Gobierno Nacional Central fue de -6,5% del PIB, por cuenta de la contracción de la economía que fue de 4,2%. Luego de un proceso de ajuste iniciado en 2000, cuando el déficit del Gobierno Nacional Central –GNC– fue de -5,7%, se corrigió hasta 2,6% del PIB en 2008. En este momento, se desató la crisis financiera mundial, lo que ocasionó que el déficit aumentara de nuevo, hasta alcanzar un -4,3% en 2009. A partir de 2010, el déficit se redujo en forma gradual hasta llegar a -2,4% del PIB en 2014, pero, a partir de 2015, volvió a elevarse a -3,0% en 2015 y a -4,0% del PIB en 2016, por cuenta de la caída en los precios del petróleo y del menor crecimiento de la economía, el cual se redujo de 4% a 2%. A lo largo de este siglo, se ha situado entre -2% y -4% del PIB. Desde entonces, se ha reducido en cumplimiento de las metas señaladas en la regla fiscal hasta -2,5% en 2019; sin embargo, por

efectos de la atención a la pandemia del Covid-19 y debido a la contracción mundial, se elevó a -7,8% del PIB.

La política fiscal y el resultado presupuestal, han sido bastante impactados por los choques externos. Primero, por la caída en los precios del café a finales del siglo XIX; después, por los efectos de la Primera Guerra Mundial y la entrada de los recursos de la indemnización de Panamá; más tarde, en la década de los años 1930, por la Gran Depresión; en los años 1950 por la bonanza cafetera que además, impulsó el desarrollo industrial; luego, a comienzos de los años 1970, por una nueva caída en los precios del café y, en general, de los términos de intercambio. En el período comprendido entre 1975-1977 por la gran bonanza cafetera y, luego, por la corrección de los precios del grano. Más tarde, en los años 1990 se registraron los yacimientos de Cusiana y Cupiagua y luego, ya en el presente siglo, por la subida de los precios del petróleo y el aumento de la producción petrolera, sobre todo, del Campo de Rubiales. Después de 2014 se registró la caída en los precios del petróleo y de nuevo, el déficit se aumentó a niveles de -4,0% del PIB en 2016, hasta corregirse a -2,5% del PIB en 2019; pero en la actualidad, la caída en la demanda mundial y de los precios del petróleo por cuenta del Covid-19 han conllevado a un déficit de 7,8% del PIB en 2020.

En algunas ocasiones, han sido eventos internos los que han provocado los desequilibrios fiscales, tal como fue el caso de la Guerra de los Mil Días que tuvo lugar a comienzos del siglo XX, el impacto de la crisis financiera de comienzos de los años 1980, después, la crisis hipotecaria y financiera de finales de los 1990 y en la actualidad, los efectos de la pandemia del Covid-19, que conlleva un déficit de 7,8% y 8,6% del PIB entre 2020 y 2021.

III. LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO COLOMBIANO

Durante más de medio siglo, hasta 1957, el recaudo tributario fue inferior al 5% del PIB; mientras que el gasto público osciló entre el 5,0% y el 7,2% del PIB, lo que provocó un déficit fiscal entre 0,2% y el 2,5% del PIB durante algunos años.

Introducción

Si bien la carga tributaria se elevó a niveles del 6% del PIB a finales de los años 1960, por cuenta de las reformas introducidas en el Acto Legislativo 01 de 1968 ya citado, fue la crisis fiscal y cambiaria en esos años (y la consecuente expedición del Decreto 444 del 22 de marzo de 1967²³, el cual se convirtió en el Estatuto Cambiario por cerca de dos décadas), la que permitió alcanzar el equilibrio fiscal después de 1966, cuando el déficit fue equivalente al 0,1% del PIB y el balance primario 0,4% del PIB.

Los años 1970 iniciaron con un déficit de -0,7% del PIB en 1971, el cual se elevó a -1,2% del PIB en 1972 y se redujo a 0,8% del PIB entre 1973 y 1974. Luego, como consecuencia de la bonanza cafetera del período 1975-1978, se presentó un superávit entre 0,2% y 0,5% del PIB, lo cual facilitó el financiamiento del gasto público y de los programas de inversión previstos en el Plan de Desarrollo del presidente ALFONSO LÓPEZ MICHELSEN²⁴ “Para cerrar la brecha”, no obstante en 1979 se registró un déficit de 0,5% del PIB.

Los años 1980 comienzan con un déficit de -1,6% del PIB, el cual se agudiza seriamente en los siguientes años, alcanzando niveles entre el 6,8% y 7,6% del PIB entre 1982 y 1984 y pese al esfuerzo fiscal, en 1985 el déficit se mantenía en un nivel del -4,9% del PIB. Como consecuencia de ello, la carga tributaria se elevó y alcanzó niveles entre el 7% y el 8% del PIB, se extendió el Impuesto al Valor Agregado –IVA–, luego se expidió la Ley 75 de 23 de diciembre de 1986²⁵, mediante la cual se eliminó la doble tributación para permitir una mayor capitalización empresarial.

No obstante, por efecto de la expedición de las normas acordadas para desarrollar la descentralización administrativa y fiscal, se expidió la Ley 12 de 16 de enero de 1986²⁶, según la cual se estableció una ce-

23 *Diario Oficial*, n.º 32.189, de 22 de marzo de 1967, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1098286>].

24 Bogotá, 30 de junio de 1913-11 de julio de 2007, 50.º Presidente de Colombia por el Partido Liberal, entre el 7 de agosto de 1974 y el 7 de agosto de 1978.

25 *Diario Oficial*, n.º 34.276, de 13 de mayo de 1986, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1623006>].

26 *Diario Oficial*, n.º 37.310, de 17 de enero de 1986, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1568575>].

sión del IVA que, según la norma, en 1990 ascendería al 50% del valor del impuesto, para financiar los mayores gastos de los departamentos y municipios.

Pese a lo anterior, el salto más grande se produjo en la década de los años 1990, cuando la proporción de los impuestos se elevó a niveles del 9% del PIB en 1992 y a 10,5% del PIB en 2000, después de varias reformas tributarias que buscaban financiar el gasto público social derivado de los compromisos de la nueva Constitución, del crecimiento del gasto en pensiones, de mayores pagos de intereses de la deuda y de mayores demandas de inversión, tanto a nivel nacional como territorial.

En los primeros años de este siglo, después de tres reformas tributarias y de varias reformas en materia de gasto público que intentaban limitar su crecimiento, la carga tributaria se elevó a 13,5% del PIB en 2005 y a 15% hacia 2010; hoy se encuentra en niveles del 16%, gracias al crecimiento de los ingresos derivados de la minería e hidrocarburos, los cuales, además de contribuir a la financiación del Gobierno, también aliviaron la presión del gasto de inversión de las entidades territoriales sobre las finanzas públicas del nivel central del Gobierno.

Por su parte, el gasto de funcionamiento se situó entre el 2,4% y el 2,7% del PIB entre 1924 y 1950, mientras que durante la década de los 1930, el gasto de inversión, como vimos antes, estuvo entre 1,1% y 2,1% del PIB. De esta forma, el gasto de inversión sumado al de funcionamiento –que corresponde al costo del Gobierno central excluyendo el costo de la deuda pública– se situó entre 3,9% y 4,7% del PIB, durante estos casi 25 años. Así, el tamaño del GNC hasta los años 1950 era la cuarta parte de lo que hoy corresponde al gasto del Estado. Sin embargo, este invertía de manera directa y proporcional más que en las décadas recientes.

En la década de los 1950, con la creación de entidades como el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA–, y departamentos administrativos como el DNP y el Departamento Administrativo de la Función Pública –DAFP–, y con el fortalecimiento del Instituto de Seguros Sociales –ISS–, entre otros, el gasto de funcionamiento aumentó a 4,3% del PIB; en la década de los 1960 se redujo a 3,9% y en los 1970 subió a 4,0%. A pesar de las reformas de los años 1950 y 1960 adelantadas por el pre-

sidente GUSTAVO ROJAS PINILLA²⁷ y, más tarde por el presidente CARLOS LLERAS RESTREPO²⁸, el gasto de funcionamiento se mantuvo alrededor del 4,0% del PIB.

Entre tanto, el gasto de inversión en la década de los 1950 fue de 2,4% del PIB, cuando se construyeron las grandes obras de infraestructura a cargo del GNC en ciudades como Bogotá, Cali y Tunja; proyectos regionales de transporte; el Centro Administrativo Nacional –CAN– y el aeropuerto El Dorado, entre otros. Durante los años 1960, el gasto de inversión solo aumentó de manera marginal a 2,7% del PIB, lo que derivó en la organización institucional del plan de inversiones y de la Dirección de Proyectos de Inversión en el DNP. Por último, en la década de los 1970 el gasto de inversión aumentó a 3,4% del PIB, cuando se implementó el Plan Nacional de Desarrollo *Las cuatro estrategias*, que dio un impulso al sector de la construcción. En este contexto, se comenzaron a construir grandes obras en el sector eléctrico y en el de servicios públicos (enmarcadas en el Plan de Integración Nacional, que era un plan de infraestructura), la autopista Bogotá-Medellín y se dio inicio a la construcción del aeropuerto de Rionegro, en Antioquia.

Al consolidar el gasto del GNC en estas décadas, vemos que en los años 1950, el gasto de funcionamiento sumado al de inversión, ascendía a 6,6% del PIB; en los 1960 a 6,7% del PIB y en los 1970, a 7,4% del PIB. Es razonable concluir que después de la década de los 1950, el tamaño del GNC y de alguna manera, el del Estado, aumentó en más de un 50% y, al finalizar los 1970, diríamos que se duplicó. No obstante, el GNC tenía cerca de tres veces más capacidad de inversión en estas décadas.

Durante la década de los 1990, el gasto público experimentó su crecimiento más fuerte, sobre todo como consecuencia de las mayores transferencias a las entidades territoriales, pues antes de la expedición de la nueva Constitución, se cedía máximo el 50% del IVA, según lo dispuesto por la Ley 12 de 1986 recién citada, lo que equivalía al 2,0% del

27 Tunja, 12 de marzo de 1900-Melgar, Tolima, 17 de enero de 1975, 26.º Presidente de Colombia por golpe de Estado, entre el 13 de junio de 1953 y el 10 de mayo de 1957.

28 Bogotá, 12 de abril de 1908-27 de septiembre de 1994, 30.º Presidente de Colombia por el Partido Liberal, entre el 7 de agosto de 1966 al 7 de agosto de 1970.

PIB, pero con la nueva normatividad, estas transferencias llegaron a ser del orden del 4,0% del PIB al finalizar la década de los 1990. Así mismo, se comenzó a hacer efectivo el mayor pago de pensiones, el cual pasó de 0,8% del PIB en 1990 a 1,8% en 1999. El resto del incremento del gasto de funcionamiento corrió por cuenta de la modernización del Estado, que implicó mayores gastos y de un incremento en los subsidios sociales a la niñez, a la vejez, a los servicios públicos (principalmente energía) y a la educación superior. El gasto total aumentó a casi el 11% del PIB; no obstante, la inversión en esa década se redujo al 20% del gasto total; en su lugar se aumentó la inversión social por la vía de mayores transferencias a las regiones, mayor pago de pensiones a cargo del Estado y mayor gasto en la modernización de la justicia, la regulación, el manejo del medio ambiente y el sector de la defensa.

El libro consta de cuatro partes. La primera está orientada a presentar el contexto de los años 1920 en Colombia y el mundo, con una referencia breve a la Misión Kemmerer, que retomó el desarrollo de los avances logrados en el país en lo relacionado con el banco central, el presupuesto y la supervisión bancaria y cuyas recomendaciones se constituyeron en un cuerpo coherente de desarrollo de la institucionalidad económica sobre la base del principio del equilibrio entre sus componentes, equivalente a un modelo de “hoja de balance”. En primer lugar, se relacionan de manera coherente y consistente las decisiones entre existencias y flujos de transacciones entre el banco central y los flujos fiscales y financieros. En segundo lugar, para ello, se requiere la garantía de que el funcionamiento fiscal se desarrolle de acuerdo con los principios y procedimientos legales definidos en el Estatuto Presupuestal, en muchos de los cuales la función de la Contraloría General de la República se encuentra presente.

El insumo para adelantar el control fiscal es la contabilidad pública, que fue muy justificado en la exposición de motivos de la Ley 42 de 1923 ya citada. En esta ley, la dependencia encargada de adelantar dicha función se encontraba dentro de la estructura de la Contraloría, al igual que la oficina de información estadística.

La segunda parte del documento corresponde a un recuento histórico del control fiscal en Colombia, que abarca desde la antigua Corte de Cuentas, constituida a finales del siglo XIX. Aquí se explica la manera

Introducción

en que se fue transformando el control fiscal y cómo esta función se incrusta poco a poco en el andamiaje legal y técnico, hasta que fue incluida en la Constitución Política.

La tercera parte aborda la evolución del proceso presupuestal, como un ejercicio de programación y ejecución de los recursos que cumple unos pocos principios y que, luego, se sofisticó hasta convertirse en un instrumento de decisión y coordinación de la política económica.

Por último, la cuarta parte hace una evaluación de los indicadores a lo largo de los períodos analizados, haciendo énfasis en las últimas décadas, desde que el ejercicio y la gestión presupuestal quedó incorporada a la programación macroeconómica y fiscal.

Este documento deja claro que la responsabilidad fiscal no solo se refiere a cumplir de manera responsable con la programación y ejecución de los impuestos y los gastos y al impacto sobre las variables reales y monetarias que implica el manejo económico, sino que debe ser guiada y vigilada por el control fiscal y la jurisprudencia de la responsabilidad fiscal; es decir, existe una función macroeconómica de la responsabilidad fiscal y otra, a nivel microeconómica, relacionada con el uso responsable de los recursos.

CAPÍTULO PRIMERO

LA MISIÓN KEMMERER EN COLOMBIA

Según EUGENIA GOZZI y RICARDO TAPPATA²⁹ la Misión Kemmerer fue adelantada en varios países de Latinoamérica entre 1919 y 1931 –Guatemala (1919), Colombia (1923), Chile (1925), Ecuador (1926), Bolivia (1928) y Perú (1930)–. La Misión fue liderada por el economista estadounidense EDWIN WALTER KEMMERER, quien estuvo acompañado por expertos en banca, contabilidad, organización tributaria y auditoría. El fin principal de la asesoría era consolidar la estabilidad monetaria en estos países, por ejemplo, en el caso de Colombia, como resultado de las recomendaciones de la Misión se crearon el Banco de la República la Contraloría General de la República y la Superintendencia Financiera.

Durante los años previos y en la década en la que se llevaron a cabo las distintas misiones de Kemmerer a nivel mundial, se vivieron importantes acontecimientos sociales y económicos que tuvieron efectos significativos en muchos países. Entre los primeros se encuentran la Primera Guerra Mundial y la gran pandemia de influenza; entre los segundos, se observaron reducciones en el PIB per cápita, altas tasas de inflación y de desempleo, y bajo crecimiento de la productividad laboral.

Con el objetivo de comprender de mejor manera el contexto mundial y nacional en el que se desarrolló la Misión Kemmerer, se presenta a continuación un contexto del panorama económico en el mundo

29 EUGENIA GOZZI y RICARDO TAPPATÁ. “La Misión Kemmerer”, en Fit & Propper Consulting, 2010, disponible en [http://fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf].

y en Colombia, después, se presentan los principales resultados de la Misión.

I. CONTEXTO INTERNACIONAL DE LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

ROBERT J. BARRO y JOSÉ F. URSÚA³⁰ acuden a una definición según la cual un desastre macroeconómico consiste en una disminución acumulada del 10% o más en el PIB real per cápita o en el consumo real per cápita durante uno o más años después de un evento, así, encontraron que los tres eventos globales adversos más importantes desde 1870, fueron las dos Guerras Mundiales y la Gran Depresión de principios de los 1930. Dada la contemporaneidad entre los efectos económicos y sociales de la Primera Guerra Mundial y la gran pandemia de influenza de 1918-1920, es posible que esta última haya podido acrecentar los efectos económicos adversos registrados durante la segunda década del siglo pasado.

De acuerdo con CLIVE L. BELL y MAUREEN LEWIS³¹, la gran pandemia de influenza se caracterizó por tener tres oleadas –la primera, durante la primavera de 1918; la segunda, desde septiembre de 1918 hasta enero de 1919 y la tercera, desde febrero de 1919 hasta finales del mismo año– y por ser de corta duración, ya que dos años después del primer brote registrado, el virus había desaparecido. Las dos primeras oleadas coincidieron con el final de la Primera Guerra Mundial y la segunda, presentó la mayor tasa de mortalidad. Barro y otros³² señalan que las tasas estimadas de muerte para 48 países fueron 1,42% en

30 ROBERT J. BARRO y JOSÉ F. URSÚA. “Macroeconomic data”, 2010, disponible en [<https://scholar.harvard.edu/barro/publications/barro-ursua-macroeconomic-data>].

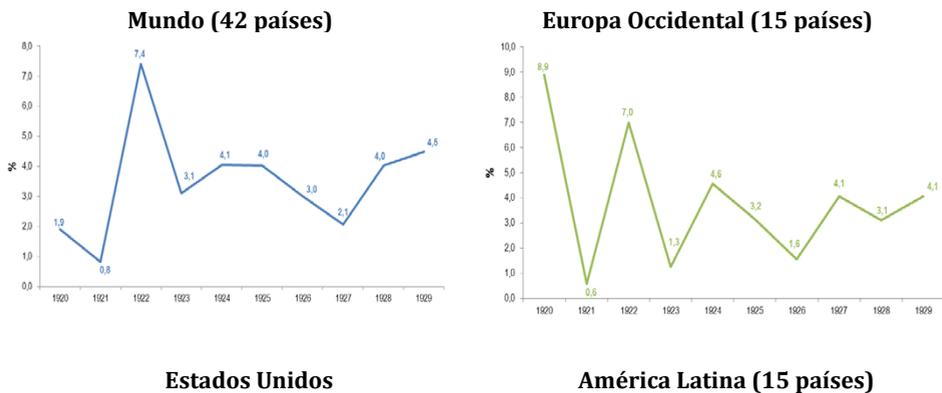
31 CLIVE LAURENCE GEORGE BELL y MAUREEN LEWIS. “The economic implications of epidemics old and new”, en *World Economics*, vol. 5, n.º 4, October-December 2004, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/315374348_The_Economic_Implications_of_Epidemics_Old_and_New].

32 ROBERT J. BARRO, JOSÉ F. URSÚA y JOANNA WENG. “The coronavirus and the great influenza pandemic: Lessons from the ‘Spanish flu’ for the coronavirus’s potential effects on mortality and economic activity”, en *National Bureau of Economic Research –NBER–. NBER Working Paper Series*, n.º 26.866, March 2020, disponible en [https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26866/w26866.pdf].

1918; 0,52% en 1919 y 0,16% en 1920, lo que implica una tasa de mortalidad acumulada de 2,1%. Entre países la tasa de mortalidad alcanzó los niveles más bajos en Uruguay (0,2%) y Australia (0,3%), mientras que los niveles más altos se registraron en Kenia (5,8%) e India (5,2%). Por su parte, la de Colombia se ubicó entre las diez más bajas con 0,5%.

En términos del PIB per cápita, visto como una variable *proxy* del nivel de vida de las personas, se observa que entre 1920 y 1929 se registró una tasa promedio de crecimiento de 3,5% para un grupo de 42 países. Dentro de este grupo se encuentran 15 países de Europa Occidental y ocho de América Latina en los que el crecimiento promedio fue de 3,8% y 4,5%, respectivamente. En el caso de Estados Unidos, el crecimiento promedio fue de 2,0% y para Colombia fue de 4,0% (Gráfico 1).

Gráfico 1. Tasa de crecimiento del PIB per cápita (1920-1929)



Fuente: BARRO y URSUA. “Macroeconomic Data”, cit., cálculos DEE-SEM.

Como se mencionó antes, la contemporaneidad existente entre la Primera Guerra Mundial y la gran pandemia de influenza hace difícil diferenciar los efectos económicos de ambos eventos, por ello, en el análisis realizado por BARRO y otros³³ se lleva a cabo una regresión con datos de panel entre 1901 a 1929, en la que las tasas de crecimiento del PIB real per cápita y del consumo real per cápita son usadas como

33 Ídem.

variables independientes, y las tasas de mortalidad por influenza y por la Primera Guerra Mundial junto a los términos constantes, son usadas como las variables explicativas. Los resultados obtenidos indican que, en un país promedio, la pandemia redujo el PIB real per cápita en un 6,2% y el consumo privado en un 8,0%, mientras que la guerra redujo el PIB real per cápita en 8,4%.

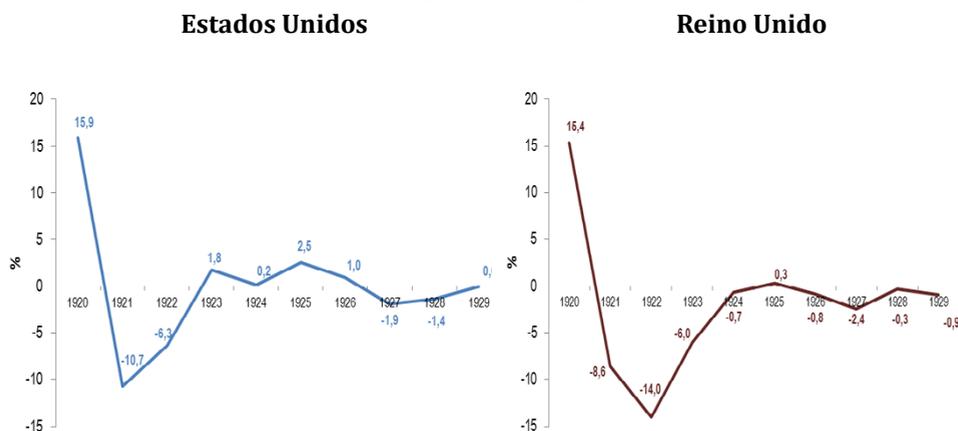
Debido a que la guerra se financió con recursos provenientes de emisión monetaria, en muchos países de Europa la inflación alcanzó niveles superiores al 50%³⁴. En los años siguientes a la guerra, la inflación continuó alta en algunos países e incluso se registraron periodos de hiperinflación: por ejemplo, en Hungría, entre julio de 1921 y marzo de 1925, la inflación tuvo un valor medio de 17,0%; en Austria, entre enero de 1921 y junio de 1924, la inflación promedio fue de 17,1% y alcanzó una inflación máxima de 128,7% entre julio y agosto de 1922; en Polonia, entre enero de 1921 y abril de 1924, la tasa de inflación promedio fue de 32,8% con valores máximos de 275,0%, 148,1% y 109,4% entre octubre y diciembre de 1923; en Alemania, entre enero de 1921 y junio de 1924, la inflación promedio fue de 1.143,0%, un porcentaje elevado que se explica con el alto crecimiento en el nivel de precios registrado en el segundo semestre de 1923³⁵.

En otros países se presentaron fenómenos de inflación negativa, por ejemplo, en el Reino Unido, entre 1920 y 1921, la inflación promedio fue de -1,8%, con la mayor tasa negativa en 1922 (-14,0%). En el caso de Estados Unidos, se observaron tasas de inflación negativas en 1921 (-10,7%) y 1922 (-6,3%) y entre 1920 y 1929, la inflación promedio fue de 0,1% (Gráfico 2).

34 JOSÉ A. LÓPEZ y KRIS JAMES MITCHENER. "Uncertainty and Hyperinflation: European Inflation Dynamics after World War I", en National Bureau of Economic Research –NBER–. *NBER Working Paper Series*, n.º 24.624, May 2018, disponible en [https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24624/w24624.pdf].

35 THOMAS S. SARGENT. "The Ends of Four Big Inflations", en ROBERT E. HALL (ed.). *Inflation: Causes and Effects*, Chicago, University of Chicago Press, 1982, pp. 41 a 98, disponible en [<https://www.nber.org/system/files/chapters/c11452/c11452.pdf>].

Gráfico 2. Tasa de inflación en Estados Unidos y Reino Unido (1920-1929)



Fuente: Portal Measuring Worth, 2021, disponible en [https://www.measuringworth.com/calculators/ukcompare/result.php?year_source=1782&amount=200&year_result=2021]; THOMAS A. GARRETT. “Economic effects of the 1918 influenza pandemic. Implications for a modern-day pandemic”, en *Federal Reserve Bank of St. Louis Review, Working Paper*, CA0721, November 2007, disponible en [https://www.stlouisfed.org/-/media/project/frbstl/stlouisfed/files/pdfs/community-development/research-reports/pandemic_flu_report.pdf], cálculos DEE-SEM.

En la década posterior a la Primera Guerra Mundial, la tasa de desempleo fue mayor en algunos países que en otros. Según CHARLES H. FEINSTEIN y otros³⁶, los 11 países presentados en la Tabla 1 pueden ser divididos en dos grupos: en el primero, se encuentran Dinamarca, Noruega, Suecia y Reino Unido que registraron tasas por encima al 10,0%, y en el segundo, se encuentran Alemania, Australia, Países Bajos, Estados Unidos, Canadá, Francia y Bélgica que tuvieron tasas menores a las del primer grupo.

De acuerdo con GARRETT³⁷, dado que la gran pandemia de influenza afectó en mayor medida al segmento de la población de 18 a 40 años y también más a los hombres que a las mujeres, dentro de este grupo de edad hubo en el corto plazo una disminución de la oferta de mano de

36 CHARLES H. FEINSTEIN, PETER TEMIN y GIANNI TONIOLO. *The World Economy between the World Wars*, Oxford, Oxford University Press, 2008.

37 GARRETT. “Economic effects of the 1918 influenza pandemic. Implications for a modern-day pandemic”, cit.

obra en edad de trabajar y en los ingresos de las familias, quienes perdieron la principal fuente de estos. Sumado a lo anterior, la escasez de mano de obra condujo en forma temporal a aumentos en los salarios de los trabajadores.

Tabla 1. Tasa de desempleo promedio (1920-1929)

Grupo 1		Grupo 2	
País	Tasa desempleo (%)	País	Tasa desempleo (%)
Dinamarca	16,0	Alemania	8,9
Noruega	15,4	Australia	8,3
Suecia	13,4	Países Bajos	8,0
Reino Unido	11,1	Estados Unidos	7,8
		Canadá	5,4
		Francia	3,8
		Bélgica	2,4

Fuente: WALTER GALENSON y ARNOLD ZELLNER. "International Comparisons of Unemployment Rates", en UNIVERSITIES-NATIONAL BUREAU. *The Measurement and Behavior of Unemployment*, pp. 439 a 584, Princeton, Princeton University Press, 1957, disponible en [<https://www.nber.org/system/files/chapters/c2649/c2649.pdf>]; BARRY EICHENGREEN y TIM HATTON. "Interwar unemployment in international perspective", en INSTITUTE FOR RESEARCH ON LABOR AND EMPLOYMENT -IRLE-, *IRLE Working Paper*, n.º 12-88, April 1988, disponible en [<https://www.irle.berkeley.edu/files/1998/Interwar-Unemployment-In-International-Perspective.pdf>], cálculos DEE-SEM.

Con respecto a la productividad laboral, esta mostró tasas de crecimiento positivas en muchos países del mundo, debido a la Segunda Revolución Industrial y al proceso de recuperación que impulsó el crecimiento en los países europeos. En Europa, Francia, que fue uno de los países más afectados por la guerra, experimentó un crecimiento promedio de 8,8%, mientras que Reino Unido y Estados Unidos exhibieron aumentos en la productividad laboral de 2,8% y 1,7%, respectivamente. En América Latina, Chile registró un aumento importante con una tasa de crecimiento de 5,1% y México mostró un reducido incremento con una tasa de 1,5% (Tabla 2).

Tabla 2. Tasa de crecimiento promedio de la productividad laboral (1920-1929)

País	Variación (%)	País	Variación (%)
Bélgica	8,9	Suecia	3,8
Francia	8,8	Países Bajos	3,6
Irlanda	7,2	España	3,2
Grecia	5,8	Italia	2,9
Austria	5,5	Reino Unido	2,8
Suiza	5,3	Dinamarca	2,7
Finlandia	5,1	Alemania	2,7
Chile	5,1	Japón	2,0
Canadá	4,8	Estados Unidos	1,7
Portugal	4,6	México	1,5
Noruega	4,0	Australia	1,1

Fuente: ANTONIN BERGEAUD, GILBERT CETTE y RÉMY LECAT. "Productivity Trends in Advanced Countries between 1890 and 2012", en *The Review of Income and Wealth*, vol. 62, n.º 3, September 2016, pp. 420 a 444, cálculos DEE-SEM.

Los resultados presentados más arriba permiten concluir que, en la década posterior a la Primera Guerra Mundial y a la gran pandemia de influenza, los países de Europa y Estados Unidos se enfrentaron primero a una contracción económica que se extendió hasta 1923, periodo en el que hubo reducciones en el PIB per cápita y en las tasas de inflación, altos niveles de desempleo y bajo crecimiento de la productividad laboral. De ahí que estudios sobre los efectos de la gran pandemia de influenza sobre la actividad económica, hayan concluido que fueron de corto plazo y, por lo tanto, difíciles de separar de los efectos de la gran guerra. Así mismo, los resultados muestran que a partir de 1924, muchos países lograron recuperar o incrementar los niveles de producción que tenían antes de la guerra, lo que se tradujo sobre todo en aumentos del PIB per cápita y de la productividad laboral.

II. CONTEXTO DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA EN LAS PRIMERAS DÉCADAS DEL SIGLO XX

En términos sociopolíticos, durante los primeros años del siglo xx, el país estaba bajo la confrontación entre liberales y conservadores –La Guerra de los Mil Días– que socavó la economía nacional y desestabilizó el orden fiscal y monetario, dadas las altas emisiones para sufragar los costos, que redundaron en fuertes devaluaciones y situaciones de hiperinflación; por ejemplo, en 1901 los precios aumentaron 398,9%³⁸. Aunado a esto, se sumó la separación de Panamá en 1903, con el auspicio de Estados Unidos, país que le reconoció a Colombia una indemnización por US\$ 25 millones, pactada en el Tratado Urrutia Thompson de 1914.

En términos de apertura comercial, a principios de siglo pasado la economía colombiana estaba cerrada a la economía mundial, debido al bajo nivel de las exportaciones, importaciones e inversión extranjera y al atraso de la infraestructura de transporte, que impedía la articulación de las diferentes regiones³⁹.

De esta manera, en el contexto de la postguerra, según lo relata JESÚS ANTONIO BEJARANO⁴⁰, LA ADMINISTRACIÓN DE RAFAEL REYES PRIETO⁴¹ se enfocó en la estabilización fiscal y monetaria, logrando grandes avances, al tiempo que adoptó estrategias como medidas de protección, estímulos a la industria, promoción de la agricultura de exportación e inversiones en infraestructura de transporte que favorecerían el incremento posterior de las exportaciones, en especial, las de café.

-
- 38 ALEJANDRO LÓPEZ MEJÍA. “La estabilización de la economía colombiana después de la Guerra de los Mil Días y el período de transición monetaria comprendido entre 1903 y 1923”, en ADOLFO MEISEL ROCA (ed.). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, Capítulo iv, Bogotá, Banco de la República, 1990, pp. 132 a 165, disponible en [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9542/LBR_1990.pdf?sequence=1&isAllowed=y].
- 39 JOSÉ ANTONIO OCAMPO. “Colombia y la economía mundial, 1830-1910”, citado por JESÚS ANTONIO BEJARANO. “El despegue del café (1900-1928)”, en JOSÉ ANTONIO OCAMPO (ed.). *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Planeta-Fedesarrollo, 2007.
- 40 BEJARANO. “El despegue del café (1900-1928)”, cit.
- 41 Santa Rosa de Viterbo, Nueva Granada, 5 de diciembre de 1849-Bogotá, 18 de febrero de 1921, 9.º Presidente de Colombia por el Partido Conservador, entre el 7 de agosto de 1904 y el 9 de junio de 1909.

SALOMÓN KALMANOVITZ y ENRIQUE LÓPEZ E.⁴² indican que como resultado del incremento del precio externo del café, hubo un auge en sus exportaciones desde 1908, por lo que, de manera progresiva, este producto se consolidó como el principal en la canasta exportadora –en 1922 representaba el 72% de las exportaciones colombianas–. El buen desempeño del café continuaría a lo largo de la década y tendría un nuevo *boom* entre 1924 y 1928, período en el que las exportaciones alcanzaron los US\$ 112 millones anuales⁴³.

El *boom* en la producción y exportación del café, además de la entrada al país de un importante flujo de capital externo⁴⁴, que entre otras, hizo posible la creación del Banco de la República en 1923, permitieron avances importantes en la infraestructura que a su vez, ayudaron a conectar al país y a fortalecer el mercado interno. Así, el crecimiento del PIB entre 1923 y 1929 fue, en promedio, de 6,7%, mayor al observado entre 1914 y 1923 (5,6%)⁴⁵.

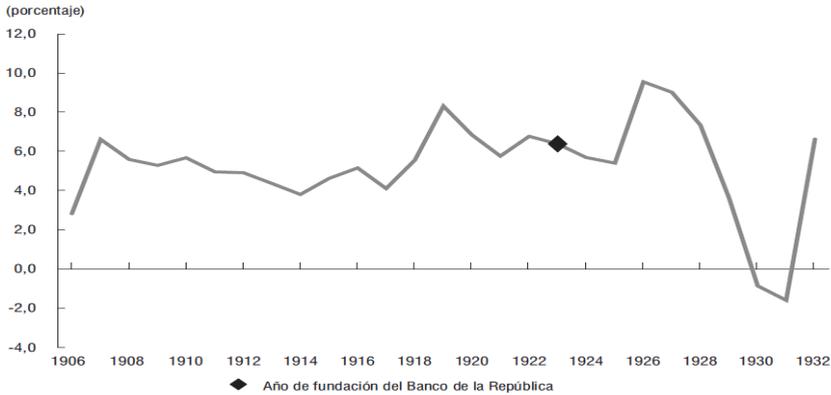
42 SALOMÓN KALMANOVITZ y ENRIQUE LÓPEZ E. “Instituciones y desarrollo agrícola en Colombia a principios del siglo xx (parte II)”, *Borradores de Economía*, n.º 224, Bogotá, Banco de la República, 2002, disponible en [<https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra224.pdf>].

43 BEJARANO. “El despegue del café (1900-1928)”, cit.

44 Entre estos flujos externos se encuentra el pago de la indemnización por la pérdida de Panamá con un monto de US\$ 10 millones en 1923 y US\$ 5 millones anuales entre 1924 y 1926, recursos que se destinaron a obras públicas de ferrocarriles, cables aéreos, puertos y mejoras en el Canal del Dique. Adicional a estos recursos, hubo también un importante flujo de dinero proveniente de créditos externos dirigidos en mayor medida a los departamentos y a los municipios que se destinaron a la construcción de infraestructura de transporte (caminos, ferrocarriles y puertos) y a obras públicas (alcantarillado, electrificación, pavimentación entre otros). Ver FABIO SÁNCHEZ TORRES y JUAN GUILLERMO BEDOYA OSPINA. “La danza de los millones, 1923-1931”, en JOSÉ DARÍO URIBE ESCOBAR (ed.). *Historia del Banco de la República 1923-2015*, cap. 2, Bogotá, Banco de la República, 2017, pp. 25 a 84, disponible en [<https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6995/?sequence=1>].

45 Ídem.

Gráfico 3. Tasa de crecimiento del PIB en Colombia (1906-1932)



Fuente: SÁNCHEZ TORRES y BEDOYA OSPINA. “La danza de los millones, 1923-1931”, cit., con fuente GRECO.

Ahora, la expansión económica de la década de los 1920, junto con la mayor cantidad de divisas, permitieron un incremento en las importaciones de todo tipo, incluidas aquellas de bienes de capital, lo que significó, a su vez, un aumento del recaudo aduanero⁴⁶. Este incremento, unido a los recursos de endeudamiento, permitió que los ingresos del Gobierno central pasaran de \$15,7 millones en 1921 a \$107,5 millones en 1928, en tanto que los ingresos departamentales se incrementaron en 150% y los municipales en 112%, gracias a los empréstitos y a las mejores condiciones tributarias derivadas de la expansión económica. El aumento en los ingresos fiscales derivó en una mayor capacidad de gasto público que pasó de \$38,9 millones en 1923 a 115 millones en 1928 y se orientó fundamentalmente hacia las obras públicas⁴⁷.

46 ROBERTO JUNGUITO BONNET. *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá, Ariel, 2018, menciona que en 1918 se creó un impuesto a la renta pero que no logró el recaudo deseado. Además, KALMANOVITZ y LÓPEZ E. “Instituciones y desarrollo agrícola en Colombia a principios del siglo XX (parte II)”, cit., relatan que había una gran dependencia hacia los impuestos aduaneros que perduraría hasta mediados de la década de 1930, cuando se logra el desarrollo definitivo de la tributación directa.

47 BEJARANO. “El despegue del café (1900-1928)”, cit.

En términos industriales y de la mano con la expansión económica, la mayor articulación gradual entre regiones y la expansión del mercado interno:

Entre 1920 y 1929 se crearon 811 nuevos establecimientos industriales. Comenzaban a observarse señales de diversificación en el entable industrial, pues si bien la mayoría de las nuevas empresas hacia parte de la industria ligera tradicional, una parte importante de ellas, cercana al 40%, eran empresas que producían bienes intermedios y de metalmecánica⁴⁸.

Cabe anotar que este aumento en el número de empresas es un resultado alto si se tiene en cuenta que, a principios de siglo, había cerca de 25 empresas industriales.

Pero más allá de los resultados de la década, este plan agresivo de inversión en obras públicas, junto con sus resultados en términos de integración de las regiones y aumento en el mercado nacional, tuvo resultados a largo plazo. En este sentido, KALMANOVITZ y LÓPEZ E. indican que: “La ruptura de las barreras regionales imprimió un nuevo dinamismo al proceso de industrialización que facilitó el desplazamiento de las importaciones y propició la explotación de economías de escala y la comercialización⁴⁹”.

Además, menciona que dado este notorio progreso

Durante 1930-31 y 1938-39, en particular, la industria colombiana avanzó a tasas superiores a las observadas en otros países de América Latina, con excepción de Argentina, en un momento en que las economías de la región estaban debilitadas como consecuencia de la crisis mundial⁵⁰.

48 Ídem.

49 KALMANOVITZ y LÓPEZ E. se refieren a JOSÉ ANTONIO OCAMPO. “Comentarios a ‘Notas sobre historia económica latinoamericana 1929-1950’ de Carlos Díaz-Alejandro”, en AA. VV. *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo, 1980.

50 KALMANOVITZ y LÓPEZ E. se refieren a JUAN JOSÉ ECHAVARRIA S. “Los factores determinantes de la industrialización colombiana entre 1920-1950”, *Revista Coyuntura Económica*, vol. XIV, n.º 1, marzo de 1984, pp. 213 a 256, disponible en [<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1984>].

III. PRINCIPALES IMPACTOS DE LA MISIÓN KEMMERER

La Misión Kemmerer fue convocada, por primera vez a Colombia, debido a la crisis financiera y comercial que se experimentó entre los años 1920 y 1921. Este fue incluso uno de los factores que llevó a la renuncia del entonces presidente MARCO FIDEL SUÁREZ⁵¹. Frente a esta situación, como una forma de estabilizar la economía del país, el Congreso expidió la Ley 60 de 23 de octubre de 1922, que decretaba en el artículo 1.º:

Facultase al Poder Ejecutivo para contratar en el Exterior y hacer venir al país hasta cinco expertos en asuntos de administración pública, para que sirvan de asesores al Gobierno en la preparación de los proyectos de decretos o leyes tendientes a la reorganización de los servicios, rentas e impuestos nacionales⁵².

En cumplimiento de lo establecido en la ley, el presidente PEDRO NEL OSPINA⁵³ convocó la misión en 1923 que estaba conformada por el profesor KEMMERER y otros cuatro colaboradores: HOWARD M. JEFFERSON⁵⁴, experto en banca; FRED ROGERS FAIRCHILD⁵⁵, experto en organización rentística y tributaria; THOMAS RUSSELL LILL⁵⁶, experto en auditoría; y FREDERICK BLISS LUQUIENS⁵⁷, secretario de la Comisión, debido a su completo dominio del español⁵⁸.

La primera actividad de la misión fue adelantar un diagnóstico de la economía colombiana, con base en entrevistas con cámaras de

51 ENRIQUE SANTOS MOLANO. “La Misión Kemmerer”, en *Credencial Historia*, n.º 184, Banco de la República, 1942, disponible en [<https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-184/la-mision-kemmerer>].

52 *Diario Oficial*, n.º 18.569, de 27 de octubre de 1922, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1611739>].

53 Bogotá, 18 de septiembre de 1858-Medellín, 1.º de julio de 1927, 16.º Presidente de Colombia por el Partido Conservador, entre el 7 de agosto de 1922 y el 7 de agosto de 1926.

54 Maestro de la ciencia bancaria, especialista en economía y finanzas en la Universidad de Nueva York y Experto en organización bancaria del Federal Reserve Bank de New York.

55 Crete, Nebraska, 5 de agosto de 1877-Bridgeport, Connecticut, 13 de abril de 1966.

56 Nació en 1878. Contador y Auditor, experto en la reorganización de los gobiernos de las ciudades de Memphis, Tennessee, Bridgeport, Connecticut y Denver.

57 Nació en 1875. Se graduó en la Universidad de Yale en 1897, y desde 1914 ejercía como profesor ayudante en la Cátedra de Castellano de la misma Universidad.

58 GOZZI y TAPPATÁ. “La Misión Kemmerer”, cit.

comercio, sociedades de agricultores y agentes oficiosos regionales. A partir de este diagnóstico, la misión elaboró diez proyectos de ley, de los cuales, ocho se convirtieron en leyes. Estas fueron, en orden de importancia: la Ley 25 de 11 de julio de 1923⁵⁹ que establecía el estatuto del Banco de la República; la Ley 45 de 19 de julio de 1923⁶⁰, que reglamentaba los bancos y organizaba la Superintendencia Bancaria; la Ley 46 de 19 de julio de 1923⁶¹, sobre títulos negociables; la Ley 20 de 4 de julio de 1923⁶², sobre papel sellado y timbre nacional; la Ley 42 de 1923 ya citada, que creaba la Contraloría General de la República; la Ley 34 de 18 de julio de 1923⁶³, sobre formación del presupuesto nacional; la Ley 31 de 18 de julio de 1923⁶⁴, que fijaba el número y nomenclatura de los ministerios; y la Ley 36 de 19 de julio de 1923⁶⁵, sobre la administración y el recaudo de rentas nacionales⁶⁶.

Aunque la autorización al Gobierno para promover y realizar la fundación de un banco de emisión, giro, depósito y descuento se encontraba consignada en el artículo primero de la Ley 30 de 16 de junio de 1922⁶⁷, se le otorgó al Gobierno la facultad de aprobar las reformas que se hicieren a los estatutos del Banco. Es decir que, el Banco de la República, en su esencia, ya había sido creado por esta ley un año antes⁶⁸.

59 *Diario Oficial*, n.º 19.101, de 16 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787213>].

60 *Diario Oficial*, n.º 19.137, de 6 de agosto de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1599516>].

61 *Diario Oficial*, n.º 19.140, de 8 de agosto de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1822284>].

62 *Diario Oficial*, n.º 19.090, de 10 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1575850>].

63 *Diario Oficial*, n.º 19.113, de 23 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787878>].

64 *Diario Oficial*, n.º 19.111, de 18 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1587447>].

65 *Diario Oficial*, n.º 19.115, de 24 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787980>].

66 JUNGUITO BONNET. *Historia económica de Colombia en el siglo xx*, cit.

67 *Diario Oficial*, n.º 18.348, de 22 de junio de 1922, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1586192>].

68 La Ley 30 de 1922 tenía 25 artículos y fue sancionada por el presidente JORGE HOLGUÍN JARAMILLO (Cali, 30 de octubre de 1848-Bogotá, 2 de marzo de 1928, 10.º y 15.º Presidente de Colombia por el Partido Conservador, entre el 9 de junio de 1909 y el 3 de agosto del mismo año y el 11 de noviembre de 1921 y el 7 de agosto de 1922, respectivamente),

Igual pasó con el estatuto presupuestal (Ley 7 de 5 de agosto de 1916⁶⁹ y Ley 110 de 1912 ya citada) y con la institucionalidad de la responsabilidad fiscal, en lo relacionado con el control fiscal (Ley 42 de 1923 recién citada). En Colombia ya existía una larga historia de más de un siglo de existencia de esta institucionalidad.

Las consecuencias económicas generadas por la crisis internacional de 1929 llevaron a una drástica recesión de la economía colombiana, con caídas del PIB en 1930 y 1931. Este escenario determinó la paralización de las obras públicas y el descenso de la producción, con lo cual el desempleo se incrementó. Ante esta situación, el entonces presidente OLAYA HERRERA decidió convocar de nuevo la Misión Kemmerer, con el propósito de ayudar a la estabilización de las condiciones económicas internas, conservando la adhesión al patrón oro. Luego de dos meses de trabajo, la misión presentó 17 proyectos de ley, de los cuales 11 fueron puestos a consideración del Congreso, pero solo siete se convirtieron en leyes de la República⁷⁰.

Los aprobados fueron: Ley 57 de 5 de mayo de 1931⁷¹, que reformó la Ley 45 de 1923 sobre establecimientos bancarios y la Ley 68 de 26 de diciembre de 1924⁷²; Ley 73 de 13 de diciembre de 1930⁷³, sobre reservas oro y encaje bancario; Ley 82 de 23 de junio de 1931⁷⁴, que reformó la Ley 25 de 1923 ya citada; Ley 79 de 19 de junio de 1931⁷⁵, sobre

mientras que la Ley 25 de 1923 constaba de 36 artículos y fue sancionada por el presidente PEDRO NEL OSPINA (Bogotá, 18 de septiembre de 1858-Medellín, 1.º de junio de 1927, 16.º Presidente de Colombia por el Partido Conservador, entre el 7 de agosto de 1922 y el 7 de agosto de 1926.

69 *Diario Oficial*, n.º 15.864, de 9 de agosto de 1916, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1786403>].

70 DECSI ASTRID ARÉVALO HERNÁNDEZ. "Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960", en *Historia Crítica*, n.º 14, enero de 1997, pp. 7 a 24, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/epdf/10.7440/histcrit14.1997.01>].

71 *Diario Oficial*, n.º 21.683, de 7 de mayo de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1609609>].

72 *Diario Oficial*, n.º 19.789, de 31 de diciembre de 1924, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1618771>].

73 *Diario Oficial*, n.º 21.572, de 20 de diciembre de 1930, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789937>].

74 *Diario Oficial*, n.º 21.735, de 10 de julio de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790250>].

75 *Diario Oficial*, n.º 21.730, de 4 de julio de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1624878>].

el Código de Aduanas, mediante la cual se creó la Dirección General de Aduanas dependiente del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; Ley 81 de 20 de junio de 1931⁷⁶, sobre reformas al impuesto sobre la renta; Ley 64 de 1931 ya citada, que reformó la Ley Orgánica de Presupuesto, y Ley 43 de 20 de marzo de 1931⁷⁷, sobre administración y recaudación de rentas, mediante la cual se actualizaron los salarios del director de impuestos y su personal, la organización de la dirección y sus funciones, entre ellas la de imponer multas pequeñas y la creación del impuesto al consumo sobre cervezas de producción nacional que se vendían en envases pequeños.

En resumen, la Misión Kemmerer marcó un hito en la institucionalidad del país, debido a la importancia que tuvieron sus recomendaciones en el desarrollo institucional del ámbito financiero y monetario⁷⁸. En cuanto a los impactos económicos de la Misión, estos se han vinculado con las funciones del Banco de la República, en la década de los años 1920, en relación con el mantenimiento de la convertibilidad del papel moneda al oro y, luego de la Gran Depresión, en la reducción de la deflación a través de emisión monetaria y el crédito comercial. Además, se ha argumentado que la existencia de una autoridad monetaria impidió que los flujos de capital externos se transmitieran por completo a los medios de pago⁷⁹.

Más allá del Banco de la República, ARÉVALO HERNÁNDEZ⁸⁰ realiza un breve análisis sobre el cambio en la deuda pública externa tras la segunda Misión Kemmerer. Esta autora, luego de analizar el cambio en la deuda y las medidas legislativas implementadas por la misión, concluye que los esfuerzos de ajuste fiscal rindieron sus frutos en 1931, después de cinco años consecutivos de déficit, cuando el Gobierno obtiene, finalmente, un pequeño superávit del 0,38% del PIB.

76 *Diario Oficial*, n.º 21.731, de 6 de junio de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1626545>].

77 *Diario Oficial*, n.º 21.655, de 1.º de abril de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1597770>].

78 JUNGUITO BONNET. *Historia económica de Colombia en el siglo XX*, cit.

79 SÁNCHEZ TORRES y BEDOYA OSPINA. "La danza de los millones, 1923-1931", cit.

80 ARÉVALO HERNÁNDEZ. "Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960", cit.

CAPÍTULO SEGUNDO

LA RESPONSABILIDAD FISCAL DESDE LA PERSPECTIVA DEL CONTROL FISCAL

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico –OCDE–⁸¹, las Entidades Fiscalizadoras Superiores –EFS– son los principales organismos de auditoría del sector público en un país cuyo objetivo es vigilar si los recursos públicos son utilizados de forma económica, eficiente y eficaz, de conformidad con las normas y reglamentos vigentes. Las EFS pueden ser clasificadas según la tradición de su estructura organizativa, si tienen o no competencia jurisdiccional y si están encabezadas por una sola persona o gobernadas por un organismo colegiado.

Según la tradición de su estructura organizativa, existen tres modelos o tradiciones:

- *Modelo de Westminster (tradición anglosajona)*: En este modelo, la oficina del auditor general es un organismo independiente que informa al Parlamento sobre los estados financieros y las operaciones de las entidades gubernamentales. La oficina no tiene ninguna función judicial, pero cuando se justifica, sus conclusiones pueden pasarse a las autoridades legales para tomar medidas adicionales⁸². En algunos

81 ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT –OECD–. *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*, Paris, OECD Publishing, 2017.

82 RICK STAPENHURST y JACK TITSWORTH. “Features and Functions of Supreme Audit Institutions”, en *Findings*, n.º 208, Washington DC, World Bank, June 2002, disponible en [<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9766/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].

- países de la OCDE como Reino Unido, Australia, Canadá, Dinamarca, Irlanda y México, se observa este modelo. (Ver Anexo).
- *Modelo judicial o napoleónico (tradición francesa/latina)*: En este modelo, la EFS es conocida como tribunal de cuentas, un organismo con autoridad –tanto judicial como administrativa– e independiente de los poderes Legislativo y Ejecutivo. La EFS emite juicios sobre el cumplimiento gubernamental de las leyes y regulaciones, con el objetivo de asegurar que los fondos públicos se gasten bien. La EFS audita a todos los organismos gubernamentales, incluidos los ministerios, departamentos, agencias, entidades comerciales e industriales dependientes de los ministerios y organismos de seguridad social⁸³. Bélgica, Colombia, Chile, Francia, Grecia, Italia y Portugal son países de la OCDE en los que se observa este modelo. (Ver Anexo).
 - *Modelo de junta o colegiado (tradición germánica)*: Este modelo es similar al modelo de Westminster, dado que es independiente del Ejecutivo y ayuda al Parlamento a realizar la supervisión. La EFS tiene un órgano de gobierno (junta o colegiado), presidido por lo general por un presidente, quien actúa como auditor general y cuyo mandato es analizar el gasto y los ingresos del Gobierno e informar sus hallazgos al parlamento o congreso⁸⁴. Los países de la OCDE en los que se observa este modelo son Alemania, Corea, Japón y Países Bajos. (Ver Anexo).

La EFS en Colombia son la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, creadas a partir de las recomendaciones de la Misión Kemmerer, con el objetivo de adelantar el control a la gestión fiscal. Anterior a este sistema de contralorías, el país contaba con la Corte de Cuentas, creada en 1898 y modificada por la Ley 61 de 30 de abril de 1905⁸⁵⁻⁸⁶.

83 Ídem.

84 Ídem.

85 *Diario Oficial*, n.º 12.356, de 30 de abril de 1905, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1612303>].

86 La Corte de Cuentas fue creada inicialmente en 1807 con base en las Cortes de Cuentas creadas por NAPOLEÓN BONAPARTE (Ajaccio, Francia, 15 de agosto de 1769-Santa Elena, 5 de mayo de 1821). Más tarde en 1821, poco después de la Independencia, se eliminó

Así, a principios del siglo pasado la Corte de Cuentas consistía en un “cuerpo” integrado por cinco magistrados, nombrados por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años, con la posibilidad de ser suspendidos por la Corte Suprema de Justicia en caso de confirmarseles algún delito⁸⁷.

En el artículo 214 de la Ley 61 de 1905, se señaló como función principal de este organismo, el examen y fenecimiento –en primera y segunda instancia– de las cuentas presentadas por el Administrador General de Hacienda, por otros empleados responsables del manejo de recursos públicos y por las empresas a las cuales se les haya garantizado un interés sobre el capital invertido o tengan auxilio o subvención del Tesoro nacional, mientras gocen de este beneficio. Según la misma ley –artículos 135, 136 y 138–, la función fiscal era compartida por los “visitadores fiscales”⁸⁸, los cuales ejercían funciones de jurisdicción coactiva y obligación de rendición de cuentas a los funcionarios que manejaban la hacienda pública; hacían examen de libros y cuentas; examinaban el estado de la caja; y tenían el poder de sancionar, suspender y remplazar a empleados que incurrieran en delitos de malversación de fondos dentro de la jurisdicción de su departamento.

La Corte de Cuentas también tenía la función de inspección, vigilancia y contabilidad, que, antes, había sido desempeñada por la Contaduría General de la Hacienda Pública. Esta función fue de vital importancia desde el descubrimiento de América, cuando se estableció la figura de la Real Audiencia en 1511, y antes, cuando los Reyes Católicos designaron a un funcionario para supervisar el manejo de los recursos destinados al segundo viaje de CRISTÓBAL COLÓN.

y se creó la Contaduría General de Hacienda, cuyo objetivo consistía en el examen, fenecimiento de cuentas y ejercicio de la Jurisdicción Coactiva. Más adelante, en 1847 fue restablecida la Corte de Cuentas con funciones puramente fiscales, aunque sus miembros dependían del Gobierno.

87 Más tarde, el Código Fiscal, en el artículo 315, señaló que la *Corte de Cuentas* se compondría de diez magistrados, elegidos por el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con el sistema electoral vigente.

88 Los visitadores fiscales eran el gobernador del departamento, el secretario de hacienda, los prefectos provinciales, los alcaldes de distrito, el administrador seccional de hacienda del departamento y los administradores de circuito.

Dada la importancia de esta función, la posible superposición de funciones con los visitadores fiscales y la falta de claridad de algunas de las que les correspondían –en ocasiones se desarrollaban aquellas propias de los gestores, como es el caso de la jurisdicción coactiva– la Misión Kemmerer recomendó un mecanismo administrativo eficiente, que consistía en crear una oficina competente, con empleados con gran capacidad técnica, cuya función principal consistía en velar y garantizar que las reglas y los procedimientos fueran observados y cumplidos de manera rigurosa y que, además, castigara a quienes infringieran dichas normas.

Según la misión, la Corte de Cuentas, a pesar de contar con la función dada por la ley de examinar las cuentas, tanto de quienes recaudan como de quienes ordenan y aplican los recursos públicos, tenía una función prácticamente de carácter judicial y en general no llevaban las cuentas públicas ni la contabilidad nacional. El procedimiento de controversias era complejo, pues ellas tenían que ser resueltas en Sala Plena. El examen de cuentas era *a posteriori* y en extremo demorado, lo cual era de poca utilidad a juicio de los expertos, debido a que no se podían hacer correctivos y ello hacía que una administración se tornara ineficiente⁸⁹. Además, no había especialidad en el reparto de las cuentas, pues un magistrado podía llevar las cuentas de entidades que correspondían a sectores muy diferentes y solo para examinar aspectos muy específicos, lo cual le restaba integralidad al examen del desempeño en un determinado sector.

Con el fin de disponer de información contable sobre las finanzas públicas, se había creado la Dirección de Contabilidad, dependiente del ministro del Tesoro (hoy ministro de Hacienda); sin embargo, por ser un funcionario dependiente del ministro, no tenía autoridad para hacer cumplir los procedimientos ni la regulación, como tampoco para obtener información rápida y pertinente.

89 Por ejemplo, la expedición del Auto de Observaciones al Tesorero General de la República correspondiente al año 1921, fue recibido en abril de 1923. Ley 42 de 1923, Exposición de Motivos, cit., p. 172.

También existía la Oficina de Ordenación de Gastos en el Ministerio del Tesoro, cuya función era la de estudiar las solicitudes de caja y ordenación de los pagos; no obstante, no estaba facultada para proveer información de manera oportuna ni organizada, de acuerdo con los estándares contables; además, solo se circunscribía a las operaciones que se realizaran en Bogotá. De ahí que la legalización de pagos por fuera de Bogotá no se pudiera ordenar y solo fuera posible legalizarlos mucho tiempo después. Por esta razón, la suma de pagos reportados por esta oficina es inferior a la realmente efectuada⁹⁰.

Si bien existía la norma para los empleados de manejo, según la cual, en los primeros diez días debía enviarse la información a la Dirección General de Contabilidad, los informes se enviaban por telégrafo; no obstante, no se incluía en las cuentas toda esta información. De esta forma, según la misión, la información reportada por la Dirección General de Contabilidad no ofrecía ninguna confiabilidad⁹¹. Además, la rendición de estos informes era demasiado tardía, de tal forma que, según la exposición de motivos, la información sobre recaudos y desembolsos de 1920, solo se publicó en las memorias presentadas al Congreso en las sesiones de julio de 1922.

Por otra parte, existían muchas diferencias en los distintos informes oficiales que presentaban los ministros, por ejemplo, en el período comprendido entre enero y diciembre de 1920, el ministro de Hacienda registraba en su informe recaudos por \$ 29'526.313, mientras que el ministro del Tesoro, para el mismo período, tenía un registro de los recaudos por \$ 25'539.248. Estas diferencias ocurrían en gran medida por el método contable, según el cual, el año se abría de acuerdo con un inventario de lo que existía a sus inicios. La explicación a estas diferencias radica en que como uno de los requisitos de la Corte de Cuentas

90 Por ejemplo, en un estado de cuenta de abril de 1923, se indica que los gastos ordenados ascendían a \$ 3.073.862, no obstante, los pagos mensuales para el periodo enero-abril fueron \$ 1.900.000, es decir, ello equivalía a un monto de \$ 7.600.000 en los cuatro meses. Muy diferente a los \$ 3.073.862 registrados.

91 No había un estado de la situación inicial de caja, ni del movimiento del recaudo ni de lo gastado durante el año. No se hacía el balance de la Hacienda Pública ni del Tesoro, como tampoco un balance de operaciones para determinar el superávit o el déficit de las finanzas de manera periódica.

era que al final del año los funcionarios que llevaban las cuentas del Gobierno entregaran los libros de registros contables, se generaba una situación en la que solo interesaba la aprobación de los libros por parte de la Corte Cuentas⁹².

De ahí la necesidad –según la misión– de contar con un sistema moderno de contabilidad, que permitiera acceder a información veraz, consistente y oportuna. La práctica de enviar libros al final del año a la Corte de Cuentas no solo era dispendiosa, sino además riesgosa para la seguridad de la información, por cuanto cada año era necesario contar con un nuevo juego de libros y, la mayoría de las veces, no quedaban copias en las oficinas.

Colombia contaba por ese entonces con dos ministerios para el manejo de las finanzas públicas, el Ministro de Hacienda, encargado de la función que hoy tiene la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales –DIAN–, como es el recaudo de los ingresos por impuestos y la explotación de los activos públicos, y el Ministerio del Tesoro, encargado de los pagos. No obstante, tanto los funcionarios encargados del recurso como los encargados de los desembolsos, eran responsables ante los dos ministros. Ello tenía no solo problemas de coherencia de la autoridad en los funcionarios, sino problemas de elusión de responsabilidades, pues muchas veces las órdenes eran contradictorias. Por esta razón, en la Ley 34 de 1923 ya citada se centralizaron las funciones de Hacienda y el Tesoro en el Ministerio de Hacienda.

En este orden de ideas, la misión recomendó la creación del Departamento de la Contraloría como garante del cumplimiento de la regulación administrativa de la formación y ejecución del presupuesto de rentas y gastos, así como del buen manejo de las propiedades y activos del Estado. Su organización, es similar a la existente en las grandes empresas y en muchos de los Gobiernos bien administrados.

Las recomendaciones realizadas por la misión quedaron plasmadas en la Ley 42 de 1923 ya citada y se mantuvieron vigentes, con algunas

92 Los informes se escribían después de que se recogían los datos y luego se presentaban a la Corte. Exposición de motivos, Ley 34 de 1923, cit., en *Leyes Financieras*, Bogotá, Banco de la República, 1931, p. 175.

modificaciones, durante la mayor parte del siglo pasado. Solo hasta la expedición de la Constitución Política de Colombia de 1991, el sistema de contralorías fue modificado en lo que respecta a su función y alcance.

Por tal motivo, la parte restante de esta sección es dividida en dos subsecciones asociadas a dos períodos; el primero, comprendido entre 1923 y 1990, y el segundo, entre 1991 y 2020.

I. PERÍODO 1923 - 1990

El sistema de contralorías recomendado por la Misión Kemmerer para adelantar el control a la gestión fiscal, estuvo reglado por las siguientes leyes y actos legislativos:

A. *Ley 42 de 1923*

Esta ley fue presentada y aprobada por el Congreso de la República en el Gobierno de PEDRO NEL OSPINA, el 19 de julio de 1923, tres días después de la aprobación de la nueva ley de presupuesto (Ley 34 de 1923, cit.) que ajustó el Código Fiscal (Ley 110 de 1912, cit.) y la Ley 7 de 1916 (cit.).

Esta ley tenía el objetivo de darle mayor efectividad al control fiscal, a la vigilancia del recaudo de impuestos, al manejo de la Tesorería y al uso de los fondos públicos.

La Contraloría, según el artículo 2.^o, debía estar dirigida por un contralor y un auditor nombrados por el Presidente de la República por un período de cuatro años, pero debían tener la aprobación de la Cámara de Representantes y podían ser reelegidos⁹³. De esta forma, el contralor y el auditor eran responsables ante el Congreso y ante el Poder Ejecutivo. El Congreso de la República era quien autorizaba el gasto público y definía su objeto, mientras que el contralor era quien velaba por el cumplimiento de las leyes.

93 En la propuesta de la Misión, el Contralor y el Auditor podían ser reelegidos sobre la base de la eficacia en el cumplimiento de sus funciones.

El contralor tenía la facultad de examinar, glosar y fenecer las cuentas de los empleados encargados de recaudar y custodiar los recursos y bienes de la Nación. Las decisiones tomadas por el contralor y el auditor, de acuerdo con las facultades otorgadas a estos, eran obligatorias para todos los funcionarios en lo que a la ley se refería. Las decisiones del contralor podían ser apeladas ante el Consejo de Estado y las decisiones del auditor podían ser apeladas ante el contralor de la República. De esta forma, también el contralor tenía una función judicial⁹⁴. Del artículo 9.º al 26 de la Ley 42 de 1923 ya citada, se definen las facultades y poderes del contralor, que se resumen en lo siguiente:

- Llevar las cuentas generales de la Nación, incluida la deuda pública.
- Establecer los métodos contables y la manera de rendir los informes por parte de los ministerios y entidades a su cargo.
- Establecer los procedimientos que debían seguir los empleados encargados del manejo y la administración de los recursos y activos de la Nación, así como la metodología para presentar los informes, manejo de inventarios o la enajenación de activos de la Nación.
- Definir los formatos de los libros de contabilidad, formularios y recibos relacionados con el manejo de las cuentas de la Nación.
- Exigir informes periódicos a los funcionarios encargados del recaudo y de la administración de recursos y activos de la Nación.
- En caso de retiro de un funcionario de manejo, según la exposición de motivos, este es un asunto muy importante, dado que cuando un empleado deja de rendir informes sobre los recursos que maneja puede ocurrir que los recursos están mal administrados o que se pierden. Por ello un funcionario podía ser multado con \$ 2.000 si no rendía dichos informes en un tiempo de dos meses cuando se retiraba⁹⁵.
- Examinar e inspeccionar los libros, registros y documentos relativos a la contabilidad nacional, así como el fenecimiento de las cuentas de los funcionarios encargados del manejo de los recursos de la Nación.

94 Según el artículo 8.º de la ley, todas las apelaciones eran por escrito y sus fallos adoptaron el mismo procedimiento que tenía la Corte de Cuentas en lo referente al juicio de cuentas.

95 Podía ser prorrogado el plazo en caso de enfermedad o causa mayor.

- Examinar las deudas y reclamaciones a cargo del Gobierno, como de aquellas a su favor.
- Vigilar el recaudo y la efectividad de todas las deudas y la restitución de los bienes y propiedades a cargo del Gobierno.
- Revisar y verificar las cantidades de útiles, bienes, estampillas, timbres y papel sellado en poder los ministerios, entidades y empleados de manejo.
- Vigilar las entradas y licencias, tanto del Ejército como de la Policía Nacional.
- Examinar todos los cupones y bonos pagados de parte del Ministerio de Hacienda.
- Firmar todos los bonos y documentos de deuda pública emitidos por el Gobierno.
- Participar en la destrucción del papel moneda, cédulas y bonos del Gobierno que circulaban como moneda, así como de la incineración y destrucción de los billetes emitidos por el Banco de la República.
- Adelantar investigaciones en los ministerios, departamentos o municipios, por solicitud del presidente de la República y acorde con la aprobación del Congreso.
- Todos los desembolsos y fondos públicos fuera de Bogotá estaban sujetos a las disposiciones del contralor General.

En cuanto a las funciones como juez fiscal, el contralor podía imponer penas como las siguientes:

- Imposición de multas a los funcionarios de manejo que no rindieran cuentas a la Contraloría cuando debían hacerlo.
- Imposición de castigos de acuerdo con lo señalado en el Código Penal a funcionarios que incurran en delitos de malversación, sustracción o mal uso de los recursos públicos⁹⁶.

96 Estos castigos incluyen a funcionarios que permitan que otra persona cometa los delitos mencionados.

- Imposición de castigos a los funcionarios de manejo que no aceptaran los requerimientos para inspección y revisión de sus operaciones con fondos públicos, por parte de los funcionarios de la Contraloría.

De esta forma el Contralor General quedó facultado para comunicarse de manera directa con los empleados de cualquier ministerio, departamento o entidad encargada de negocios oficiales, así como para transferir al tesoro los recursos sobrantes por cuenta de saldos superiores a las necesidades previstas.

El único requisito del contralor, según los capítulos XIII y XIV de la Ley 42 de 1923, era presentar informes a las ramas del poder público; un ejercicio innovador frente a lo que se presentaba con la Corte de Cuentas, que solo señalaba los requisitos que debían tener los libros y la manera de llevarse. Al final del año se presentaba un informe anual con todos los detalles del desempeño de las finanzas públicas⁹⁷.

Con el artículo 76 de la Ley 42 de 1923, a la Contraloría se le integraron las funciones de la Corte de Cuentas, la Dirección General de Contabilidad, la Oficina Nacional de Estadística y la Oficina Central de Ordenaciones del Ministerio del Tesoro. Ello incluyó a todos los empleados de esas dependencias encargados del examen y fenecimiento de cuentas, así como los libros, constancias y demás documentos, como el balance, el estado de operaciones, la relación de rentas devengadas, la relación de gastos y el estado de caja⁹⁸.

En la organización y nuevas funciones del Departamento de la Contraloría se estableció el control previo en vez del control posterior, en lo relacionado con los procedimientos de pago por parte del Gobierno en la ciudad de Bogotá⁹⁹. Se estableció la regulación a los desembolsos de los recursos públicos, que señala que toda orden de pago, ya fuere “definitiva” o como “anticipo para gastos oficiales”¹⁰⁰, debía ser refren-

97 El Contralor tenía autonomía en cuanto a la manera de presentar la información, la clase de libros y comprobantes utilizados para llevar las cuentas del Gobierno.

98 De esta forma se derogaron los artículos desde el 237 al 439 del Código Fiscal (Ley 110 de 1912, cit.).

99 Para los de fuera de Bogotá, se adoptó el control posterior.

100 Se denominaban “órdenes definitivas” las que se efectuaban a un acreedor, y las que se

dada antes por un empleado de la Contraloría. El mismo procedimiento debía cumplirse ante la Auditoría.

Así mismo, se estableció que la contabilidad debía cumplir con dos objetivos: 1. Fidelidad y lealtad de los empleados que tenían a su cargo el recaudo y desembolso de los recursos públicos; y 2. Información necesaria y veraz, tanto para los empleados encargados del manejo de los recursos públicos como para el público en general, de forma que se garantizara la transparencia del uso de los recursos y de las acciones del Gobierno.

De esta forma, además de existir una buena regulación y una adecuada inspección de los recursos públicos, era necesario contar con información oportuna, completa y exacta sobre la función y los resultados de las acciones del Estado¹⁰¹. Por ello, los empleados y el Gobierno en general, debían contar con la mejor información para la toma de las decisiones en cada sector y así mejorar el desempeño del Estado y las políticas sectoriales.

De ahí que se hiciera necesario centralizar en la misma ley la normatividad sobre los comprobantes, libros y las cuentas del Gobierno, con el fin de establecer de manera uniforme y fehaciente tanto el recaudo como el uso de los recursos públicos, con el fin de poderlos comparar con el Presupuesto de Rentas y con la Ley de Apropiações.

De esta manera, la creación del Departamento de la Contraloría hacía posible el cumplimiento de los objetivos anteriores y se constituía en el punto de partida para establecer un sistema moderno de contabilidad.

B. Oficina de estadística

A pesar de que en el articulado no se desarrolla la incorporación de la Oficina Nacional de Estadística a la Contraloría, en el artículo 73 de la Ley 42 de 1923 se incluye esta oficina. En la exposición de moti-

hacían a un funcionario pagador se llaman “anticipos para gastos oficiales”. Las órdenes definitivas o a acreedores solo podían hacerse cuando fueran aprobadas por el ministro o jefe de la oficina respectiva.

101 Exposición de motivos, Ley 42 de 1923, cit., en *Leyes Financieras*, cit., p. 171.

vos se argumenta que esta oficina funcionaría mejor si se incorporara a la Contraloría, dada la urgencia con la cual era requerida y las calidades técnicas y el personal altamente calificado en estadística de la Contraloría, lo cual le permitiría cumplir un papel muy importante en la toma de decisiones de política social, económica y fiscal.

Según la exposición de motivos de la ley,

la estadística expresa los datos fundamentales concernientes a los recursos de la nación, a su comercio, sus industrias, sus transportes, sus finanzas y su salubridad pública. Por medio de la estadística, el pueblo colombiano podrá conocer su situación económica y apreciar mejor su progreso comercial e industrial¹⁰².

Por otra parte, la misión destacó la importancia de la estadística para la comunidad internacional y para los inversionistas extranjeros; por esta razón, hizo las siguientes recomendaciones en cuanto a la necesidad de trasladar esta oficina a la Contraloría:

- Contar con una oficina independiente y transversal a otros departamentos, dependencias y ministerios, cuya principal función sea apoyar con información al Presidente de la República.
- Es deber del Contralor como instancia técnica del más alto nivel, nombrar a una persona para el cargo de director de la oficina con la mejor formación.
- El principal grupo de estadísticas de finanzas públicas está en la Contraloría.

*C. Ajustes a la Ley 42 de 1923, expedición del Decreto Ley 911 de 1932*¹⁰³

Por medio del Decreto 911 de 1932 ya citado, se ajustó la Ley 42 de 1923, a partir de las recomendaciones propuestas por la Segunda

102 Ley 42 de 1923, cit., Exposición de motivos, en *Leyes Financieras*, cit., p. 184.

103 *Diario Oficial*, n.º 21997, de 27 de mayo de 1932, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1188974>].

Misión Kemmerer y en virtud de la evaluación sobre la evolución del funcionamiento de la Contraloría desde su creación en 1923.

Este Decreto derogó 29 artículos de los 82 que tenía la Ley 42 de 1923, con el fin de que la función del control fiscal fuera más ágil, más flexible en el reporte de la situación fiscal, que interviniera menos en la gestión administrativa de las entidades y ministerios, y que reorientara más su papel hacia el auditaje de resultados en el uso de los recursos y gastos públicos.

En este orden de ideas, los principales cambios que adoptó el Decreto 911 de 1932 acerca del funcionamiento de la Contraloría, se pueden resumir de la siguiente manera:

- El artículo 1.º señala que “el Departamento de Contraloría será una oficina de contabilidad y de control fiscal, y no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes al desarrollo de su propia organización”, lo cual elimina lo que más tarde, en la legislación, se denominaría el control previo o la función de advertencia¹⁰⁴.
- Esta postura de no intervenir en la etapa contractual fue parcial, por cuanto se mantuvo el artículo 49 de la Ley 42 de 1923, el cual exigía que

ninguna orden será pagada por el Tesoro Nacional, ni anotada como pagadera por un depositario de fondos del Gobierno, ni será válida, mientras no esté refrendada por el Contralor General, o por algún empleado del Departamento de Contraloría, autorizado debidamente para dicho objeto.

- Se definió a la Contraloría como una Oficina de Contabilidad, aunque en la estructura de su funcionamiento esta seguía siendo la encargada de ejercer el control fiscal y la responsabilidad fiscal.

104 El control previo es qué hace la Contraloría en la etapa precontractual. De esta forma, el control previo se tradujo en una co-administración de las entidades por parte de la Contraloría, debido a que cualquier decisión contractual de una entidad tenía que tener la aprobación del Contralor. Por su parte, la denominación de la función de advertencia, creada en el Decreto 267 de 2000, cit., en su artículo 5.º, señalaba dentro de las funciones del Contralor la de advertir los riesgos de pérdida de recursos públicos que podían ocurrir por la toma de una decisión o en el proceso de ejecución de un determinado gasto.

- En el artículo 2.º se establece que el contralor es nombrado directamente por la Cámara de Representantes por un período de dos años y no por el Presidente de la República, previa aprobación de la Cámara de Representantes y por un período de cuatro años.
- En el artículo 4.º se suprime el cargo de Auditor General y se reemplaza por el de un contralor general auxiliar. El espíritu de este cambio puede interpretarse como que la Contraloría se focalizaba en la función contable, en el registro de operaciones financieras y presupuestales y en el control posterior, por lo que la labor de la Contraloría es, sobre todo, de auditaje; de ahí que tener un auditor podría resultar una redundancia. De esta forma se eliminaron los artículos 2.º al 5.º de la Ley 42 de 1923 y los artículos 32 al 36, relacionados con los procedimientos de las auditorías seccionales y su personal a cargo.
- En el artículo 7.º se establece una oficina de contabilidad y presupuesto en cada ministerio o entidad. Con lo cual se institucionalizan las reglas de contabilidad y los registros presupuestales en todas las entidades del Estado.
- Se elimina el artículo 24 de la Ley 42 de 1923, en lo relacionado con el archivo de los bonos y cupones redimidos y pagados. En el nuevo artículo del Decreto 911 de 1932, se señala que no era necesario archivar los emitidos y pagados en Bogotá e incluso, podían ser incinerados, pero debían estar registrados en un acta que reposaría en la notaría.
- Por último, uno de los cambios más importantes, además de los mencionados antes, fue la eliminación de los artículos 61 al 69 de la Ley 42 de 1923, en lo relacionado con el detalle que debían tener los informes que presentaría el Contralor; tanto anual como mensualmente. En cuanto a la forma de los informes, según los artículos 31 y 32, estos debían, contemplar y reflejar con claridad las operaciones fiscales del Gobierno, se debía enviar copia de los mismos al Ministerio de Hacienda, así como incluir recomendaciones para que las entidades y el Gobierno logran mayor eficiencia y eficacia en la ejecución del gasto público.

De esta forma, consideramos que la expedición de esta norma hizo que la Contraloría funcionara mucho mejor, que fuera menos intervencionis-

ta en las funciones administrativas de las entidades, aunque suprimió el cargo del Auditor General y las seccionales. Este personal y sus funciones fueron reasignados con el fin de fortalecer los registros contables y presupuestales a cargo de la Contraloría en las diferentes entidades del Estado. Para concluir, al quedar vigente el artículo 73 de la Ley 42 de 1923, la Contraloría cumplía con las funciones que antes tenía la Oficina Central de Ordenamiento y la Oficina Nacional de Estadística.

D. Acto Legislativo 01 de 1945

La reforma a la Constitución Política de 1886, a través del Acto Legislativo 01 de 1945 ya citado, recogió en gran parte los principios y definiciones de la Contraloría General y del control fiscal en Colombia señalados en el Decreto 911 de 1932 y los elevó a rango constitucional. El artículo 209¹⁰⁵ de la Constitución Política de 1886¹⁰⁶ señala tres aspectos a considerar: 1. La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de República; 2. Esta será una oficina de contabilidad y de vigilancia fiscal y no ejercerá funciones administrativas distintas a las inherentes al desarrollo de su propia organización; y 3. El Contralor General de la República será elegido por la Cámara de Representantes para períodos de dos años, tal como se dispuso en el artículo 2.º del Decreto 911 de 1932.

En el artículo 211¹⁰⁷ de la Constitución Política de 1886 quedaron consignadas las funciones del Contralor, tal como se estipulaban en las normas anteriores. Algunas de ellas son:

- Llevar las cuentas generales de la Nación, inclusive la de la deuda pública interna y externa.

105 Corresponde al artículo 93 del Acto Legislativo 01 de 1945.

106 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1886, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>].

107 Corresponde al artículo 94 del Acto Legislativo 01 de 1945.

- Prescribir los métodos de la contabilidad de todas las dependencias nacionales y la manera como los empleados responsables debían rendir cuentas.
- Exigir informes a los empleados públicos nacionales, departamentales o municipales, sobre su gestión fiscal.
- Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del Erario.
- Proveer los empleos de su dependencia creados por la ley.

Sumado a lo anterior, en esta reforma constitucional se determinó que las asambleas departamentales tendrían como función organizar la contraloría departamental y elegir al contralor para un período de dos años¹⁰⁸.

A su vez, en los artículos 90 y 91 se establecieron los principios de la responsabilidad fiscal del Gobierno y del Congreso en lo concerniente a las responsabilidades de determinación de rentas nacionales y a la Ley de Apropriaciones, que deberían estar contenidas en la expedición del presupuesto para cada vigencia por parte del Congreso de la República, de acuerdo con el proyecto presentado por el Gobierno. De manera adicional, en el artículo 91 del Acto Legislativo 01 de 1945 se elevó a rango constitucional el principio de Equilibrio Presupuestal, al señalar que “ni el Congreso, ni el Gobierno, podrán proponer el aumento o la inclusión de un nuevo gasto en el proyecto presentado al Congreso, si se altera con ello el equilibrio entre el Presupuesto de gastos y el de rentas”.

Así mismo, estableció un tercer elemento de responsabilidad y honorabilidad con los compromisos de la deuda, teniendo en cuenta que mientras no se generen superávits permanentes y sostenibles, será necesaria la financiación con recursos del ahorro interno o externo para atender las demandas sociales y presupuestales, así como los gastos esenciales del Estado. En este sentido, dicho artículo señala que

el Congreso podrá eliminar o reducir una partida de gastos propuesta por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda

108 Artículo 186 de la Constitución Política de 1886, cit.

pública, las demás obligaciones contractuales del Estado o la atención completa de los servicios ordinarios de la Administración”¹⁰⁹.

Por último, también se elevaron a rango constitucional el manejo de las contingencias y la atención de emergencias o recursos faltantes necesarios para cubrir gastos urgentes cuando el Congreso de la República estuviera en receso y los recursos no fueran suficientes. La consecución de dichos recursos a través de créditos suplementales y extraordinarios, requería la aprobación del Consejo de Ministros, una vez tuviera el visto bueno del Consejo de Estado¹¹⁰.

Esta reforma recogió tres propuestas hechas por la Misión Kemmerer para definir los roles de las diferentes instancias de la responsabilidad fiscal: 1. La responsabilidad del Gobierno al establecer y estimar los gastos necesarios de acuerdo con las rentas disponibles aprobadas por el Congreso; 2. En el escenario político, la facultad del Congreso para aprobar la propuesta que presente el Gobierno de un presupuesto equilibrado y de convertirlo en un mandato frente a los ciudadanos; y 3. La misión de vigilar que dicho mandato dado por el Congreso al Gobierno se cumpla y se juzguen los resultados de la gestión presupuestal, un ejercicio en el cual el contralor será el juez y tendrá la capacidad de instruir, juzgar y penalizar para hacer que se repare al Estado y, en última instancia, a la sociedad, cuando no se cumpla dicho mandato o se malverse el patrimonio público.

*E. Ley 58 de 18 de diciembre de 1946*¹¹¹

Esta ley consta de 13 artículos y su propósito es el de desarrollar los principios consignados en la Constitución de 1886, luego de las modi-

109 Artículo 91 del Acto Legislativo 01 de 1945, cit.

110 Ídem, “Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible, a juicio del Gobierno, estando en receso las Cámaras, y no habiendo partida votada o siendo esta insuficiente, podrá abrirse un crédito suplemental o extraordinario. Estos créditos se abrirán por el Consejo de Ministros, instruyendo para ello expediente, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado. Corresponde al Congreso legalizar estos créditos. El Gobierno puede solicitar del Congreso créditos adicionales al Presupuesto de gastos”.

111 *Diario Oficial*, n.º 26.311, de 21 de diciembre de 1946, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789379>].

ficaciones introducidas por el Acto Legislativo 01 de 1945. En su cumplimiento, se reglamentaron funciones del Contralor General relacionadas, sobre todo, con los juicios fiscales surgidos de observaciones formuladas contra funcionarios y contratistas encargados de recibir, recaudar, pagar o custodiar fondos o bienes de la Nación¹¹². Cabe anotar que las funciones señaladas en esta ley, complementaron a las definidas en la Ley 42 de 1923 y en el Decreto 911 de 1932.

*F. Decreto 2240 de 25 de octubre de 1951*¹¹³

Fue expedido a partir de la recomendación dada por la Misión del Banco Mundial en 1949 y por el Comité de Desarrollo Económico existente en Colombia –presidido por el Presidente de la República e integrado por el ministro de Hacienda, el ministro de Desarrollo, el gerente de la Federación de Cafeteros, entre otros funcionarios– que ponía sobre la mesa la necesidad de que el país contara con un servicio eficiente y técnico de estadística.

De otra parte, en la exposición de motivos, se expresó la necesidad de una organización técnica de recolección y consolidación de la información de manera metodológica, la cual debía ser suministrada al Estado y a los demás usuarios de manera oportuna¹¹⁴.

Con esta disposición, se derogaron los artículos 72 de la Ley 42 de 1923 y 93 del Acto legislativo 01 de 1945, en los cuales se centraliza-

112 Ley 58 de 1946, cit.

113 *Diario Oficial*, n.º 27.750, de 10 de noviembre de 1951, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1423485>].

114 El Instituto Interamericano de Estadística, al cual se halla afiliada la República de Colombia, viene recomendando que “las disposiciones legales de cada país incluyan medidas tendientes a asegurar la estabilidad, digna remuneración y la seguridad social del personal estadístico de los servicios públicos. Decreto 2240 de 1951, considerandos. Más tarde, mediante el Decreto 2666 de 14 de octubre de 1953, *Diario Oficial*, n.º 28.328, de 23 de octubre de 1953, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1874781>], se crea el Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–; luego reorganizado mediante el Decreto 3167 de 26 de diciembre de 1968, *Diario Oficial*, n.º 32.700, de 1.º de febrero de 1969, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1836499>], durante el Gobierno del presidente CARLOS LLERAS RESTREPO.

ban en la Contraloría los servicios de estadística del país, con el argumento de que era la mejor forma, según la exposición de motivos de la Ley 42 de 1923, de que una entidad del Gobierno pudiera tener acceso a la información solicitada.

G. Ley 151 de 24 de diciembre de 1959¹¹⁵

El propósito de esta ley era ampliar la función del control fiscal a las empresas y establecimientos públicos que manejan recursos públicos. En su artículo 2.º se establecía que la vigilancia de la gestión fiscal de las empresas y los establecimientos públicos descentralizados y de aquellas instituciones y organismos que reciban, manejen o inviertan fondos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones de carácter especial o cuotas forzosas creadas por la ley, sería realizada por la Contraloría General de la República¹¹⁶.

Esta disposición fue reglamentada por el Decreto 1060 de 26 de abril de 1960¹¹⁷, que definió las siguientes empresas, establecimientos, instituciones y personas como aquellas sobre las cuales se aplicaría la vigilancia de la gestión fiscal: organismos descentralizados de regulación y fomento de la economía nacional; instituciones y organismos que reciban, manejen, o inviertan fondos provenientes de impuestos, tasas, contribuciones de carácter especial o cuotas forzosas creadas por la ley; personas naturales o jurídicas que administren o exploten bienes o rentas de la Nación; y compañías, establecimientos bancarios, asociaciones, institutos en los que la Nación, los departamentos y los municipios tengan el 50% o más de patrimonio o capital.

115 *Diario Oficial*, n.º 30.138, de 22 de enero de 1959, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792908>].

116 Ley 151 de 1959, cit.

117 *Diario Oficial*, n.º 30.234, de 18 de mayo de 1960, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1216718>].

*H. Acto Legislativo 01 de 1968*¹¹⁸

En el artículo 1.º de este Acto Legislativo ya citado, se modificó el artículo 59 de la Constitución Política en lo referente al período de duración en el cargo del contralor, aumentándolo de dos a cuatro años. Así mismo, se ajustaron los requisitos para ser elegido y ejercer el cargo, entre ellos, se dispuso que se requiere ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía, tener más de 35 años de edad, tener título universitario en derecho o en ciencias económicas o financieras, además, debe haberse desempeñado en propiedad como ministro del Despacho, magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Consejero de Estado, Contralor General de la República o haber sido miembro del Congreso Nacional, por lo menos durante cuatro años o profesor universitario en las cátedras de ciencias jurídicas o económicas, durante un tiempo no menor a cinco años.

De otra parte, y de acuerdo con lo dispuesto por el Acto Legislativo 01 de 1945 citado antes, se reiteró que la vigilancia de la gestión fiscal de la administración constituiría la principal función de la Contraloría General de la República y se ejercería conforme a la ley.

En el artículo 8.º de esta reforma se señalaron las funciones del Contralor General. Algunas por mencionar son:

- Llevar el libro de la deuda pública del Estado.
- Prescribir los métodos de la contabilidad de la Administración Nacional y sus entidades descentralizadas, y la manera de rendir cuentas de los responsables del manejo de fondos o bienes nacionales.
- Exigir informes a los empleados públicos nacionales, departamentales o municipales sobre su gestión fiscal.
- Revisar y fenecer las cuentas de los responsables del Erario.
- Proveer los empleos de su dependencia que haya creado la ley.
- Las demás que señale la ley.

118 *Diario Oficial*, n.º 32.673, de 17 de diciembre de 1968, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>].

Por su parte, en lo referente a las obligaciones de cumplimiento de la restricción presupuestal por parte del Gobierno y del Congreso, se mantuvo el espíritu del texto de la Constitución de 1886, de acuerdo con los artículos 206, 208 y 209 modificados por los artículos 66, 67 y 68 del Acto Legislativo 01 de 1968. En el primero de ellos, se estableció que “en tiempos 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”.

En el artículo 208 la principal modificación tuvo que ver con la obligatoriedad que tanto en el Presupuesto de Rentas, como en el proyecto de Ley de Apropriaciones, se debían reflejar los planes y programas y que, además, el Gobierno debía presentar el presupuesto al Congreso en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de julio.

Por último, en el artículo 210 modificado por el artículo 69 del Acto Legislativo 01 de 1968, se hizo hincapié en que el Gobierno no podía modificar el proyecto de Ley de Apropriaciones acordado por las comisiones de la mesa del Congreso y debía mantener el equilibrio presupuestal¹¹⁹.

I. Ley 20 de 1975

Por medio de esta ley ya citada, se buscó reorganizar a la Contraloría General de la República y unificar la legislación en materia de la vigilancia de la gestión fiscal. En este sentido, se definieron las normas, sis-

119 Artículo 211 modificado por el artículo 70 del Acto Legislativo 01 de 1968, El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del Presupuesto de Gastos, propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo. Ni el Congreso ni el Gobierno podrán proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto, si se altera con ello el equilibrio entre el Presupuesto de Gastos y el de Rentas. El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten 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 ordinal 4º del Artículo 76. Disponible en: [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1825156>]

temas y directrices para que la Contraloría llevara a cabo la vigilancia sobre la gestión fiscal de las entidades del presupuesto nacional. Entre las directrices incluidas se encontraban, por ejemplo, la definición de tres etapas de control (previo, perceptivo y posterior); la obligación de tener sistemas de fiscalización, por parte de las empresas industriales y comerciales del estado y de las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el 50% o más de capital; la creación de la carrera administrativa en la Contraloría; la obligación de elaborar y publicar el informe y el anuario de estadística fiscal, y la disposición de otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República para reestructurar a la Contraloría.

La reglamentación de la Ley 20 de 1975 se llevó a cabo mediante seis decretos¹²⁰ que definieron diferentes aspectos de la estructura orgánica, funciones generales de las dependencias y de la carrera administrativa, como número y categoría de los distintos cargos, escalas de remuneración y régimen de prestaciones sociales.

Por su parte, el Decreto 925 de 1976 definió las tres etapas del control fiscal:

- *Control previo*: Consiste en examinar con antelación a la ejecución de las transacciones u operaciones, los actos y documentos que las originan o respaldan, para comprobar el cumplimiento de las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

120 Decreto 925 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.568, de 9 de junio de 1976, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1191270>]; Decreto 926 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de junio de 1976, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90090>]; Decreto 927 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de junio de 1976, disponible en [https://www.redjurista.com/Documents/decreto_927_de_1976_presidencia_de_la_republica.aspx#/]; a Decreto 928 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de junio de 1976, disponible en [https://www.jesuspinzonortiz.com/camara/basedoc/decreto/1976/decreto_0928_1976.html]; Decreto 929 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de junio de 1976, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90090>]; y Decreto 937 de 12 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de junio de 1976, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1193353>].

- *Control perceptivo*: Consiste en la comprobación de las existencias físicas de fondos, valores y bienes nacionales y en su confrontación con los comprobantes, documentos, libros y demás registros.
- *Control posterior*: Consiste en la comprobación de las transacciones y operaciones ejecutadas por las entidades bajo su control y de sus respectivas cuentas y registros, y en determinar si se ajustan a las normas, leyes, reglamentaciones y procedimientos establecidos.

Además, en el artículo 5.º se dispuso la asistencia con voz pero sin voto de un representante del Contralor General de la República en las juntas o comités de licitaciones o adquisiciones y de compras, de las entidades sujetas a fiscalización.

J. Decreto 222 de 2 de febrero de 1983¹²¹

En esta norma se limitó la intervención de la Contraloría General de la República en el proceso de contratación de los ministerios, departamentos administrativos y los establecimientos públicos, al ejercicio de un control posterior, que consistía en la revisión de los procedimientos y operaciones ejecutados durante el trámite de contratación, con el objetivo de verificar si este se llevó a cabo en el marco de las normas, leyes y reglamentos establecidos. En este sentido, la norma aclaró que la Contraloría no podría intervenir en ningún proceso administrativo de contratación, como la elaboración de pliegos de condiciones, el estudio de propuestas, la adjudicación y el perfeccionamiento de los contratos y la liquidación de contratos.

Esta limitación al ejercicio del control previo posibilitó el desarrollo de una reglamentación por parte de la Contraloría para realizar el control posterior y convertirse en una opción viable para la vigilancia de la gestión fiscal en el país¹²².

121 *Diario Oficial*, n.º 36.189, de 9 de febrero de 1983, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1049915>].

122 DIEGO YOUNES MORENO. *Derecho del control fiscal. Vigilancia para una gestión transparente de lo público*, 5.ª ed., Grupo Editorial Ibáñez y otros, 2006.

De lo anterior se concluye que la creación de la Contraloría dio respuesta a la preocupación por garantizar el uso adecuado de los recursos públicos y por ende, a garantizar que la ejecución del gasto público estuviese en correspondencia con el marco jurídico.

Este objetivo implicó en primera instancia, que la vigilancia de la gestión fiscal fuera elevada a mandato constitucional, un logro que la convirtió en un derecho para los ciudadanos y en un deber para las instituciones públicas; en segunda instancia, que el instrumento utilizado para el control fiscal fuera primordialmente el control previo, es decir, aquél que buscaba que la ejecución presupuestal cumpliera con los parámetros legales existentes antes de efectuarse.

Cabe mencionar además, que hubo cierta dispersión en las normas sobre las que se sustentaba el control fiscal, lo que planteó la necesidad de modificar el sistema de control ejercido por la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales, a mitad de la década de 1970, como lo muestra, por ejemplo, la promulgación del Decreto 222 de 1983 citado que limitó su alcance.

Estos dos hechos permiten concluir que el sistema de control fiscal, aun cuando era cuestionado, se postulaba como un instrumento idóneo para reducir el nivel de corrupción que se registraba en el país a finales del siglo xx.

K. Ley 42 de 13 de diciembre de 1983¹²³

En esta ley se señalaron los sujetos de control fiscal a nivel nacional y territorial; se definió el control posterior y selectivo¹²⁴; se indicó que la vigilancia de la gestión fiscal del Estado se fundamenta en los princi-

123 *Diario Oficial*, n.º 36.410, de 19 de diciembre de 1983, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1597328>].

124 En el artículo 5.º el control posterior fue definido como la vigilancia de las actividades, operaciones y procesos ejecutados por los sujetos de control y de los resultados obtenidos por los mismos; el control selectivo como la elección mediante un procedimiento técnico de una muestra representativa de recursos, cuentas, operaciones o actividades para obtener conclusiones sobre el universo respectivo en el desarrollo del control fiscal.

pios de eficiencia, economía, eficacia, equidad y valoración de los costos ambientales. Así mismo, determinó que los sistemas apropiados para realizar el control fiscal serían el financiero, de legalidad, de gestión, de resultados, de revisión de cuentas y de evaluación del control interno; definió las etapas –investigación y juicio fiscal– del proceso que adelantan los organismos de control fiscal, para determinar responsabilidad fiscal¹²⁵, y estableció los instrumentos para la evaluación de las finanzas públicas sustentadas en la contabilidad de la ejecución del presupuesto del tesoro nacional y del sector público¹²⁶.

*L. Ley 106 de 30 de diciembre de 1993*¹²⁷

Estableció la naturaleza de la Contraloría General de la República como una entidad de carácter técnico, con autonomía administrativa y presupuestal, cuyo objetivo es ejercer la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o de las entidades que manejen fondos o bienes de la Nación, así como la evaluación de los resultados de las organizaciones y entidades del Estado.

También estableció la naturaleza de la auditoría de la Contraloría como una dependencia de carácter técnico, con autonomía administrativa y con el objetivo de ejercer la vigilancia de su gestión fiscal.

125 Según el artículo 75, la etapa de investigación corresponde a aquella de instrucción en la cual se allegan y practican las pruebas que sirven de fundamento a las decisiones adoptadas en el proceso de responsabilidad. De acuerdo con el artículo 79, el juicio fiscal es la etapa del proceso que se adelanta con el objeto de definir y determinar la responsabilidad de las personas cuya gestión fiscal haya sido objeto de observación.

126 En desarrollo de esta evaluación, la ley ordenó la presentación de informes en los que se presente la cuenta general del presupuesto y del tesoro (art. 38); se certifique las finanzas del Estado (art. 41); el estado de la deuda pública (art. 44); y el estado del medio ambiente y los recursos naturales (art. 46).

127 *Diario Oficial*, n.º 41.158, de 30 de diciembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792233>].

II. PERIODO 1991-2020

DIEGO YOUNES MORENO¹²⁸ y RODRIGO NARANJO GALVES¹²⁹ sostienen que a finales de la década de 1980, tanto la Contraloría General de la República como las contralorías territoriales, generaban una fuerte desconfianza por su alto nivel de politización por la coadministración, que en algunos casos resultaba del control previo, por las carencias tecnológicas que enfrentaban para llevar a cabo sus funciones y por la imposibilidad del modelo de auditoría empleado –el de control previo– de valorar si el gasto se estaba utilizando de forma eficiente. Esta situación hizo que el modelo de control fiscal definido en la Ley 20 de 1975 ya citada, y en el Decreto 925 de 1976 citado, fuera discutido y evaluado en la Asamblea Nacional Constituyente de Colombia de 1991.

Una muestra de la desconfianza que generaban las contralorías era, por ejemplo, que en el informe de ponencia sobre control fiscal, incluido en la *Gaceta Constitucional*¹³⁰ se advierte que

el control previo, generalizado en Colombia, ha sido funesto para la administración pública, pues ha desvirtuado el objetivo de la Contraloría al permitirle ejercer, abusivamente, una cierta coadministración que ha redundado en un gran poder unipersonal del contralor y se ha prestado también para una engorrosa tramitología que degenera en corruptelas¹³¹.

Por su parte, en la exposición hecha por la Contraloría General de la República ante la Asamblea Nacional Constituyente, se observa un argumento similar:

128 YOUNES MORENO. *Derecho del control fiscal. Vigilancia para una gestión transparente de lo público*, cit.

129 RODRIGO NARANJO GALVES. “Reforma política y control fiscal”, *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 1, n.º 1, 1999, pp. 78 a 97, disponible en [<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/147/109>]; íd. *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2007.

130 ÁLVARO CALA HEDERICH *et al.* “Informe de ponencia. Control fiscal”, en *Gaceta Constitucional*, n.º 53, 18 de abril de 1991, pp. 19 a 24, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3804>].

131 YOUNES MORENO. *Derecho del control fiscal. Vigilancia para una gestión transparente de lo público*, cit., p. 19.

Es indudable que el sistema de control previo actualmente existente ha demostrado ser absolutamente ineficaz a la hora de preservar el patrimonio público y, por el contrario, se ha convertido en un nocivo sistema de coadministración al que puede atribuirse buena parte de responsabilidad en la extendida corrupción que hoy azota al Estado colombiano¹³².

Así, en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, se presentaron varias iniciativas orientadas a reformar el control fiscal¹³³. La mayoría de ellas coincidieron en señalar la necesidad de abandonar el control previo y fortalecer el control posterior; en que la vigilancia de la gestión fiscal y de resultados fuera desempeñada por la Contraloría General y que el control fiscal se constituyera como una nueva rama del poder público.

Como resultado del análisis de las propuestas, en el informe de ponencia sobre control fiscal se plantearon 16 principios básicos que sustentaban el articulado que se propuso ante la Asamblea. Entre los principios acordados en la Asamblea Constituyente se destacan los siguientes:

- Se eliminó el control previo en el desarrollo de todas las funciones de los organismos de control.
- Se permitió la utilización de métodos modernos selectivos de control.
- Se establecieron, como complemento a la vigilancia fiscal, el control operacional o de resultados.
- Se estipuló que el contralor fuera elegido por el Congreso en pleno, a partir de ternas presentadas por un organismo ajeno a la actividad política.
- Se reafirmó que la función del Contralor era eminentemente técnica y profesional.

132 Texto citado en *ibíd.*, p. 69.

133 En CALA HEDERICH *et al.* "Informe de ponencia. Control fiscal", cit., fueron referenciadas 25 propuestas de los delegatarios a la Asamblea, la propuesta del Gobierno nacional, seis de entidades no gubernamentales y se menciona que a la comisión preparatoria de control fiscal se presentaron 49 propuestas y que a las mesas de trabajo que instituyeron en todo el país hubo 121 propuestas.

- Se estableció que el período de los contralores fuera simultáneo al del Presidente de la República o al de los gobernadores y alcaldes, según aplicara.
- Se recalcó que los organismos de control no podrían ejercer funciones o efectuar recomendaciones de carácter administrativo, ya que estas son propias de los mismos organismos sujetos a control.
- Se tuvo en cuenta la necesidad de armonizar las normas inherentes a la protección de los recursos naturales, estableciéndoles el respectivo registro y control.

El régimen de control fiscal emanado de la Asamblea Nacional Constituyente, se fijó en los siguientes artículos de la Constitución Política de 1991:

- *Artículo 119*: Señaló que la Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultados de la administración.
- *Artículo 267*: Definió el control fiscal como una función pública, e indicó que este se realiza en forma posterior y selectiva. También, estableció que la elección del contralor será realizada por el Congreso de una terna integrada por candidatos presentados por la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, por un período igual al del Presidente de la República. Por último, definió las inhabilidades y requisitos para ser Contralor General.
- *Artículo 268*: Determinó las funciones del contralor General de la República, entre las que se destacan prescribir o definir los métodos y la forma para rendir cuentas, su revisión y fenecimiento; llevar un registro de la deuda pública de la Nación y de las entidades territoriales; establecer la responsabilidad que se derive de la gestión fiscal, e imponer sanciones pecuniarias cuando sea el caso.
- *Artículo 269*: Estableció la obligación para las entidades públicas, de diseñar y aplicar métodos y procedimientos de control interno.
- *Artículo 270*: Indicó que debe emitirse una ley para organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana, con el fin de vigilar la gestión pública.

- *Artículo 271:* Indicó que los resultados de las indagaciones preliminares adelantadas por la Contraloría, tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente.
- *Artículo 272:* Señaló que la vigilancia de la gestión fiscal en los departamentos, distritos y municipios, se realizará por las contralorías organizadas en estos entes territoriales y también se ejercerá en forma posterior y selectiva. Además, se estipuló que la elección de los contralores departamentales, distritales y municipales, será adelantada por las asambleas y los concejos distritales y municipales, a partir de ternas presentadas por el tribunal superior de distrito judicial y por el tribunal de lo contencioso administrativo, por un período igual al del gobernador o alcalde.
- *Artículo 273:* Facultó al contralor General de la República para ordenar que el acto de adjudicación de una licitación sea público, siempre que sea solicitado por uno de los proponentes.
- *Artículo 274:* Señaló que la vigilancia de la gestión fiscal de la Contraloría General de la República será ejercida por un auditor elegido por el Consejo de Estado, a partir de una terna enviada por la Corte Suprema de Justicia, por un período de dos años.

Después de la expedición de la Constitución Política, el control fiscal fue reglamentado por la Ley 610 de 15 de agosto de 2000¹³⁴ y el Decreto 267 de 22 de febrero de 2000¹³⁵, luego modificado por el Acto Legislativo 04 de 2019 ya citado y el Decreto 405 de 16 de marzo de 2020¹³⁶.

A continuación se presentan los aspectos más relevantes de estas normas.

134 *Diario Oficial*, n.º 44.133, de 18 de agosto de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664595>].

135 *Diario Oficial*, n.º 43.905, de 22 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1061345>].

136 *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038951>].

A. Ley 610 de 2000

Mediante esta ley ya citada, se definió el proceso de responsabilidad fiscal como el conjunto de actuaciones administrativas adelantadas por las contralorías con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal o con ocasión de esta causen por acción u omisión y en forma dolosa o culposa, un daño al patrimonio del Estado. Así mismo, en el artículo 4.º se señala como objeto de la responsabilidad fiscal el resarcimiento de los daños ocasionados al patrimonio público como consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de quienes realizan gestión fiscal, mediante el pago de una indemnización pecuniaria que compense el perjuicio sufrido por la respectiva entidad estatal. En principio, en el artículo 9.º se señaló que la acción fiscal tenía una caducidad de cinco años, pero este plazo fue ampliado a diez en el artículo 127 del Decreto 403 de 16 de marzo de 2020¹³⁷.

Dado este objeto, la ley establece el proceso administrativo para declarar la responsabilidad fiscal, que consta de las siguientes etapas: indagación preliminar (art. 39); auto de apertura del proceso (artís. 40 y 41); medidas cautelares (art. 12); auto de imputación (arts. 48 y 49); decreto de pruebas (art. 51) y fallo fiscal (arts. 52 a 55).

B. Decreto 267 de 2000

Con base en el numeral 1 del artículo 1.º de la Ley 573 de 7 de febrero de 2000¹³⁸, que le confirió al Presidente de la República facultades extraordinarias para modificar la estructura de la Contraloría General de la República, se emitió el Decreto 267 de 2000 ya citado, mediante el cual se modificaron la Ley 42 de 1993 y los títulos I y II y el artículo 101 de la Ley 106 de 1993, ambos citados antes.

137 *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038961>].

138 *Diario Oficial*, n.º 43.885, de 8 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1662762>].

En términos generales, estas modificaciones en primer lugar se orientaron a incrementar el número de entidades que estarían bajo la vigilancia de la Contraloría General de la República (arts. 3.º y 4.º). Algunas de las entidades incluidas en dicha vigilancia fueron la Organización Electoral y el Banco de la República, en los casos cuando administre recursos públicos, además de órganos con régimen de autonomía, entre otros¹³⁹. En segundo lugar, a llevar a cabo una desconcentración administrativa a través de gerencias departamentales y de grupos de trabajo de las dependencias centrales con presencia en el territorio nacional, lo que implicó la modificación de las funciones de sus dependencias.

Esta norma mantuvo los avances logrados décadas atrás en cuanto a la naturaleza de la Contraloría General de la República, al considerarla un órgano de control del Estado, con carácter técnico y con autonomía administrativa y presupuestal. Así mismo, en cumplimiento de las normas y la Constitución, se mantuvo su relación con la generación de una cultura del control fiscal en beneficio del interés común¹⁴⁰.

Uno de los aspectos más relevantes de este Decreto 267 de 2000, se encuentra en el numeral 7 del artículo 5.º, el cual fue justificado –y es que la Contraloría no podía actuar o advertir a tiempo– sobre posibles riesgos incurridos en decisiones de gasto por parte de los administradores de los recursos públicos, para evitar así problemas de corrupción y de poder alertar sobre posibles pérdidas al patrimonio público. En este orden de ideas, el numeral 7 establece que se debe “advertir sobre operaciones o procesos en ejecución, para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público y ejercer el control posterior sobre los hechos así identificados”. Este procedimiento se denominó

139 Es de gran importancia el énfasis que hace en artículo 4.º, en cuanto a la coordinación y el fortalecimiento de las contralorías departamentales y municipales. En este sentido, el numeral 6 del artículo 5.º señala “ejercer de forma prevalente y en coordinación con las contralorías territoriales, la vigilancia sobre la gestión fiscal y los resultados de la administración y manejo de los recursos nacionales que se transfieran a cualquier título a las entidades territoriales de conformidad con las disposiciones legales”.

140 Decreto 267 de 2000, cit., artículo 2.º

“función de advertencia” sobre operaciones o procesos en ejecución para prever graves riesgos que comprometan el patrimonio público¹⁴¹.

La función de advertencia fue declarada inconstitucional por la Corte Constitucional, debido a que en la Constitución de 1991 se excluyó la figura del control previo que existía en la de 1886, por considerarla ineficaz para la preservación del patrimonio público y nociva, en la medida en que se convirtió en un sistema de coadministración arbitraria “que ha redundado en un gran poder unipersonal del control y se ha prestado, también, para una engorrosa tramitología que degenera en corruptelas”¹⁴².

De otra parte, en la Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015¹⁴³, de la Corte Constitucional, se argumenta por la demanda que “en el inciso cuarto del artículo 267 Constitucional, la demandante plantea que existe una expresa prohibición constitucional de que la Contraloría tenga funciones administrativas distintas a aquellas propias de su organización”¹⁴⁴. No obstante, en su momento, la Contraloría argumentó que la función de advertencia no implica un ejercicio de control previo sobre el manejo de los recursos públicos, pues ella se limita a indicar los posibles riesgos que pueden derivarse de una operación en curso. Con este mecanismo no se interfiere en las decisiones de la entidad administrativa a quien se dirige la advertencia, en tanto esta última es libre de atenderla. Sin embargo, la Corte Constitucional la declaró inconstitucional al tener en cuenta que en la Constitución se señalaron como objetivos de la Contraloría la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal. Además, en el artículo 267 de la Carta, se establece que las contralorías tienen prohibido atribuirse funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización¹⁴⁵.

141 Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015, M. P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>].

142 CALA HEDERICH *et al.* “Informe de ponencia. Control fiscal”, cit., p. 19.

143 Sentencia C-103 de 2015, cit.

144 *Ibíd.*, p. 6.

145 De esta forma, la Sala de la Corte concluyó que dicha *función de advertencia* establecida en la norma acusada sí era *inexequible*, ya que si bien pretendía alcanzar objetivos constitucionalmente legítimos, relacionados con la eficacia y eficiencia de la vigilancia fiscal encomendada a la Contraloría, desconocía el artículo 267 de la Carta, por cuanto (i) constituía una modalidad de control previo, ya que por definición se ejercía antes de

Más allá de que el numeral 7 hubiera sido declarado inexecutable, el Decreto 267 de 2000 fue modificado en forma parcial por la Ley 1807 de 1.º de septiembre de 2016¹⁴⁶ que creó el Centro de Estudios Fiscales¹⁴⁷; por el Decreto 888 de 27 de mayo de 2017¹⁴⁸, que creó la Unidad Delegada para el Posconflicto, con el fin de hacer seguimiento a los recursos públicos y a las políticas públicas diseñadas y desarrolladas en relación con la implementación del Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera; y por el Decreto 2037 de 23 de octubre de 2019¹⁴⁹, mediante el cual se modificó la estructura de las contralorías delegadas generales y sectoriales; se creó la Dirección de e Información, Análisis y Reacción Inmediata, y se crearon las unidades de información, de análisis de la información y de reacción inmediata.

C. Acto Legislativo 04 de 2019

Entre los argumentos expuestos ante el Congreso de la República en los ocho debates requeridos para reformar el régimen de control fiscal, se encuentran el bajo porcentaje de recursos que son recuperados por la Contraloría General de la República; las limitaciones que han mostrado el control posterior y selectivo, al no poder evitar la corrupción antes de que esta se presente y la inexistencia de poder jurisdiccional por parte de la Contraloría.

que se adoptaran las decisiones administrativas y concluyeran los procesos que luego también serán objeto de control posterior; (ii) le otorgaba a la Contraloría un poder de coadministración, porque a través de las advertencias lograba tener incidencia en decisiones administrativas aún no concluidas.

146 *Diario Oficial*, n.º 49.983, de 1.º de septiembre de 2016, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30023911>].

147 Entre las funciones de este centro están desarrollar la investigación relacionada con el control y la vigilancia de la gestión fiscal y formar talento humano altamente calificado en materias relacionadas con el control fiscal.

148 *Diario Oficial*, n.º 50.246, de 27 de mayo de 2017, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30031742>].

149 *Diario Oficial*, n.º 51.130, de 7 de noviembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038323>].

Tanto en los debates realizados como en la exposición de motivos del proyecto de acto legislativo, se manifestó que el control previo tenía por ventaja el permitir una verificación anticipada del cumplimiento de normas y requisitos por parte de las entidades sometidas a la vigilancia de la Contraloría General de la República y por ende, de llevar a cabo el control antes de que se ejecutaran los recursos públicos. Dado lo anterior y considerando que el control fiscal puede ser comprendido en dos categorías –vigilancia fiscal y control fiscal–, en la exposición de motivos del acto legislativo, se propuso la inclusión en el texto constitucional del modelo de control denominado “concomitante y preventivo” que sería complementario al control posterior y selectivo.

El control concomitante hace referencia al momento en el cual se identifica un riesgo o daño sobre el patrimonio público, lo que supone la intervención del órgano de control fiscal. Por otro lado, el control preventivo consiste en el control fiscal que se realiza por medio de la formulación de una advertencia que busca evitar la configuración del daño sobre el patrimonio público. Así pues, el modelo de control “concomitante y preventivo” se constituye en una herramienta esencial para su implementación.

De igual modo en la exposición de motivos se afirma que el modelo de control “concomitante y preventivo” no implica un retorno al control previo, ya que este no autoriza la intervención prematura del órgano de control en todos los actos de gestión fiscal, sino tan solo en aquellos casos en los que se identifique un riesgo o daño sobre el patrimonio público.

Lo anterior, muestra que la valoración del riesgo en el modelo propuesto adquiere un papel fundamental, puesto que la identificación de riesgos potenciales se constituye en el mecanismo para activar el control concomitante y preventivo. Para la identificación de riesgos potenciales, se plantea el cruce de información de bases datos y las denuncias que realicen los ciudadanos al órgano de control.

Basados en los argumentos presentados en los anteriores párrafos, la reforma al régimen de control fiscal modificó los artículos 267, 268, 271, 272 y 274 de la Constitución Política de Colombia. A continuación, se señalan los principales cambios incluidos en dichos artículos:

- *Artículo 267:* Se mantuvo la definición del control fiscal como una función pública que se realiza en forma posterior y selectiva y adicionó la posibilidad de que el control sea preventivo y concomitante, indicando en forma expresa que este tiene carácter excepcional y que no implica coadministración.

En este artículo se modificó además el mecanismo de elección del Contralor General y los requisitos para desempeñar este cargo. Se estableció entonces que el contralor será elegido por el Congreso, a partir de una lista de elegibles conformada por convocatoria pública y entre los requisitos, se limitó la formación profesional universitaria a las siguientes áreas de conocimiento: ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables.

- *Artículo 268:* Se incluyeron funciones adicionales para el Contralor General, tales como advertir a los servidores públicos y particulares que administren recursos públicos, de la existencia de un riesgo inminente; intervenir en los casos excepcionales previstos por la ley en las funciones de vigilancia y control de competencia de las contralorías territoriales; certificar el balance de la Hacienda presentado al Congreso por el Contador General de la Nación; ejercer directamente o a través de los servidores públicos de la entidad, las funciones de policía judicial que se requieran en ejercicio de la vigilancia y control fiscal en todas sus modalidades; e imponer sanciones, desde multa hasta suspensión a quienes omitan la obligación de suministrar información o impidan u obstaculicen el ejercicio de la vigilancia y control fiscal.
- *Artículo 271:* Se incluyeron los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal como instrumento de prueba ante la Fiscalía General de la Nación y ante el juez competente.
- *Artículo 272:* Se incluyó la concurrencia de la Contraloría General de la República en la vigilancia de la gestión fiscal a departamentos, distritos y municipios. Como mecanismo de control de las contralorías territoriales, se incluyó la obligación, por parte de la Auditoría General de la República, de certificar cada año la gestión de las contralorías territoriales y de permitir la intervención administrativa de la Contraloría General, cuando esta certificación no sea favorable.

Al igual que en la elección del Contralor General, se modificó el mecanismo de elección de los contralores territoriales, quienes serán elegidos por las asambleas y los concejos distritales y municipales de una lista de elegibles, obtenida por convocatoria pública.

- *Artículo 274:* Se modificó el período del auditor general, que pasó de dos a cuatro años. Además, se indicaron los requisitos para desempeñar este cargo que son iguales a los definidos para el cargo de contralor, es decir, ser colombiano de nacimiento y en ejercicio de la ciudadanía; tener más de 35 años de edad; tener título universitario en ciencias jurídicas, humanas, económicas, financieras, administrativas o contables; contar con experiencia profesional no menor a cinco años, o como docente universitario por el mismo tiempo y acreditar las calidades adicionales que exija la ley.

D. Decreto 405 de 2020

Mediante esta norma ya citada, se modificó la estructura orgánica y funcional de la Contraloría General de la República para que fuera coherente con las reformas aplicadas al Acto Legislativo 04 de 2019. En la sección considerativa de esta norma, se resumen los cambios incluidos de la siguiente forma:

- Ajustar los objetivos y funciones de la Entidad al campo de aplicación señalado en el Acto Legislativo 04 de 2019.
- Crear en el despacho del Contralor General de la República, la Sala Fiscal y Sancionatoria que estará encargada de adelantar la segunda instancia de los procesos de responsabilidad fiscal y de los sancionatorios fiscales, que es una facultad que recaía de manera exclusiva en el Contralor General de la República.
- Fortalecer el Sistema Nacional de Control Fiscal –SINACOF–, para lo cual se crea la Unidad de Apoyo Técnico al Sistema Nacional de Control Fiscal.
- Fortalecer las funciones de la Contraloría Delegada para el Medio Ambiente y crear una Dirección de Desarrollo Sostenible y Valoración de Costos Ambientales, con el fin de garantizar la observancia

de los principios de la vigilancia y control fiscal sobre la valoración de costos ambientales y de desarrollo sostenible.

Con base en lo descrito a lo largo de esta sección, es posible concluir que el cambio en el modelo de control fiscal logrado mediante la promulgación de la Constitución Política de 1991, que eliminó el control previo para adoptar el control posterior y selectivo, se constituyó en un hecho cardinal. Este cambio se sustentó en los bajos resultados obtenidos en recuperación de recursos y la práctica de coadministración que surgió del ejercicio de control previo, aunque hay indicios de que esta práctica se redujo con la emisión del Estatuto de Contratación en 1983.

La descripción de las normas emitidas después de 1991 muestra, en primera instancia, un énfasis en la organización administrativa de la Contraloría General de la República, lo que llevó a la emisión de varias normas orientadas a modificar la estructura orgánica y funcional de esta entidad. En segunda instancia, la descripción realizada muestra que la introducción del modelo de control “concomitante y preventivo” se justifica en los bajos resultados obtenidos antes, lo que puede llevar a concluir de manera indirecta, que el modelo de control posterior y selectivo no tuvo la efectividad esperada. En este sentido, en la exposición de motivos del Acto Legislativo 04 de 2019, se afirma que el modelo de control “concomitante y preventivo” será un instrumento complementario, que le permitirá a la Contraloría General mejorar los resultados obtenidos, en términos de reducción del daño al patrimonio público.

CAPÍTULO TERCERO

LA RESPONSABILIDAD FISCAL DESDE EL ÁNGULO PRESUPUESTAL Y MACROECONÓMICO

I. LEY 34 DE 1923 - LEY RESTRICTIVA DEL PRESUPUESTO

A. Contexto institucional y económico de la expedición de la Ley 34 de 1923¹⁵⁰

Después de la independencia de España, Colombia experimentó una serie de conflictos, primero entre centralistas y federalistas y más tarde entre liberales y proteccionistas. Las ideas liberales comenzaron a consolidarse desde mediados del siglo XIX, influenciadas por la Revolución Francesa de 1848¹⁵¹. En ese entonces, se promovieron reformas como la Ley de Descentralización de Rentas de 20 de abril de 1850, mediante la cual se entregó a las provincias el control de los diezmos –que más tarde, fueron abolidos–, los derechos de la fundición del oro y los gravámenes a los licores.

Con la abolición del monopolio del tabaco, se afectó fiscalmente al Gobierno, ya que esta se constituía como una de sus rentas más importantes. Ante esta situación, se liberalizaron el cultivo y comercio del tabaco, con lo que, además de recuperar los impuestos, se logró eliminar

150 Es una ampliación y precisión de la Ley 110 de 1912, cit., denominada Código Fiscal y la Ley 7 de 1916, cit.

151 “El Partido Liberal triunfante en las elecciones de 1848 y 1849 había querido realizar en breve espacio todas las promesas no cumplidas de la Independencia”. LUIS EDUARDO NIETO ARTETA. *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Bogotá, Banco de la República y El Áncora Editores, 1996, p. 113.

la estructura monoexportadora de ese entonces. De esta forma, las exportaciones de tabaco entre 1854 y 1858 redujeron su participación en el total de exportaciones de un 75% a un 33%, debido a que se comenzaron a exportar productos como la quina, los sombreros de paja, el oro y más tarde, el café.

Así mismo, se permitió la libre comercialización de propiedades, se abolió la esclavitud, se liberalizó la contratación de la fuerza laboral y se promovieron las libertades políticas. No obstante, estos avances no estuvieron exentos de crisis y desequilibrios fiscales, sobre todo, derivados del costo de las guerras y de los bajos recaudos.

A finales de siglo XIX, Colombia experimentaba un serio desequilibrio fiscal por cuenta de una situación de caída en los ingresos y aumento de los gastos. Por un lado, la primera se produjo por el deterioro de los precios del café y la consecuente disminución en sus niveles de producción, lo que, a su vez, redujo la capacidad para importar y de recaudar, ya que los gravámenes a las importaciones eran quizá la fuente más importante en términos de recaudo¹⁵². Por otro lado, el aumento en los gastos se dio a raíz de los egresos militares, que aumentaban como consecuencia de las constantes guerras¹⁵³.

Las expansiones monetarias se volvieron recurrentes: hacia 1898, se expandieron \$ 4,2 billones para atender gastos militares que estaban desfinanciados y que fueron tramitados por el Gobierno mediante

152 En cuanto a las condiciones económicas del país cabe tener en cuenta, en primer término, que en 1899 se registró un significativo descenso en el precio internacional del café que alcanzó US\$ 8.6 centavos por libra. Igualmente, se redujo la producción del grano que se estima fue de 387 mil sacos frente a 531 mil en 1898; de tal suerte que el valor de la exportación de café en dólares alcanzó \$ 4.4 millones, frente a \$ 8.1 millones el año anterior. La situación cafetera se agudizó en 1900 (Junguito, 1995, p. 241), por lo que la capacidad de importar del país se vio significativamente reducida en esos dos años, alcanzándose niveles de importaciones totales de \$ 13.7 y \$ 9.0 millones de dólares en 1899 y 1900, respectivamente. ROBERTO JUNGUITO BONNET y HERNÁN RINCÓN. "La política fiscal en el siglo XX en Colombia", en *Borradores de Economía*, n.º 318, Bogotá, Banco de la República, 6 de agosto de 2004, disponible en [<https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra318.pdf>], p. 10).

153 En 1900, medido en términos del porcentaje de los giros totales incorporados en las cifras fiscales, los militares habrían alcanzado en ese período un 60,3%, mientras que en 1898 estos estuvieron entre el 16,4 y el 26%, *ibíd.*, p. 11.

la Ley de Caballos¹⁵⁴. A esta situación, se sumaba el hecho de que, a pesar de existir normas sobre el presupuesto y sobre el manejo del gasto, estos se aprobaban sin establecer el equilibrio entre rentas y gastos, lo cual hacía que se registrara un déficit superior al 10% en algunos años.

En 1903, una vez finalizada la Guerra de los Mil Días, la situación fiscal continuó siendo crítica, toda vez que hubo intentos por restablecer el equilibrio en las finanzas públicas, de evitar las emisiones y de pagar el servicio de la deuda. Sin embargo, fue solo hacia finales de ese año, mediante la aprobación de la Ley 33 de 26 de octubre de 1903¹⁵⁵, que se hizo posible el ajuste de las principales variables macroeconómicas y la prohibición de la impresión de moneda fiduciaria¹⁵⁶.

En 1904, REYES PRIETO fue elegido después de un período de alta inflación (superior al 300%), de una elevada devaluación y de un gasto militar desbordado, motivos por los que su Gobierno se concentró en estabilizar la moneda, en controlar el desequilibrio fiscal reduciendo los gastos militares, en elevar la tributación y en aumentar la inversión pública. De esta forma, los proyectos presentados se centraron en la estabilización monetaria –a través de la creación de la Unidad Monetaria y Fiscal–, pues era necesario pagar los intereses atrasados de la deuda para restablecer el crédito, así como equilibrar las finanzas territoriales, dado que varios departamentos habían arrendado el recaudo de impuestos cuando se comenzó a depreciar el papel moneda.

Ante la imposibilidad de que el Congreso aprobara el aumento del impuesto de aduanas y de arbitrios fiscales, fue necesario convocar a una Asamblea Constituyente para solucionar la situación fiscal; primero, al aprobar el presupuesto y luego, mediante la elevación en un 70% del impuesto de aduana y la nacionalización de los impuestos de licores y degüello, con el compromiso de que les devolvería el recaudo.

154 Ley 61 de 25 de mayo de 1888, *Diario Oficial*, n.º 7.399, de 29 de mayo de 1888, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1806120>].

155 *Diario Oficial*, n.º 11.930, de 26 de octubre de 1903, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1805918>].

156 Aun así, en 1903 se utilizaron las emisiones monetarias efectuadas en 1901 y 1902 para financiar los gastos militares.

Por otra parte, mediante el Decreto 41 de 3 de marzo de 1905¹⁵⁷, se creó la Compañía para la Administración de las Rentas Nacionales, que, más tarde, se denominó Banco Central, el cual tuvo el monopolio de la emisión monetaria por 30 años¹⁵⁸.

En 1904, se creó la Cuenta General del Presupuesto y del Tesoro, mediante el Decreto 416 de 1905¹⁵⁹, en el cual se prohibían los créditos suplementales; después, se expidió la Ley 61 de 1905 ya citada, sobre contabilidad pública, con el fin de conocer de manera más precisa, el recaudo de impuestos y se restableció la anualidad del presupuesto y de las operaciones efectivas de caja. Esto permitió controlar la ejecución de los gastos, la cual se condicionó al recaudo de impuestos. A pesar de los esfuerzos y de los buenos resultados del proceso de ajuste macroeconómico implementado durante el Gobierno de REYES PRIETO, al final de su mandato, el déficit fiscal aumentó de 2,5% a 3,5% del PIB entre 1909 y 1910.

En 1912, se expidió la Ley 110 citada, mejor conocida como el Nuevo Código Fiscal, que sustituyó el expedido en 1892. Este Nuevo Código fue criticado en su momento, debido a que el tamaño del déficit recaía sobre el Congreso y no limitaba la capacidad de emitir deuda interna, en tanto que el expedido a finales de siglo, sí lo hacía. De otra parte, en ese año se renegociaron las deudas de los ferrocarriles para dar continuidad a su construcción.

En 1914, como consecuencia del estallido de la Primera Guerra Mundial, las finanzas públicas se deterioraron, a tal punto que se estimó un déficit de 3,5% del PIB. Esto motivó la solicitud de facultades extraordinarias al Congreso, mediante la Ley 126 de 24 de diciembre de

157 *Diario Oficial*, n.º 12.293, de 4 de marzo de 1905, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1810371>].

158 Adicionalmente, a adelantar la conversión de la moneda, a extender los créditos al Gobierno y a buscar las rebajas en las tasas de interés. En febrero de 1906, la comisión de la Asamblea Constituyente dio parte positivo de cumplimiento de las obligaciones del nuevo Banco. JUNGUITO BONNET y RINCÓN. "La política fiscal en el siglo XX en Colombia", cit., p. 19.

159 *Diario Oficial*, n.º 12.347, de 11 de mayo de 1905, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1796684>].

1914¹⁶⁰, con el fin de racionalizar el gasto público vía recortes presupuestales, de establecer nuevos tributos a los consumos no esenciales e impuestos a las exportaciones de oro, madera y pesca, y de obtener recursos del Fondo de Conversión y un crédito, hasta por \$3 millones.

El ajuste aplicado, a pesar de la situación de la economía mundial por efecto de la guerra, hizo posible un superávit fiscal de 0,2% del PIB en 1916. Sin embargo, al año siguiente, el balance del Gobierno volvió a ser deficitario por cuenta de la agudización de la guerra. De ahí que, mediante la Ley 51 de 1917, el Gobierno haya solicitado facultades para recortar el gasto público en 1,8% del PIB, en aras de compensar la caída de 2% en los recaudos.

Dado el deterioro de las finanzas públicas en 1918 y del panorama macroeconómico en general, el ministro de Hacienda ESTEBAN JARAMILLO GUTIÉRREZ¹⁶¹, adoptó un programa de ajuste fiscal caracterizado por la adopción del impuesto a la renta de los ciudadanos y por la autorización para colocar deuda interna mediante la emisión de los denominados “bonos colombianos”. Como resultado de estas medidas, el déficit fiscal al final del segundo decenio del siglo pasado, fue de 2,0% del PIB en 1918 y de menos del 1,0% en 1919 que en 1920 cuando se registró un superávit de 0,4% del PIB¹⁶².

Con la terminación de la Primera Guerra Mundial, se dio inicio a un período de recuperación de la economía mundial, incluida la colombiana. Si bien, hasta 1922 se registró una situación deficitaria, a finales del año comenzaron a entrar los recursos provenientes de la indemnización de Estados Unidos a Colombia por el Canal de Panamá. La suma ascendía a US\$ 25 millones, que representaban diez veces las reservas internacionales.

El año 1922 terminó entonces con una gran abundancia de recursos y con el inicio de un gran auge de la economía mundial por cuenta

160 *Diario Oficial*, n.º 15.379, de 24 de diciembre de 1914, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1647222>].

161 Abejorral, Estado Soberano de Antioquia, 2 de septiembre de 1874-Bogotá, 22 de noviembre de 1947.

162 JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit., p. 31.

de la terminación de la pandemia conocida como Fiebre Española, lo que permitió que aumentaran las exportaciones y se incrementaran los precios del café.

B. Antecedentes de la legislación presupuestal en Colombia

Después de la Independencia, los antecedentes de las normas de presupuesto se remontan a la Ley 3 de 1814, que le asignó a la Dirección Nacional de Hacienda el manejo de las rentas y gastos del Estado. Más adelante, según la obra de FRANCISCO DE PAULA PÉREZ TAMAYO¹⁶³, en la Constitución de Cúcuta de 1821 se le atribuyó al Congreso la facultad de “fijar, cada año, los gastos públicos en vista de los presupuestos que le presente el Poder Ejecutivo”¹⁶⁴. Por otra parte, se definió que la iniciativa en la formación y presentación del presupuesto correspondía al Gobierno, mientras que el legislador era el encargado de darle su aprobación, en ejercicio de su soberanía. Vale la pena aclarar que este principio es el que nos rige hoy¹⁶⁵.

En la Constitución de 1830, se reprodujeron casi textualmente los preceptos de la de Cúcuta. En la parte relacionada con las atribuciones de la Cámara de Representantes, se incluyeron 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 contribuciones¹⁶⁶.

163 Entrerriós, Antioquia, 7 de marzo de 1891-Bogotá, 8 de febrero de 1976.

164 FRANCISCO DE PAULA PÉREZ TAMAYO. *Estudios de derecho 90 años*, Medellín, Universidad de Antioquia, 1912, p. 32.

165 FRANCISCO MANUEL CARDONA ACOSTA y HUGO MARIO ZULOAGA URREA. “Antecedentes del presupuesto público en Colombia”, en *Visión Contable*, n.º 5, 2006, pp. 9 a 57, disponible en [<https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/VisionContable/article/view/421/443>], p. 15,

166 *Ibíd.*, p. 29.

El artículo 204 de la Constitución de 1832 mantiene este mismo principio, solo que le adiciona la disposición de que todo gasto público debe haber sido autorizado por una ley previa y debe haber sido incluido en el presupuesto anual aprobado por el Congreso. Este principio se ha mantenido en todos los estatutos de presupuesto, hasta el día de hoy. Por su parte, en la Constitución de 1843, se contempló la forma de compensar el déficit de tesorería y se mantuvo la facultad por parte del Congreso de apropiar “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”¹⁶⁷. Así mismo, señaló como atribución del Congreso la facultad para establecer impuestos y contribuciones; decretar la enajenación o aplicación a usos públicos de los bienes nacionales; autorizar empréstitos; y examinar las cuentas que debería presentar el Poder Ejecutivo sobre el rendimiento de las rentas y los gastos del Tesoro Nacional¹⁶⁸.

La Constitución de 1863¹⁶⁹ reiteró los preceptos de la norma de 1832 y agregó otras disposiciones en sus artículos 84 y 85 que aún rigen en el sistema presupuestal colombiano, sobre la manera en que se debe presentar y aprobar el presupuesto de ingresos y gastos por parte del Congreso. Según estas disposiciones, el presupuesto debe hacerse en forma numérica. Por otra parte, se estipuló que las oficinas de manejo de fondos públicos se registrarán por los principios de unidad de caja, unidad de responsabilidad y unidad de cuenta¹⁷⁰.

167 Ídem.

168 *Ibíd.*, p. 30.

169 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/30020080>].

170 La Constitución de 1863 contiene principios que con variaciones de detalle, subsisten todavía en nuestro régimen presupuestal. Ver *ibíd.*, “Artículo 84. Ninguna renta, contribución o impuesto nacional será exigible sin que haya incluido nominalmente en el presupuesto que el Congreso debe expedir cada año”. // “Artículo 85. No se hará del tesoro nacional ningún gasto para el cual no haya sido aplicada expresamente la suma por el Congreso, ni en mayor cantidad que la aplicada”. Es decir, no se debe autorizar ni pagar ningún gasto que no tenga disponibilidad presupuestal.

La Ley 68 de 1866 ya citada, considerada como el primer Estatuto Orgánico de Presupuesto en Colombia, sentó algunos de los principios que rigen hasta el día de hoy¹⁷¹:

- No habrá en el presupuesto nacional, ingresos o egresos indefinidos o que no estén representados por cifra numérica.
- Toda partida de gastos será un máximo que no podrá excederse con órdenes de pago.
- No podrán atenderse gastos con un presupuesto anterior o posterior al año en que se causan.
- Las oficinas de manejo se regirán por tres principios generales: unidad de caja, unidad de responsabilidad y unidad de cuenta.

A pesar del avance en los principios mencionados, las anteriores normas no contemplaban el principio de equilibrio presupuestal entre ingresos y gastos. El presupuesto, según ABEL CRUZ SANTOS¹⁷², se llegó a aprobar con un déficit que podía ascender a dos o tres millones de pesos, equivalente a más de 10% del PIB de acuerdo con estimativos nuestros¹⁷³. No obstante, se reglamentó el proceso de elaboración, formulación y liquidación del presupuesto.

Por su parte, la Ley 23 de 3 de octubre de 1892¹⁷⁴, considerada como el primer Código Fiscal, en desarrollo de la Constitución de 1886, además de mantener los principios de la Ley 68 de 1866, introdujo el principio del equilibrio presupuestal, entendido como la igualdad entre el cálculo de los ingresos y el de los egresos. Además, se entregó al Gobierno la facultad de equilibrar el presupuesto cuando haya una diferencia entre ingresos y gastos, a través de la supresión o recorte de los gastos menos urgentes. Por otra parte, dispuso que el presupuesto fuera bianual, de ahí que este se presentara y se aprobara cada dos años.

171 CARDONA ACOSTA y ZULOAGA URREA. "Antecedentes del presupuesto público en Colombia", cit., p. 31.

172 1905-1984.

173 ABEL CRUZ SANTOS. *El presupuesto colombiano, su formación y ejecución*, Bogotá, Editorial Minerva, 1937.

174 *Diario Oficial*, n.º 8.948, de 10 de octubre de 1892, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1579885>].

La Ley 110 de 1912 ya citada o Nuevo Código Fiscal introdujo varios elementos, entre los cuales amerita citar los siguientes:

- Definió la pauta para estimar el cálculo de ingresos y rentas, según la cual, la base era el recaudo efectivo de cada renta en el año que precedía a la preparación del presupuesto, que por su parte, no podía aumentarse o disminuirse mientras no hubiera causa que lo justificara.
- Se facultó al Gobierno para incluir en el proyecto de presupuesto los servicios y obligaciones contractuales de la Nación, además, para el caso que los ingresos fueran insuficientes, proponer los arbitrios adecuados para evitar el déficit.
- Estableció la manera de hacer los cálculos de las rentas del Estado con el objetivo de mantener el principio del equilibrio presupuestal.

La Ley 7 de 1916 citada antes refinó 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. Además, esta ley:

- Entregó facultades al ministro de Hacienda para modificar el cálculo de gastos en las entidades del Gobierno.
- Estableció los términos precisos para la discusión y expedición del presupuesto.
- Estableció que todos los gastos, no solo debían ser autorizados por la ley sino que, además, debían tener el respaldo en los ingresos y rentas contempladas en el presupuesto.

Como se observa, a la llegada de la Primera Misión Kemmerer, Colombia llevaba más de un siglo de avances en la legislación del proceso presupuestal y de control fiscal, luego de su Independencia. Fue a través de una fase de desarrollo normativo e institucional como se construye la institucionalidad fiscal en Colombia, que a su vez, fue la base para la expedición de la Ley 34 de 1923 ya citada, o el tercer estatuto de presupuesto en el país.

C. Aspectos relevantes de la Ley 34 de 1923

A juicio de los constitucionalistas y legistas en asuntos presupuestales, la Ley 34 de 1923 no hizo grandes aportes a la legislación fiscal, pues como vimos antes, Colombia tenía un desarrollo legislativo de casi un siglo en la materia. Esta ley consignó el procedimiento de preparación, presentación, composición y ejecución del presupuesto nacional y definió la relación permanente entre el nivel Ejecutivo y el Legislativo en lo referente a la atención de las necesidades de recursos que requiere el Estado para su funcionamiento, la justicia, la defensa de la soberanía y la atención de las demandas de la sociedad.

La expedición de esta ley y la dedicación de la Misión Kemmerer para que el país contara con verdaderas reglas y principios de la responsabilidad fiscal se debió a que

Colombia a pesar de contar con un Código Fiscal (Ley 110 de 1912) y de la Ley 7 de 1916, venía desde varios años gastando más de lo que producían sus rentas, aumentando el endeudamiento debido a la manera inadecuada de formular el presupuesto, siendo responsables de ello tanto el Gobierno como el Congreso de la República¹⁷⁵.

El presupuesto, de acuerdo con esta ley, debía contemplar el cálculo del recaudo de ingresos probables para el año siguiente, además de los gastos que se requerirían para el funcionamiento del Gobierno, de forma tal que el resultado sea un déficit o superávit en dicha vigencia. De esta manera, el presupuesto constaba de uno de rentas y otro de gastos.

La filosofía de este cómputo deja presente que el cálculo de los ingresos en buena parte, dependía de los recursos que aprobaba el Congreso, vía reformas tributarias. Por su parte, el cálculo de los gastos, si bien era aprobado por el Congreso, debía ser elaborado por el Gobierno, de acuerdo con sus necesidades y los recursos que estimaba para atender las demandas sociales.

175 Ley 34 de 1923, cit., Exposición de motivos, en *Leyes Financieras*, cit., p. 116.

El presupuesto de gastos se denominó desde entonces Ley de Apropiações, con base en el concepto que dicta que se deben apropiar los recursos de los Fondos del Tesoro de la República para atender los gastos necesarios. Esta definición proviene de la tradición inglesa, la cual corresponde a un indicio de potestad soberana una vez aprobado el presupuesto por el Parlamento, más que a una estimación anticipada de los gastos, por lo tanto, es una apropiación efectiva o una autorización otorgada al Gobierno para ser utilizada en sus necesidades, pero que prohíbe el excederse en los montos aprobados por el Congreso¹⁷⁶. Entre tanto, el presupuesto de rentas dependía en buena parte de la explotación de los activos del Estado, teniendo en cuenta que una de las rentas más importantes, eran los bienes y los servicios nacionales, seguidos de los impuestos y de los ingresos varios tales como aprovechamientos, reintegros, arbitrios fiscales y multas, remates del contrabando, además de aquellos ingresos que no clasificaban como bienes y servicios nacionales.

En el cálculo de rentas, al contrario de lo que hoy sucede, no se incluían los recursos de crédito. Esto se justificaba a partir de una de las recomendaciones de la Misión Kemmerer, que señalaba que

la simple emisión de tales títulos no constituye una renta ni un gasto, y por lo tanto, en el presupuesto solo deben figurar las sumas destinadas para pago del servicio de las respectivas deudas. La emisión es un asunto que debe arreglarse por las leyes o por los contratos respectivos, y su inclusión en el presupuesto es, desde todo punto de vista, innecesaria¹⁷⁷.

La regla de estimación de los ingresos tenía como referencia algunos aspectos consignados en el artículo 3.º de la Ley 7 de 1916. Con el fin de evitar sobreestimaciones de ingresos, aunque se tomaba como base de la estimación automática el recaudo efectivo del año anterior a la proyección, por recomendación de la Misión Kemmerer, su crecimiento no podía exceder al promedio de rendimiento de los últimos tres años. Las rentas nuevas aprobadas por el Congreso se computaban aparte y no

176 Ley 34 de 1923, Exposición de motivos, en *Leyes Financieras*, cit., p. 118.

177 *Ibíd.*, p. 119.

se aceptaban ingresos indefinidos o por definir; de esta forma, según la exposición de motivos,

solo contemplaba la posibilidad de nuevas leyes que autoricen la recaudación de ingresos no percibidos en los años anteriores, en cuyo caso, el cálculo de estos ingresos se hará por separado, después de hallar el promedio de las demás rentas¹⁷⁸.

A pesar de lo dispuesto, la fórmula resultó inoperante por la forma como fue interpretada en las cámaras legislativas. Esos tres años, según 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 en consecuencia, un alza adicional en el cómputo general. Pero en la época de deflación, el promedio de los tres años anteriores resultaba muy alto.

El presupuesto de gastos estaba constituido por gastos ordinarios y gastos extraordinarios. Los primeros, eran los gastos de nómina, gastos generales, intereses de la deuda y los gastos de inversión, que hoy conocemos, mientras que los segundos incluían las amortizaciones de deuda y la construcción o adquisición de empresas públicas productivas. Con base en esta definición, se estableció como regla presupuestal que el presupuesto de gastos ordinarios no podía exceder al presupuesto de rentas, ni el Congreso podría aumentar ninguna de las partidas de aquellas propuestas por el Gobierno, así como tampoco incluir un nuevo gasto¹⁷⁹. Esta fue, quizá, la innovación más importante de la ley¹⁸⁰.

En la ley también quedó consignada la eliminación de la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público, con lo que se limitó la principal causa de aumento de este y de desequilibrio fiscal y presupuestal. Desde nuestro punto de vista, esta imposición del equilibrio fiscal y presupuestal, desde la Ley 34 de 1923, sentó el principio de la responsabilidad fiscal y la sostenibilidad de la deuda en Colombia.

178 *Ibíd.*, p. 120.

179 *Ibíd.*, p. 123.

180 Ley 34 de 1923, cit., artículo 10.º

Otro de los pilares y principios de la eficiencia fiscal y presupuestal presentes en la ley, está asociado con la prohibición de las rentas de destinación específica o de las asignaciones sin respaldo de ingresos presupuestales. Ello se encuentra consignado en los artículos 13 y 14, en los que se sugiere destinar un presupuesto para imprevistos debido a que no es posible determinar las cantidades específicas para todas las necesidades y demandas de gasto que tienen las entidades del sector público. La ley también señaló en su artículo 15 una regla que tiene que ver con los traslados presupuestales y que procura la eficiencia, responsabilidad y transparencia presupuestal.

Según la exposición de motivos de la Ley 34 de 1923, los traslados presupuestales estaban autorizados en el artículo 68 de la Constitución de 1886 y fueron aprobados mediante el Acto Legislativo 3 de 31 de octubre de 1910¹⁸¹. Si bien en su momento se creyó que esto permitía el equilibrio fiscal, gracias a que otorgaba al Gobierno una facultad para hacerlos de manera ilimitada, dicha facultad se convirtió no solo en una dictadura del Gobierno para hacer traslados de manera ilimitada, sino que fue una fuente de desorden e ineficiencia, pues muchos traslados se hicieron restándole recursos a servicios muy necesarios para atender otros menos urgentes, lo cual a su vez, minaba la voluntad del Congreso.

Por estas razones, los traslados presupuestales se autorizaron, pero solo podían hacerse dentro de artículos (títulos de gasto) del mismo capítulo, debían ser aprobados por el Consejo de Ministros y debían dársele a conocer al Contralor General de la República. Así mismo, la justificación de los traslados salvo los del ministerio de Guerra, debían presentarse después en las sesiones ordinarias del Congreso¹⁸².

Otro de los principios presupuestales que cimentó con mucho énfasis la Ley 34 de 1923, es el relacionado con la vigencia fiscal. El presupuesto tenía una anual y el pago de las obligaciones respectivas debía

181 *Diario Oficial*, n.º 14.131 de 31 de octubre de 1910, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1825559>].

182 Ley 34 de 1923, cit., artículo 17, y Ley 52 de 8 de septiembre de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.208, de 13 de septiembre de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1605845>], artículo 3.º

hacerse dentro del año en cuestión. Aunque podría parecer obvio, era importante precisar que si bien las apropiaciones eran válidas para el año fiscal, al igual que los pagos de las obligaciones contraídas con cargo a dichas apropiaciones, las obligaciones contraídas en otros años fiscales estarían vigentes solo hasta que fueran pagadas en su totalidad de acuerdo con el presupuesto asignado en dicha vigencia. Los saldos no gastados volvían al tesoro¹⁸³.

Con lo anterior, se le daba garantía a los proveedores de bienes y servicios que le daban crédito al Gobierno. De no haberse adoptado esta fórmula, se corría el riesgo de que muchos proveedores del Estado que no lograran cumplir con todos los requisitos y trámites para recibir su pago, quedaran con la incertidumbre o con el costo de que se les reconozca mucho tiempo después o en otra vigencia, o que dichas cuentas no quedaran contempladas en los nuevos presupuestos.

Por ello, la misión recomendó que “las apropiaciones hechas en un presupuesto son válidas para todas las obligaciones contraídas dentro del año para el cual fue votado”¹⁸⁴. De esta forma, en la ley quedó establecido que el ejercicio presupuestal va más allá del período de su vigencia, de tal manera que todas las obligaciones contraídas con cargo a las apropiaciones aprobadas por el Congreso al igual que sus pagos, son legalmente reconocidas sin la necesidad de expedir nuevas apropiaciones. Este sistema, denominado “de competencia o de causación” había sido adoptado en muchos países, salvo en los que optaban por el presupuesto de caja¹⁸⁵.

Según la ley, el Congreso tenía 60 días para aprobar el presupuesto, a partir de la fecha en la que el Gobierno lo presentaba. No obstante, en caso de que no fuera aprobado dentro de este período, se podía aprobar en las siguientes sesiones, antes del 15 de diciembre, siempre y cuando en dicha aprobación participara el 80% de los

183 El año fiscal iba hasta el 31 de marzo del año siguiente, con el fin de que se pudieran consolidar para su pago las debidas cuentas de cobro a cargo del Gobierno. No obstante, si estaba plenamente justificada una cuenta de cobro, podía presentarse después del 31 de marzo para que fuera presupuestada.

184 Ley 34 de 1923, Exposición de motivos, en *Leyes Financieras*, cit., p. 126.

185 Corresponde a países de la tradición inglesa salvo Estados Unidos.

miembros presentes. En caso de que el presupuesto no fuera aprobado, regiría el del año anterior¹⁸⁶.

El proceso de formulación del presupuesto es un tanto parecido al de los últimos estatutos¹⁸⁷. El proceso iniciaba en el mes de abril de cada año y, luego, cada ministerio lo remitía al de Hacienda. En el mes de mayo, el Ministerio de Hacienda preparaba los proyectos de presupuesto y los presentaba para aprobación del Consejo de Ministros¹⁸⁸. No obstante, se eliminó el artículo 4.º de la Ley 7 de 1916, según el cual, el ministro del Tesoro no estaba obligado a aceptar sin modificaciones el presupuesto que le presentaban los demás ministros del Gabinete. Esta función, como vemos, se le trasladó al Consejo de Ministros, dado que el Ministerio del Tesoro podía no tener pleno conocimiento de las necesidades sectoriales.

En el momento de ser presentado al Congreso, el proyecto de presupuesto debía acompañarse de los siguientes documentos:

- Relación nominal de las pensiones concedidas.
- Distribución de los cuerpos permanentes del Ejército y sus sueldos.
- Resguardos nacionales.
- Disposiciones del Gobierno sobre la ley de presupuestos nacionales.
- Evaluación de los resultados del presupuesto anterior –adelantado por el Ministerio de Hacienda–, análisis de la situación fiscal y estado de la deuda.

La ley contempló en su artículo 26 la posibilidad de los “créditos administrativos”; en este sentido, se estableció que el Gobierno podía abrir estos créditos para atender gastos no incluidos en el presupuesto, no

186 Ley 34 de 1923, cit., artículo 19.

187 Los decretos 1460 de 1964 OJO NO LO ENCUENTRO VERIFICAR; 294 de 1973, cit., y 111 de 15 de enero de 1996, *Diario Oficial*, n.º 42.692, de 18 de enero de 1996, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1024830>].

188 El presupuesto debía incluir los gastos que demandaban las sesiones de aprobación por parte del Congreso, las cuales ascendían a 120 días.

obstante, debían estar restringidos por la ley y la Constitución, según propuso la Misión¹⁸⁹. Los créditos administrativos se dividen en créditos suplementales y créditos extraordinarios. Los primeros, tienen como finalidad aumentar las apropiaciones aprobadas por el Congreso, pero que resultan insuficientes para atender los gastos para los cuales fueron aprobadas¹⁹⁰. Por su parte, los créditos extraordinarios se abren para crear un servicio nuevo no previsto en el presupuesto, o para extender algunos de los existentes. Por otro lado, se definió una metodología para poder abrir los créditos administrativos según la cual el contrato o una sentencia definía el monto o la cuantía de manera precisa. Estas apropiaciones, dada su naturaleza, se denominaron limitativas¹⁹¹. Otra clase de apropiaciones de los créditos administrativos eran las estimativas, cuyo nombre se explicaba en virtud que debido a que no se sabía cuál era la cuantía, era necesario hacer una aproximación de ella.

Ahora bien, aunque estos créditos se abrían directamente por el Gobierno sin el aval del Congreso para atender imprevistos o faltantes en el presupuesto, sí debían ser decretados con el concepto previo de la Sala Plena del Consejo de Estado, que tenía un plazo de tres días para entregar dicho concepto, además, luego dichos créditos debían ser aprobados por el Consejo de Ministros. Sin embargo, la Misión Kemmerer puso la limitación de que estos créditos suplementales se podrían abrir siempre y cuando estuvieran de acuerdo con el espíritu de la Constitución Nacional, de tal manera que estos solo podrían atender gastos inaplazables sin los cuales se generarían grandes perjuicios para el interés público¹⁹². Los principios de respeto por el equilibrio

189 Estos créditos estaban prohibidos en el antiguo Código Fiscal, Ley 110 de 1912, cit., artículo 219.

190 La apertura de un crédito suplemental, dado que era para ampliar una apropiación insuficiente, requería de constancia del crédito primitivo, explicación de los giros efectuados, constancia de inversión efectiva del crédito primitivo, motivación y explicación de por qué resulta insuficiente el crédito primitivo (apropiación), explicación de por qué no se hizo la solicitud completa ante el Congreso en el momento de presentación del presupuesto, detalle de los gastos que faltaban y justificación de las implicaciones de no hacer el gasto que se solicita (art. 31 Ley 34 de 1923, cit.). A ello se solicitaban la necesidad y urgencia del crédito, y el detalle del gasto requerido (ibíd., art. 32)

191 Sin embargo, había una restricción y es que solo se podían aumentar las Apropiaciones Limitativas mediante créditos extraordinarios. Es decir, para atender gastos de servicios nuevos o la extensión de los ya existentes, plenamente justificados.

192 La Misión insistió mucho en esta restricción, debido a que en el Código Fiscal (Ley 110 de

fiscal y sostenibilidad, así como los procedimientos relacionados con la formulación, presentación, aprobación y gestión del presupuesto nacional, están alineados con lo registrado en la exposición de motivos de la Ley 34 de 1923, en la cual se argumenta que

de la manera como se forma, se expida, se ejecute y se fiscalice el presupuesto nacional, depende el correcto y ordenado manejo de los negocios públicos, el exacto conocimiento de la capacidad fiscal del país, el equilibrio armónico entre las entradas y los gastos; el desarrollo del crédito nacional, y aún la estabilidad de las instituciones políticas¹⁹³.

De esta forma, el presupuesto se constituye como la principal regla de equilibrio entre la disposición a contribuir y la capacidad de atención de las necesidades y demandas sociales, para construir la institucionalidad del Estado, que será el garante de dicha regla en una democracia.

El presupuesto es el pilar para ejercer la responsabilidad y la fiscalización de los bienes y los recursos públicos, así como la evaluación de los resultados y esfuerzos realizados en cada vigencia. Sin analizar el funcionamiento y la legitimidad de esta estructura, resulta imposible hablar de responsabilidad fiscal y de control fiscal, toda vez que la función de estos es la fiscalización del manejo de los recursos, activos y fondos públicos.

Desde esta perspectiva, la responsabilidad fiscal comienza por el ejercicio técnico y cuidadoso de la estimación y proyección de los recursos públicos y de los gastos, con el fin de garantizar el equilibrio fiscal. Por ello, en la exposición de motivos de la Ley 34 de 1923, se recomienda mucha sinceridad en las proyecciones de ingresos y gastos a cargo del Estado. No es sostenible ni viable dejar de presupuestar gastos indispensables, ni presentar un presupuesto artificialmente equilibrado, dejándolo a merced de la aprobación de créditos adicionales para poder financiar dichos gastos.

1912, cit.), se había usado y abusado de ellos, de tal manera que en algunos años, llegaron a representar la cuarta parte del presupuesto aprobado. Exposición de motivos, Ley 34 de 1923, cit., en *Leyes Financieras*, cit., p. 128.

193 Exposición de motivos, Ley 34 de 1923, cit., en *Leyes Financieras*, cit., p. 115.

Un país debe vivir dentro de sus rentas, pues si gasta más de lo que estas producen, a la larga, tienen que venir la paralización de los servicios públicos, el descrédito del país y el concepto de que está gobernado incorrectamente, de la misma manera que un individuo cuyos gastos exceden constantemente a sus entradas, para en la mendicidad y en la desgracia¹⁹⁴.

La filosofía del presupuesto descansa en que las rentas se constituyen en un fondo común, sin distinguir la destinación especial de ingresos para atender determinados gastos y evita tratamientos discriminatorios e injustos que rompen con la armonía y unidad presupuestal y fiscal. Por ello, en la actualidad en Colombia se cuestiona la existencia de importantes rentas de destinación específica, como los recursos de las cajas de compensación, la Ley 21 de 5 de febrero de 1982¹⁹⁵ para atender gastos educativos, o los recursos parafiscales de la Ley 100 de 23 de diciembre de 1993¹⁹⁶ para atender a los adultos mayores, entre otros.

Solo el Gobierno debe hacer los cálculos del rendimiento de sus rentas y el cálculo de los gastos de su funcionamiento y sus necesidades de inversión. Por ello, se recomendó y se expuso en la ley de manera explícita, el impedimento para que el Congreso aumente el gasto presupuestal y se pusieron límites al endeudamiento adicional para financiar el desequilibrio presupuestal, tanto por parte del Gobierno como del Congreso.

II. LEY 64 DE 1931

A. Principales hechos económicos

Como se anotó antes, después de la Fiebre Española y del fin de la Primera Guerra Mundial, la economía del mundo experimentó un gran auge comercial. La economía norteamericana, por su parte, creció a ta-

194 *Ibíd.*, p. 116.

195 *Diario Oficial*, n.º 35.939, de 5 de febrero de 1982, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1577196>].

196 *Diario Oficial*, n.º 41.148, de 23 de diciembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1635955>].

sas elevadas, mientras que en Colombia, además del gran crecimiento de las exportaciones, los precios del café experimentaron un aumento constante hasta 1923, lo que dinamizó la economía en general. Todo ello generó impactos positivos en el crecimiento de los ingresos tributarios de la Nación. Sumado a lo anterior, en 1922, con motivo de la indemnización de Panamá, le llegaron US\$ 25 millones al país en varios pagos, el primero por US\$ 5 millones y los siguientes, en contados de US\$ 5 millones cada año, hasta la vigencia de 1926.

En consecuencia, el restablecimiento del crédito externo, la abundancia de liquidez al sistema bancario interno, el flujo de divisas provenientes de la indemnización de Panamá y el auge exportador, permitieron que la economía creciera en promedio 7% real y el PIB per cápita 4,9%, entre 1920 y 1928. De acuerdo con el presidente MIGUEL ABADÍA MÉNDEZ¹⁹⁷, la prosperidad fue tal que “de un día para otro, Colombia pasó de la economía del déficit, que vivió durante un siglo, a la del superávit fiscal”¹⁹⁸.

Luego de este auge sin precedentes, a finales de 1928 se empezaron a ver las consecuencias de la expansión apoyada con financiamiento del crédito externo, el cual excedió los parámetros de cualquier regla de consistencia macroeconómica y de las mismas recomendaciones de la Misión Kemmerer¹⁹⁹. En consecuencia, el saldo de la deuda del Gobierno alcanzó 6,9 puntos del PIB en 1928, de los cuales 5,6 puntos correspondían a deuda externa. La expansión del crédito y el aumento de la liquidez interna a través del sistema de redescuento en apoyo al sistema bancario interno, conllevó a un aumento de la inflación, que se ubicó alrededor del 10% anual entre 1923 y 1928.

El auge del crédito externo terminó en el segundo semestre de 1928, cuando se elevaron las tasas de interés por parte de la Reserva Federal en Estados Unidos, a lo que se sumaron las dificultades para colocar la deuda pública en el mercado internacional vía bonos oficiales, sobre

197 Coello, Tolima, 5 de julio de 1867-Fómeque, Cundinamarca, 9 de mayo de 1947, 17.^º Presidente de Colombia por el Partido Conservador, entre el 7 de agosto de 1926 y el 7 de agosto de 1930.

198 Según JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit., p. 37.

199 Kemmerer y el Banco de la República: *Diarios y documentos*, citado por JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit., p. 39.

todo del Banco Agrícola Hipotecario. El final de este auge de la economía mundial, vino el desplome de la bolsa de Nueva York en octubre de 1929, que ocasionó la caída en el valor de los títulos de deuda e inversiones colombianas en Wall Street, sumada a las dificultades de acceso al crédito externo²⁰⁰.

B. Principales elementos de la Ley 64 de 1931

Esta ley reformó la Ley 34 de 1923 ya citada, en diferentes aspectos, tales como la composición del presupuesto y la duración del año fiscal hasta el 31 de diciembre (no hasta el 31 de marzo); además, 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; definió la clasificación del presupuesto de apropiaciones; precisó el procedimiento para la constitución de las reservas presupuestales y definió la ejecución del presupuesto por doceavas o ejecuciones mensuales.

En esta reforma, se mantuvieron los siguientes aspectos de la Ley 34 de 1923: el principio del presupuesto equilibrado; el período de presentación y discusión del presupuesto; y la obligatoriedad de incorporar las recomendaciones del informe del contralor, en el momento de preparar el presupuesto.

En cuanto a los informes que debían acompañar al proyecto de presupuesto se contemplaron: el informe de recaudo de los últimos tres años; el estado de la deuda pública a 30 de junio; el reporte que acompaña al presupuesto sobre la relación de pago de pensiones y pensionados con cargo al presupuesto nacional; la distribución de personal de Ejército por unidades; y el informe del estado de tesorería, entre otros.

200 *Ibíd.*, p. 41.

Es importante detenernos en este punto, por cuanto el primer eslabón de la responsabilidad fiscal es la definición del presupuesto. El primer cambio importante que introdujo la Ley 64 de 1931 a la Ley 34 de 1923 en materia de la definición, elaboración y ejecución del presupuesto, tiene que ver con su composición. Mientras que en la Ley 34 de 1923, el presupuesto se componía de dos partes –rentas e ingresos y Ley de Apropriaciones o gastos–, la Ley 64 de 1931 introdujo una tercera parte, que fueron las “disposiciones generales” las cuales²⁰¹ corresponden a las normas relacionadas con la ejecución del presupuesto, tanto en lo referente a ingresos, como a los gastos.

En la Ley 64 de 1931 se estableció una nueva clasificación de los ingresos más acorde con la estructura de activos de la Nación en ese entonces, que comprendía bienes nacionales, servicios nacionales, impuestos directos e indirectos e ingresos varios. El método de estimación de los ingresos fue igual al definido en la Ley 34 de 1923 y se realizaba de manera automática con base en el promedio de los últimos tres años.

En la forma de la presentación del proyecto de presupuesto a las cámaras legislativas, la Ley 64 de 1931 registró algunas innovaciones. Antes, se comparaba la suma solicitada con la apropiada en el presupuesto en ejecución. La comparación era deficiente, porque se hacía sobre un año del cual solo había transcurrido un semestre. Con el ánimo de corregir dicha 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; y en la tercera, la cantidad propuesta para el año venidero.

En las siguientes décadas, se avanza en la normatividad presupuestal y de vigilancia, y en la de responsabilidad fiscal. Como vimos antes, el Acto Legislativo de 1 de 1945 elevó a rango constitucional el equilibrio presupuestal. Pero quizá las normas que marcaron la pauta en la relación entre la realidad fiscal y el ejercicio presupuestal, fueron las

201 La parte de Disposiciones Generales hoy hace parte del proyecto de presupuesto que se presenta al Congreso y dan las pautas para la ejecución del mismo, como establecer un vínculo directo entre el marco fiscal y el presupuesto.

siguinetwes: Decreto 164 de 24 de enero de 1950²⁰², Decreto 1675 de 1964 (cit.), 294 de 1973 (cit.), y la Ley 38 de 1989 (cit.), desarrollada por la Ley 225 de 1995 (cit.) y reglamentada en el Decreto 111 de 1996 (cit.) y Decreto 4730 de 28 de diciembre de 2005²⁰³.

III. DECRETO 164 DE 1950

A. Principales hechos económicos y la Misión del Banco Mundial

Si bien en la década de 1950 hubo una gran volatilidad debido a las alzas y bajas de los precios del café, la economía creció en promedio 4,3%. En 1954, el precio del café fue de US\$ 80 centavos la libra, el más alto registrado hasta entonces. Por su parte, los términos de intercambio aumentaron en 24%, no obstante, a finales de la década, los precios descendieron a US\$ 42 centavos la libra y los términos de intercambio cayeron un 15% en 1959.

En el frente fiscal, los ingresos totales del Gobierno aumentaron de 6,4% en 1950 a 7,9% del PIB en 1960, y fueron sustentados, sobre todo, por los impuestos directos que aumentaron de 2,9% a 4,1% del PIB. Este fortalecimiento de los impuestos directos se registró en todos los niveles de Gobierno²⁰⁴. Los recaudos de aduana, aunque aumentaron de 1,2% a 2,4% en los primeros años debido a la reforma arancelaria, se debilitaron un poco debido a la política de sustitución de importaciones.

Por otro lado, en el gasto público también hubo aumentos en la primera mitad de la década. Dicho aumento fue de 4,4% del PIB, pero se redujo en 3,3% cuando declinaron los precios del café en la segunda parte de la década²⁰⁵. El comportamiento de ingresos y gastos y el control de

202 *Diario Oficial*, n.º 27.990, de 1.º de septiembre de 1952, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1795294>].

203 *Diario Oficial*, n.º 45.135, de 28 de diciembre de 2005, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1549931>].

204 JUNGUITO BONNET y RINCÓN. "La política fiscal en el siglo xx en Colombia", cit., p. 73.

205 También cabe anotar que en razón del Estado de sitio en que se encontraba el país desde 1949 hasta 1956, el Congreso no expidió el presupuesto en estos años y la

estos últimos llevó a registrar un superávit durante toda la década. Este resultado, también significó un aumento sostenido del gasto de inversión y un cambio en la composición del gasto a favor de esta.

Los balances de los municipios y departamentos se mantuvieron relativamente estables. Los ingresos tributarios de los municipios se mantuvieron en el 1% del PIB, y los de su sector descentralizado en 2% del PIB. Por su parte, los ingresos tributarios en los departamentos se mantuvieron en 1,5% del PIB. Gracias a esta estabilidad en los ingresos y gastos, el balance de estos se mantuvo en equilibrio y su deuda pública en 6% del PIB²⁰⁶. La deuda pública de dichas entidades representaba el 30% de la deuda total del sector público²⁰⁷.

Por otro lado, se elevó la base de declarantes de impuesto a la renta de personas naturales y de empresas, gracias a la expansión económica y al crecimiento del ingreso. Los primeros aumentaron a 400 mil en 1960, frente al inicio de la década donde solo eran 79 mil. De esta forma, sumadas personas naturales y empresas, la base tributaria superaba el millón de declarantes.

A pesar de la volatilidad en los precios del café que era el principal producto de exportación –llegó a representar el 70% del valor de las exportaciones–, la década de 1950 experimentó un crecimiento superior al 4% que se explicaba, entre otras razones, por grandes inversiones en infraestructura urbana y regional, grandes avances institucionales y relativa estabilidad fiscal, tanto en el Gobierno central, como subnacional²⁰⁸. Sin embargo, al final de la década, debido a la caída en los precios del café y de los términos de intercambio además de la inestabilidad política que dio como resultado el acuerdo del Frente Nacional, el presidente LLERAS RESTREPO promovió el Plan Integral de De-

responsabilidad fue asumida exclusivamente por el Ejecutivo. Así mismo, desde 1959 se comenzó a incorporar en el presupuesto de la Nación el correspondiente a los institutos descentralizados del orden nacional.

206 La composición de la deuda de estas entidades, fue 40% externa y 60% interna. Esta última, contraída con el Banco de la República.

207 Según el informe de la Misión Taylor de 1965.

208 Según JUNGUITO BONNET y RINCÓN. "La política fiscal en el siglo xx en Colombia", cit., la política fiscal fue expansiva y procíclica durante el primer quinquenio de los 1950, de ajuste en los años 1957 y 1958 y contra cíclica a fines del decenio.

sarrollo, siguiendo las recomendaciones de la Misión Currie de 1949, para revisar la estructura tributaria, lo cual implicó la consolidación de una Misión Fiscal, que más tarde se concretó con la venida del profesor TAYLOR²⁰⁹.

La Misión del Banco Mundial dirigida por LAUCLIN BERNARD CURRIE²¹⁰, primero elaboró un diagnóstico y con base en el mismo, formuló un programa de fomento integral para acelerar el desarrollo en Colombia. Dicha misión estuvo integrada por expertos del Banco Mundial en las áreas de estadística, finanzas públicas, presupuesto, desarrollo agrícola y banca. Desde el punto fiscal, recomendó crear la Dirección de Crédito Público en el Ministerio de Hacienda y limitar el crecimiento del gasto, a través de adiciones presupuestales y de créditos extraordinarios y suplementales, cuando el Congreso estuviera en receso.

Recomendó además abandonar la regla rígida y automática de estimación de los ingresos tributarios, que consistía en calcularlos con base en el promedio aritmético de los tres años anteriores. Al analizar los impuestos directos e indirectos, conceptuó que Colombia tenía una estructura tributaria balanceada²¹¹. De todas formas, recomendó la ampliación de la base tributaria de personas, la unificación de tarifas y la eliminación de las sobretasas. La carga tributaria en 1947 era del 5% del PIB, mientras que al inicio de la década de 1940, era del 4%²¹².

Para la misión, la situación fiscal de los departamentos en los años 1940, presentaba un crecimiento balanceado, dado que los ingresos aumentaron al mismo ritmo que los gastos por cuenta de las restricciones que enfrentaron estas entidades en el acceso al crédito²¹³. En este sentido, la recomendación fue una mayor racionalización tributaria y

209 *Ibíd.*, p. 75.

210 Nova Escocia, Canadá, 8 de octubre de 1902-Bogotá, 23 de diciembre de 1993.

211 Véase JUNGUITO BONNET y RINCÓN. "La política fiscal en el siglo xx en Colombia", cit., p. 67, "el impuesto a la renta era el principal tributo, doblando el recaudo de aduanas, y el que mayor crecimiento había registrado a lo largo de la década".

212 La misión dejó en estudio la doble tributación.

213 Según JUNGUITO BONNET y RINCÓN. "La política fiscal en el siglo xx en Colombia", cit., "los ingresos dependían principalmente del monopolio de licores y de gravámenes a otros bienes de consumo y que los gastos estaban orientados con prelación a los servicios de higiene y salud pública, aunque estos últimos presentaban grandes diferencias entre un departamento y otro".

fiscal en las relaciones entre la Nación y los departamentos y municipios, para poder financiar el gasto de las áreas de la salud, asistencia social, educación y suministro de servicios.

Dadas las ventajas que ofrecía en contexto nacional e internacional, la misión también recomendó estimular la producción industrial, para aprovechar el Instituto de Fomento Industrial –IFI– y una estrategia de sustitución de importaciones sustentada en la reforma arancelaria y proteccionista de 1951. Se optó por cambiar las tarifas de impuestos específicos por impuestos *ad valorem*, complementada con controles cuantitativos o “cupos” de las mismas y el establecimiento de la licencia previa.

Al finalizar la década de 1950, se expidió la Ley 19 de 1958 ya citada, que en atención a las recomendaciones de la misión sobre la Administración Pública de 1950, dirigida también por CURRIE, creó el Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos y el CONPES, cuyas funciones principales eran las de formular el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Inversiones, el cual introdujo cambios importantes en la estructura de formulación de presupuesto nacional al establecer que el presupuesto de inversión lo adelantaría el DNP.

B. Principales elementos del Decreto 164 de 1950

Entre los principales avances se pueden citar:

- Se mantuvo la estructura de las tres partes del presupuesto: el de rentas, el de gastos y las disposiciones generales.
- Según el artículo 4.º, los ingresos se conforman por las entradas provenientes de impuestos, tasas y demás rentas contractuales u ocasionales autorizadas por leyes anteriores. Así mismo, se contemplan los recursos del balance del Tesoro²¹⁴, las disponibilidades provenientes de la cancelación de reservas y los demás recursos que no provengan de empréstitos otorgados a la Nación.

214 El cual se obtiene a partir del cómputo del superávit fiscal que se espere liquidar en la vigencia anterior a la del Presupuesto.

- A diferencia de normas anteriores como la Ley 34 de 1923 (donde los recursos de crédito no se tenían en cuenta en el equilibrio presupuestal de ingresos y gastos, debido a los grandes problemas de endeudamiento por efectos de la emisión de papel moneda y las recurrentes caídas en los términos de intercambio), en este decreto sí se contempla la incorporación de los recursos de crédito, pero para efectos de la financiación del presupuesto se consideraba solo la relación de los empréstitos a largo plazo ya autorizados y que podrían ser utilizados²¹⁵.
- Los ingresos por impuestos se clasificaron tal como los conocemos en la actualidad: directos, indirectos, y tasas y multas –no tributarias–.
- Así mismo, existían dos categorías adicionales denominadas rentas contractuales y rentas ocasionales. Las primeras, comprendían los ingresos provenientes del ejercicio de explotación de orden civil, comercial o económico ejecutado por la Nación, es decir, el producto de sus empresas, el valor pactado de concesiones y otros bienes o servicios suministrados. Las segundas, las Rentas ocasionales, comprendían el cálculo del producto de rentas que se incorporaban en forma ocasional al presupuesto.
- Por su lado, el gasto (Ley de Apropriaciones) se clasificó en tres categorías: “apropiaciones para gastos ordinarios; apropiaciones para gastos de fomento y apropiaciones para gastos extraordinarios” (Dcto. 164 de 1950, cit.). Las primeras, corresponden a lo que hoy conocemos como gasto de funcionamiento y no podían ser disminuidas por el Congreso. Las segundas, se refieren a los gastos requeridos para el desarrollo político, económico, cultural y social del país, y demás gastos que no correspondan a servicios esenciales del Gobierno. Por último, las apropiaciones extraordinarias eran los

215 Según el artículo 6.º, no se incluían en el presupuesto de rentas y gastos: “el producto de operaciones de Tesorería, como el recibo de depósitos; el descuento de libranzas o pagarés que deban cubrirse con los productos de las mismas rentas sin pasar por el Presupuesto, ni los avances que se obtengan del Banco de la República dentro del cupo legal”.

gastos ocasionados por conmoción interior, por guerra internacional o por calamidades públicas.

- Para el cálculo de los ingresos en el presupuesto se mantuvo el criterio del ajuste automático introducido décadas atrás, pero se complementó con una regla que permitía un aumento máximo del 10% y una disminución de hasta un 30%, de acuerdo con las perspectivas económicas.
- Para el cálculo de las rentas, se adoptó el principio de la universalidad, según el cual se debían incluir todos los ingresos provenientes de bienes, servicios o de actividades de las dependencias nacionales, según su rendimiento bruto.
- En cuanto a la preparación del presupuesto de gastos, se mantuvieron los mismos principios de las leyes anteriores, es decir, todo gasto debía ser creado en la ley o debía estar sustentado en créditos judicialmente reconocidos. Si hubiera ocurrido un déficit en el Balance del Tesoro de la vigencia anterior a aquella en que se prepara el presupuesto, el Ministro de Hacienda incluirá la partida necesaria para amortizarlo, a no ser que el Congreso hubiese indicado la manera de cancelarlo²¹⁶.
- Se debía mantener el equilibrio presupuestal, por lo que en el artículo 20 se estableció que en las solicitudes para gastos que debían incluirse en el proyecto de presupuesto, en primer término se debía proveer lo necesario para atender los servicios completos de la administración pública, el servicio de la deuda pública y las obligaciones contractuales o de origen judicial antes de incluir cualquier otro servicio, el cual pudiera ser eliminado o reducido, sin que ello ocasionara perjuicios en la marcha de la administración del Estado. Este principio introduce un elemento esencial del equilibrio y la responsabilidad fiscal y presupuestal.
- Los demás procedimientos relacionados con la preparación, presentación, discusión y aprobación del presupuesto, tanto por parte del Gobierno como del Congreso, se mantuvieron en los mismos tér-

216 Decreto 164 de 1950, cit., artículo 14.

minos de las leyes anteriores. El cambio importante en este decreto fue la inclusión del artículo 48 sobre la liquidación del presupuesto, que no era claro en las normas precedentes²¹⁷.

- En cuanto a la ejecución del presupuesto, se hacía mediante el acuerdo mensual de obligaciones y el acuerdo mensual de ordenaciones de gasto²¹⁸, que era preparado por el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuesto antes del 20 de cada mes, de acuerdo con el recaudo de los ingresos se aprobaba por el Consejo de Ministros. Esto era una condición necesaria para poder comprometer el gasto por parte de los ministros o jefes de departamento. De esta forma, de alguna manera se garantizaba el equilibrio presupuestal.
- Por último, el decreto estableció que al ministro de Hacienda y Crédito Público le correspondía la vigilancia administrativa de las actividades presupuestales de todas las dependencias del Gobierno, y a la Contraloría General de la República el control numérico legal²¹⁹.

217 "Artículo 48. Corresponde al Gobierno dictar el decreto de liquidación del Presupuesto aprobado por el Congreso. En la preparación de tal decreto el Ministro de Hacienda y Crédito Público observará las siguientes normas: 1. Se tomará como base el proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno a la consideración del Congreso; 2. Se agregará, se rebajará o se suprimirá todo lo que haya sido agregado, rebajado o suprimido por el Congreso; 3. Se corregirán los errores puramente aritméticos en que haya incurrido, ajustando en la forma más conveniente los renglones de rentas o de gastos en que se hubieren cometido esos errores aritméticos, a efecto de mantener el equilibrio presupuestal; 4. Se repetirán con exactitud las leyendas para los artículos de las apropiaciones que aparezcan tanto en el proyecto original como en las modificaciones introducidas por el Congreso; 5. En la parte de las Disposiciones Generales se incluirán las que hubiere aprobado el Congreso; 6. El decreto de liquidación del Presupuesto deberá dictarse antes del 1.º de enero del año fiscal a que se refiera el Presupuesto; y 7. Como anexo del decreto de liquidación se insertará el detalle de las apropiaciones para el año fiscal de que se trate, con arreglo a las normas anteriores".

218 El *Acuerdo Mensual de Ordenación de Gastos* tendrá dos secciones: Una, para gastos pagaderos con el producto de las rentas y los recursos presupuestos del Balance del Tesoro, y otra, para las apropiaciones que deban atenderse con fondos provenientes de empréstitos. Adicionalmente, también se constituyó para cada mes, el programa de las obligaciones que puedan tomarse a cargo del Estado, de esta forma se constituyó el *Acuerdo Mensual de Obligaciones*.

219 Según el artículo 77. Para salvaguardia del equilibrio presupuestal, todo crédito adicional, ya sea suplemental o extraordinario, que vaya a abrirse por el Congreso o por el Gobierno a las apropiaciones de un ejercicio, deberá basarse hechos definidos por la ley, y debía ser certificado por el Contralor General de la República

- El Contralor General de la República debía rendir a la Cámara de Representantes la cuenta general del Presupuesto y del Tesoro de cada año, conforme a lo preceptuado en el ordinal 3 del artículo 102 de la Constitución, antes del 31 de mayo de cada vigencia.
- Por último, del artículo 102 al 113, se dictó la normatividad correspondiente a la aplicación de las disposiciones generales del presupuesto.

En este sentido, consideramos que este decreto fue un estatuto de presupuesto con los elementos que hoy conocemos en la normatividad presupuestal. Este Estatuto Orgánico del Presupuesto, organizó el manejo del presupuesto siguiendo las recomendaciones de la Misión del Banco Mundial y las discusiones de mediados de los años 1940. Así mismo, prohibió las rentas de destinación específica, pero esto no se cumplió y aparecieron muchas más, como fue el caso de los aportes al SENA, o inversiones forzosas para financiar el IFI, entre otras.

Como vimos, el mayor aporte fue que rompió con la regla de ajuste automático con base en el promedio de los últimos tres años adoptado en las leyes 34 de 1923 y 64 de 1931, adoptando el 1% máximo de aumento y 30% máximo de reducción de los ingresos de un año a otro, dependiendo del comportamiento de la economía.

IV. DECRETO 1675 DE 1964

A. Principales hechos económicos

Durante la primera mitad de la década de 1960, hubo grandes restricciones de balanza de pagos debido a la caída en los términos de intercambio que alcanzó un -4%. Lo anterior se explica por una importante caída de los precios del café, la cual se prolongó hasta 1966, a pesar del acuerdo de cuotas firmado en los años 1940 y al convenio de cuotas de 1962. El alto déficit en la cuenta corriente conllevó a la toma de medidas cuantitativas para restringir las importaciones. A este escenario se sumó una devaluación promedio anual del 4%, cuyo efecto se trasladó

a la inflación, que por su parte, registró un incremento del 7% al 33% en 1963 y a 17% en 1965²²⁰.

A pesar de los intentos de liberalizar las importaciones, se volvió a los controles, debido a que ante la baja respuesta de las exportaciones, el déficit comercial volvía a aumentar. Esto se tradujo en un menor crecimiento de la economía y un deterioro fiscal. Este escenario dio lugar a la expedición del Decreto 444 de 1967 (cit.), denominado estatuto de control de cambios, que se caracterizó por mantener las restricciones cuantitativas como de mini devaluaciones.

En el frente fiscal, durante los primeros años de la década los ingresos como proporción del PIB se redujeron primero, debido a la reducción de las tarifas del impuesto de renta para las personas de bajos ingresos y a que se permitió dividir los ingresos con los cónyuges; luego, por la creación de incentivos para promover las exportaciones no tradicionales, (llamadas menores en su momento) y las industrias de productos básicos en un intento por sustituir importaciones; y por último, por la restricciones impuestas a las importaciones.

En el frente del gasto público, se elevaron los sueldos del magisterio y se destinaron recursos para el sector Defensa, con el fin de enfrentar los problemas de orden público. Ello dio lugar a un aumento de 1,1% del PIB en el gasto público entre 1961 y 1962.

El financiamiento del creciente déficit fiscal condujo a un crecimiento significativo del endeudamiento del Gobierno. Las cifras indican que mientras el endeudamiento público en los años 1950 se mantuvo alrededor de 6% del PIB, entre 1960 y 1965 fluctuó entre un 7% y un 15%. Este aumento en el endeudamiento público se dio en la deuda externa, pero más que todo, en la interna²²¹.

Por recomendación de la Misión Taylor, se modificó la Ley 21 de 10 de septiembre de 1963²²², que estableció una sobretasa a la renta y recomendó reforzar los impuestos a esta, al exceso de utilidades y al

220 JUNGUITO BONNET y RINCÓN. "La política fiscal en el siglo xx en Colombia", cit., p. 59.

221 JUNGUITO BONNET y RINCÓN. "La política fiscal en el siglo xx en Colombia", cit., p. 58.

222 *Diario Oficial*, n.º 31.177, de 10 de septiembre de 1963, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1809691>].

patrimonio. De igual manera, recomendó unificar las tarifas de renta a las sociedades, dejando solo dos. Por otro lado, propuso el establecimiento de un impuesto presuntivo a los ingresos del agro al aplicar una tarifa del 10% sobre el valor de los predios.

Con respecto a los impuestos indirectos, propuso mantener la estructura del impuesto a las ventas con tasas de 3%, 5%, 8% y 10%, según el producto. En materia de impuestos de aduanas, propuso que estos se basaran en impuestos *ad valorem* y criticó la protección a la industria a partir de aranceles²²³. Además, criticó la existencia de tributos con destinación específica, como por ejemplo, el impuesto *ad valorem* a la gasolina y al Aceite Combustible Para Motores –ACPM– con destino específico al Fondo Vial Nacional.

Con respecto a las transferencias a las regiones, recomendó incorporarlas al Presupuesto General de la Nación. Por otra parte, hizo énfasis en devolverles la participación de los impuestos de licores y tabaco a los departamentos y fortalecer el impuesto a la gasolina, que era una fuente importante para los municipios²²⁴.

El panorama fiscal se complementó después de 1966 con la adopción de medidas contra la evasión, por medio del Decreto 1366 de 20 de julio de 1967²²⁵ y la puesta en marcha de la retención en la fuente para el impuesto de renta aprobada por la Ley 38 de 30 de diciembre de 1969²²⁶. De esta forma, en el Gobierno de LLERAS RESTREPO no se aplicaron nuevos impuestos, sino que se adoptaron medidas para mejorar su administración. Igual sucedió por el lado del gasto público, sin embargo, en materia tributaria se expidieron normas para evitar la

223 Sugirió eliminar controles cuantitativos a las importaciones indicando una preocupación por el creciente contrabando, ver JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit., p. 62.

224 *Ibid.*, la misión también recomendó la eliminación de los impuestos de pesas y medidas, así como impuesto de degüello de ganado mayor.

225 *Diario Oficial*, n.º 32.288, de 20 de julio de 1967, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1799654>].

226 *Diario Oficial*, n.º 32.975, de 23 de enero de 1970, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593818>], apoyada por el artículo 134 de la Ley 81 de 22 de diciembre de 1960, *Diario Oficial*, n.º 30.412, de 24 de diciembre de 1960, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1806474>].

erosión de los tributos y para ello, se promovió el control de utilidades en la venta de activos y en la repatriación de capitales, además, se prohibió la deducibilidad de ingresos vitalicios, en lugar de permitirse la deducción de intereses²²⁷.

Si bien el buen desempeño de los ingresos del Gobierno impidió la creación o modificación de los impuestos existentes, sí permitió la aparición de varias rentas con destinación específica, tal como fue el caso de la sobretasa del 1,5% a las importaciones con destino a PROEXPO y el diferencial cambiario para proteger la industria cafetera, entre otros. Así mismo, se elevaron las exenciones al impuesto de renta de personas naturales y los apoyos a la industria de bienes básicos, al igual que las exenciones a Paz del Río y a la empresa aérea Avianca.

El comportamiento de los recaudos del impuesto a la renta mostró una significativa recuperación en el período 1967-1970, donde se destaca la retención en la fuente como el factor fundamental de la recuperación. Con respecto a los impuestos a las ventas y aduanas, se dispuso la obligatoriedad de que los contribuyentes reportaran toda la información referente al monto de IVA pagado en sus compras.

La medida de transferencia progresiva del IVA a los departamentos, distritos especiales y municipios, fue trascendental²²⁸. La reforma constitucional de 1968 estableció los principios para la transferencia de recursos del Gobierno central a los gobiernos regionales, para el financiamiento de la educación y la salud, en un fenómeno que se denominó el situado fiscal.

227 Sin embargo, la Ley 63 de 26 de diciembre de 1967, *Diario Oficial*, n.º 32.397, de 28 de diciembre de 1967, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1806170>], hizo deducibles los aportes a pensiones, los gastos por reparaciones locativas, se eliminó el límite al pago de intereses de vivienda y se relajaron las normas contables para los agricultores, entre otros.

228 Véase JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit., p. 62: “alcanzando un 10% en 1969, 20% en 1970 y 30% de 1971 en adelante. Esta transferencia, conocida en la literatura fiscal colombiana como la Cesión de Ventas, se aprobó mediante la Ley 33 de 15 de noviembre de 1968” (*Diario Oficial*, n.º 32.667, de 10 de diciembre de 1968, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1589536>]).

Esto se complementó con la expedición del Acto Legislativo 01 de 1968 ya citado, que se convirtió en el artículo 182 de la Constitución nacional, y que estableció

que la ley determinaría los servicios a cargo de las entidades territoriales y señalaría el porcentaje de los ingresos que deba ser distribuido entre los departamentos, intendencias, comisarías y el Distrito Especial de Bogotá para la atención de sus servicios y el de sus respectivos municipios.

Además, el artículo establecía una fórmula de transferencia mediante la cual el 30% de la asignación se haría por partes iguales y el otro 70%, según la población²²⁹.

De otra parte, se eliminó por completo la iniciativa presupuestal de gasto al Congreso. A pesar de ello, el gasto total medido en operaciones de caja aumentó de 6,7% en 1960 a 10% en 1970. Por su parte, gracias al aumento de los ingresos a finales de la década, los gastos de inversión aumentaron su participación en el presupuesto, pasando de 25,5% en 1965 a 39,3% en 1969. Además, la deuda pública pasó de 7,6% a 16,3% del PIB entre 1960 y 1970²³⁰. Por último, el apoyo del Fondo Monetario Internacional –FMI– al Gobierno se orientó a fortalecer la balanza de pagos.

B. Principales elementos del Decreto 1675 de 1964

Este decreto sienta las bases que hoy conocemos del ejercicio presupuestal en Colombia, teniendo en cuenta que ya se había creado el Departamento Nacional de Planeación y Servicios Técnicos (como se denominó primero), al que se le asignó la función de elaborar el presupuesto de inversión bajo los parámetros y la coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con el fin de preparar un plan que permitiera orientar el desarrollo y la inversión pública

229 JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit., p. 63.

230 A ello contribuyó el apoyo que le dio el Gobierno a las entidades territoriales para adquirir deuda.

en Colombia. Los elementos importantes de este decreto son los siguientes:

- Se mantuvo el principio de universalidad en el cálculo de los ingresos y se estableció una clasificación más precisa de los ingresos del Gobierno, tal como la conocemos hasta el día de hoy. Según el artículo 11, los ingresos del Gobierno se clasifican en ingresos corrientes e ingresos de capital. A su vez los primeros se clasifican en ingresos tributarios –impuestos directos e impuestos indirectos– y no tributarios, mientras que los ingresos de capital comprenden el balance del tesoro y los recursos de crédito.
- Se mantuvo la regla establecida por el Decreto 164 de 1950 (cit.), según la cual el incremento de ingresos se hacía con base en el recaudo del año anterior, pero se acompañaba de una regla que permitía un aumento máximo de 10% y una disminución de hasta un 30%, dependiendo de las perspectivas económicas²³¹.
- No se podían incluir ingresos por concepto de avances de impuestos o rentas, como tampoco los provenientes de depósitos para mantener la regularidad de los pagos o créditos que se pagarían dentro de la misma vigencia.
- En cuanto a la Ley de Apropriaciones, se introdujo la modificación más grande, que fue clasificarlas en aquellas para funcionamiento y en las de inversión. Esta clasificación debía reflejarse en los diferentes presupuestos que existían en ese entonces, como era el caso del presupuesto de la Rama Ejecutiva –ministerios y departamentos administrativos–, el de la Rama Legislativa, el de la Rama Judicial, el de la Procuraduría General de la República y el de la Contraloría General de la República.
- Se mantuvo el principio de legalidad según la cual todos los gastos tienen una sustentación legal así como el procedimiento de amortización cuando en el balance del tesoro se registre un déficit en la vigen-

231 En el artículo 15 se señaló que cuando se trate de ingresos provenientes de entidades descentralizadas de servicio o de interés público que actúen dentro de un presupuesto autónomo, el cálculo tendrá como base el producto líquido durante el año fiscal inmediatamente anterior.

cia anterior, con el fin de mantener el equilibrio. Si los gastos exceden a los ingresos, el Gobierno deberá priorizar dentro de los gastos, con excepción de los destinados a amortizar la deuda pública.

- En materia de preparación del presupuesto, se mantuvieron las mismas reglas, es decir, que la Dirección de Presupuesto con base en el informe financiero presentado por el Contralor antes del 30 de abril, y la información de la Dirección de Impuestos, elaboraba el cálculo de rentas del año siguiente. Aunque se introdujo un párrafo en el cual se evaluaba las necesidades de crédito y la capacidad de absorción.
- La novedad en lo referente al proceso de elaboración del presupuesto se presenta en los artículos 28 y 29, según los cuales la Dirección de Presupuesto enviaba antes del 10 de mayo las solicitudes de gastos de inversión y el DNP se encargaba de evaluar las solicitudes de acuerdo con el Plan de Inversiones Públicas y con base en la disponibilidad de recursos, la Dirección de Presupuesto elaboraba el anteproyecto de presupuesto cuyas cuotas eran comunicadas a los ministerios, departamentos administrativos y entidades antes del 20 de mayo de cada año²³².
- Los procedimientos de presentación, estudio y aprobación por parte del Congreso, mantuvieron su esencia de acuerdo con el Decreto 164 de 1950 (cit.). De la misma manera sucedió con los procedimientos para la liquidación, repetición y ejecución del presupuesto, que permanecieron similares a los existentes hasta entonces.
- En el artículo 63 del Decreto 1675 de 1964 (cit.), en el cual se establece el procedimiento para la ejecución del presupuesto y para garantizar el equilibrio presupuestal, se señala que el ministro de Hacienda y el director de Presupuesto presentarán ante el Consejo de Ministros antes del día 20 de cada mes, la propuesta de Acuerdo Mensual de Obligaciones y el Acuerdo Mensual de Ordenaciones de gasto, teniendo en cuenta las solicitudes de los ministros y la

232 Una vez elaborado el anteproyecto de inversión por parte del Departamento Administrativo de Planeación, esta entidad debía remitirlo a la Dirección Nacional del Presupuesto, antes del 30 de mayo.

evolución del recaudo de impuestos así como la viabilidad de los recursos de crédito.

- Otro cambio importante es que la vigilancia administrativa que antes era responsabilidad del ministro de Hacienda, fue trasladada al director de Presupuesto, mientras que el control numérico legal continuó en cabeza de la Contraloría General de la República.
- La presentación de la cuenta general del presupuesto y del tesoro, continuó en los mismos términos del artículo 102 de las Constitución Política, solo que se determinó que la fecha de presentación ante la Cámara de Representantes sería el 30 de abril y no el 31 de mayo, como se estipulaba antes.
- En el artículo 116 se creó una comisión integrada por la Contraloría General de la República, el Departamento Administrativo de Planeación, la Dirección Nacional del Presupuesto y la División de Tesorería del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para armonizar los principios, sistemas y la terminología que debían emplearse para la mejor preparación, presentación y ejecución del presupuesto.
- Por último, en los artículos que van desde el 114 al 137 se dictó la normatividad correspondiente a la aplicación de las disposiciones generales del presupuesto.

V. DECRETO 294 DE 1973

A. Principales hechos económicos

Como se señaló antes, la década de 1960, después de haber iniciado con importantes desequilibrios, tanto en lo fiscal como en las cuentas externas, terminó con un buen crecimiento y con importantes correcciones en los balances internos y externos.

La década de 1970 por su parte inició con muchas protestas, sobre todo por parte de los educadores, pero con un panorama económico más despejado. En desarrollo del Acto Legislativo 01 de 1968 ya citado, que introdujo varias modificaciones a la Constitución de 1886, se expi-

dió la Ley 46 de 31 de diciembre de 1971²³³, en la cual se establecieron las reglas y fuentes de recursos para transferir por la vía del situado fiscal a las entidades territoriales. Según esta ley, el Gobierno nacional quedó comprometido a transferir un porcentaje de los ingresos corrientes, descontando las rentas de destinación específica. Dicho porcentaje transferido pasó del 13% en 1973 al 15% a partir de 1975²³⁴, y se destinó en un 74% a educación y en un 26% a salud.

Otras reformas aplicadas a inicios de los años 1970 fueron la eliminación de dólar petrolero, cuya tasa era de \$ 9 frente a \$ 20 del mercado y la expedición de la Ley Marco de Aduanas²³⁵, que modificó los costos del comercio exterior (de un lado, elevó las tarifas aduaneras entre 5% y 10% y del otro, redujo el período de redención de los Certificados de Abono Tributario –CAT–²³⁶). Además, se creó una tasa educativa para elevar el impuesto predial con el objetivo de financiar en los municipios la educación primaria, así como el impuesto presuntivo para los agricultores y la reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto, donde el impuesto presuntivo fue recomendado por la Misión de Taylor y la reforma al Estatuto por la Misión Musgrave de 1971, la cual fue convocada a fianles de la década de 1960.

Después de 1973 se acentuó la diferencia entre ingresos y gastos, teniendo en cuenta que los reconocimientos de ingresos se redujeron de un 80% registrado en 1970 a un 65% en 1973. Lo anterior era contradictorio, teniendo en cuenta que el crecimiento de la economía osciló entre el 6% y el 7%, pero el pago de compromisos adquiridos en vigencias anteriores acentuó este desequilibrio en las finanzas del Gobierno.

El Gobierno de LÓPEZ MICHELSEN inició con un déficit de \$ 3,5 miles de millones que correspondía al 0,4% del PIB. Su propuesta económi-

233 *Diario Oficial*, n.º 33.520, de 16 de febrero de 1976, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1600753>].

234 Según el Ministro de Hacienda de ese entonces (Rodrigo Llorente) señaló que con la expedición de la Ley 46/71 se duplicaron los recursos transferidos a las regiones teniendo en cuenta que en 1960, sólo se transfería el 7,2% de la misma base.

235 Ley 6 de 16 de septiembre de 1971, *Diario Oficial*, n.º 33.423, de 29 de septiembre de 1971, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1786394>].

236 Junguito y Rincón (2004: p. 69).

ca giró alrededor de la sustitución de importaciones y del cierre de la brecha entre el sector de la economía campesina y el sector moderno, estuvo apoyado en su programa Desarrollo Rural Integrado –DRI– y el Plan de Alimentación Nacional –PAN–, que contribuirían a reducir la inflación y a redistribuir el ingreso.

El desequilibrio fiscal que encontró la administración dio lugar a que se propusiera una reforma tributaria utilizando la figura del estado de excepción, que le otorgaba facultades extraordinarias al Presidente para adelantar reformas. Desde el inicio del Gobierno, se anunció la necesidad de conseguir recursos a través del incremento de los impuestos al capital, a las herencias, a las rentas de trabajo y a las ventas. Esta reforma fue expedida a través de la Ley 23 de 20 de diciembre de 1974²³⁷ y, más adelante, se aprobó la Ley 49 de 17 de diciembre de 1975²³⁸, denominada Ley de Alivio Fiscal.

La segunda parte de la década se caracterizó por un gran descontento social, que se canalizó hacia grandes protestas sociales, entre las cuales se recuerdan el paro nacional del 14 de septiembre de 1977²³⁹ y la reedición del mismo en el 1978. Así mismo, la economía se recuperó gracias a la bonanza cafetera del período comprendido entre 1975 y 1978, que se dio con motivo del alza de los precios del café de US\$ 0,82 la libra en 1975 a US\$ 2,40 en 1977. Según JOSÉ ANTONIO OCAMPO y EDGAR REVÉIZ, a diferencia de lo ocurrido en los 1950 con el alza de los precios del café, donde se conceptualizó como una coyuntura favorable que generó mayor crecimiento de la industria, mejora de ingresos fiscales y mayor inversión pública, la bonanza del período 1975-1977 fue artífice de una mayor inflación y de mayores restricciones de crédito ante la abundancia de divisas, lo cual dio lugar a grandes tensiones sociales²⁴⁰.

237 *Diario Oficial*, n.º 34.242, de 24 de enero de 1975, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1579081>].

238 *Diario Oficial*, n.º 34.467, de 17 de diciembre de 1975, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788610>].

239 En ese año para aliviar el descontento social, se decretaron tres alzas salariales.: el 1o de enero, el 1o de agosto y el 1o de noviembre.

240 JOSÉ ANTONIO OCAMPO y EDGAR REVÉIZ. "Bonanza cafetera y economía concertada", *Revista Desarrollo y Sociedad*, n.º 2, julio de 1979, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/epdf/10.13043/dys.2.4>].

Como consecuencia de la bonanza de este periodo, los ingresos fiscales saltaron de \$ 26.247 millones en 1974 a \$ 38.442 millones en 1975, y de \$48,832 millones en 1976 a \$63,417 millones en 1977, es decir, que los ingresos del Gobierno durante este período, estuvieron cerca de triplicarse. Por su parte, el desequilibrio fiscal mostraba un saldo negativo de \$ 2.767 millones en 1974, que se redujo a -\$ 909 millones en 1975, hasta registrarse un superávit de \$ 4.505 millones en 1976 y de \$ 5.820 en 1977²⁴¹.

A pesar de estas mejoras en el frente fiscal, los más beneficiados fueron los cafeteros y los exportadores, mientras que otros sectores no lograron beneficiarse debido a las restricciones de crédito para evitar un proceso inflacionario mayor. Por su parte, la inversión pública saltó de \$ 9,901 millones en 1974 a \$ 13,168 millones en 1975, se redujo a \$ 12.315 millones en 1976 y luego, saltó de nuevo hasta \$ 15.223 millones en 1977.

B. Aspectos centrales del Decreto 294 de 1973

El objetivo de este decreto ya citado, fue actualizar el Decreto 1675 de 1964, principalmente en lo relacionado con el control de gasto público y buscó definir con más claridad los roles en materia de programación, seguimiento y evaluación entre el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, teniendo en cuenta que de acuerdo con el Acto Legislativo 01 de 1968, este último quedó encargado de la preparación del presupuesto de inversión y de definir el Plan de Inversiones en coordinación con el Ministerio de Hacienda.

En virtud de la división de las tareas entre el DNP y el Ministerio de Hacienda, en lo relacionado con la preparación del presupuesto, las principales modificaciones de procedimiento estuvieron relacionadas primero, con el proceso de contratación de créditos en situaciones excepcionales, como las de estado de sitio o de emergencia; segundo, con la inclusión del presupuesto de los establecimientos públicos como

241 Revista del Banco de la República

parte del Presupuesto General de la Nación; y tercero, con la presentación y aprobación del acuerdo de obligaciones y el acuerdo de ejecución y pago por parte del Consejo de Ministros, dado que el presupuesto de inversión y el plan de proyectos tenía concepto del CONPES.

Una cuarta reforma estuvo relacionada con la ampliación de normas en lo referente con el control fiscal ejercido por la Contraloría, teniendo en cuenta que el mismo Acto Legislativo desarrollado en la Ley 20 de 1975 (cit.) dividió el control fiscal en las siguientes etapas: 1. *Control previo*, antes de tomar la decisión del gasto; 2. *Control perceptivo*, durante la ejecución del gasto; y 3. *Control posterior*, después de ejecutados los actos administrativos. Finalmente, el Estatuto buscó agilizar los trámites ante el Congreso al exigir la deliberación conjunta de las comisiones presupuestales de ambas cámaras²⁴².

En lo relacionado con la filosofía del presupuesto, el Decreto 294 de 1973 mantuvo el principio de competencia establecido en los decretos de 1950 y 1964, según el cual, el presupuesto se debe elaborar con base en compromisos tanto de gastos como de ingresos. Si bien tiene ventajas en cuanto exige gestión de cobro y de control del gasto, tiene la desventaja que en ese entonces, había que recurrir al Congreso para hacer adiciones presupuestales y para adicionar ingresos y gastos.

Este estatuto de presupuesto avanzó en dos elementos fundamentales, primero, dado que ya se encontraba en funcionamiento el CONPES, se valió de él para la evaluación de los proyectos de inversión que harían parte del presupuesto de inversión en cada vigencia²⁴³; luego, en la medida en que el Plan de Desarrollo y el Plan de Inversiones se convirtieron en un elemento guía del Gobierno para orientar el desarrollo

242 JUNGUITO BONNET y RINCÓN. "La política fiscal en el siglo xx en Colombia", cit., p. 70.

243 Decreto 294 de 1973, cit., "Artículo 26. Corresponde al Consejo Nacional de Política Económica y Social estudiar y definir las bases de los programas de inversión y de los gastos públicos de desarrollo sobre los cuales debe elaborarse el proyecto de presupuesto que el Gobierno presente a la consideración del Congreso Nacional". Mas adelante, en el parágrafo 1 del artículo 28 del mismo decreto, señala "El Departamento Nacional de Planeación, con base en lo planes de inversiones públicas, estudiará los requerimientos para inversión en el siguiente año fiscal y, en consulta con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General del Presupuesto, sobre la cuantía de los recursos financieros disponibles para inversión, efectuará una distribución tentativa de dichos recursos, por entidades".

del país, el artículo 2.º definió que el Presupuesto General de la Nación sería un instrumento para cumplir las metas y objetivos fijados en los planes y programas de Desarrollo Económico y Social, y en los planes de inversiones públicas.

Este énfasis en el diseño presupuestal ha sido muy importante en la institucionalidad económica desde entonces en Colombia. El Decreto 294 de 1973 avanzó en la consolidación de la institucionalidad fiscal: por ejemplo, organizó el presupuesto de los establecimientos públicos, que aunque se presentaba antes del 10 de septiembre al Congreso, hacía parte del Presupuesto General de la Nación. Así mismo, para la elaboración del presupuesto de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta, se debían seguir las instrucciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y en materia de inversión, del Departamento Nacional de Planeación.

De igual manera, el presupuesto de las entidades territoriales se realizaba bajo los mismos principios y procedimientos del estatuto presupuestal aplicado a la Nación. Se introdujo el concepto de estricto equilibrio presupuestal, como un principio de la elaboración y ejecución del presupuesto tanto de ingresos como de gastos. En el artículo 64, se mantuvo este principio en el siguiente sentido

ni el Gobierno ni el Congreso podrán proponer aumentos de las partidas solicitadas, ni la inclusión de nuevos gastos en el proyecto de Presupuesto, si con ello se altera el equilibrio entre el Presupuesto de Gastos y el de Rentas y Recursos de Capital”.

Otro cambio que se introdujo en el artículo 5.º fue la extensión del ejercicio fiscal hasta el 30 de abril, que antes era hasta el 31 de marzo, salvo las destinaciones específicas como el situado fiscal, el Fondo Vial y el Plan Vallejo. Así mismo, se modificó la fecha en la que el Contralor debía presentar el informe financiero definitivo, del 30 de abril al 15 de mayo, y se estableció una presentación de aproximación de dicho informe ante el Gobierno para el día 1.º de marzo.

Hubo una ampliación de los principios presupuestales, pues además del principio de universalidad aplicado desde los años 1950 y del de unidad presupuestal según el cual no habría impuestos con desti-

nación específica, se introdujo el de unidad de caja, que establecía que todos los recursos, tanto de impuestos como de crédito, se tratarían como un fondo común para financiar las apropiaciones.

Se continuó con la clasificación vigente desde el Decreto 1675 de 1964, cit., según la cual, los ingresos totales se catalogaban en corrientes y de capital. Los primeros se dividían en ingresos tributarios y no tributarios; a su vez, los tributarios en impuestos directos e indirectos y los no tributarios en tasas, multas y contribuciones. Por su parte, los recursos de crédito se componían de los recursos del balance del tesoro y del crédito interno y externo.

Si bien el presupuesto se componía de aquel de rentas e ingresos, el presupuesto de gastos o Ley de Apropiaciones y las disposiciones generales se leían como varios presupuestos: el de la Rama Legislativa, el de la Rama Ejecutiva, el de la Rama Jurisdiccional, el de la Procuraduría General de la Nación y el de la Contraloría General de la República.

En el artículo 16 se introdujeron los conceptos de transferencia e inversión directa. Cuando los gastos de un ministerio o cualquier otra entidad no dieran lugar a contraprestación de bienes o servicios, se clasificaban como transferencia, siempre que correspondieran a gastos de funcionamiento; mientras que si correspondían a gastos de inversión, se clasificaban como inversión indirecta, que a su vez, según el caso, podían ser de aporte de capital, ayuda financiera o préstamo de la Nación.

Para la estimación de los ingresos se mantuvo la regla de los dos estatutos anteriores del 10% como máximo de incremento y hasta un 30% de disminución, siempre y cuando se justificara cada caso. También se introdujo el concepto de capacidad de endeudamiento para el cálculo de los recursos de crédito (art. 29).

En materia de disposiciones generales para inversión, se introdujo en el artículo 41 que estas debían ser consultadas el Departamento Nacional de Planeación, en cuanto concierne a gastos de inversión.

En el artículo 44 se introdujo la posibilidad de adoptar de manera gradual un sistema presupuestal por programas, definidos y analizados en términos de objetivos y metas, con independencia de las entida-

des que lo ejecutan, con el fin de poder medir y evaluar los resultados de la ejecución de los programas, con respecto a los objetivos y metas establecidos.

En los documentos y datos que debían acompañar la presentación del presupuesto de apropiaciones, se introdujeron en el numeral 9 del artículo 50, los datos e información para explicar el proyecto de Presupuesto Nacional, en el marco de los planes de Desarrollo Económico y Social y del Plan de Inversiones Públicas.

En el título IX, que trata sobre la ejecución del presupuesto, se mantuvieron los procedimientos para su ejecución, vigentes desde 1950, como era el caso del control de obligaciones y el acuerdo de ordenación del gasto, que debían ser aprobados en forma mensual por el Consejo de Ministros²⁴⁴. No obstante, se adicionó que en el “control de obligaciones para las apropiaciones de gastos de inversión, se requería evaluar y contemplar los cambios de la economía y de la administración, para adecuarlo al presupuesto de la nación”.

Además, se introdujo una regla que dictaba que

el monto de los acuerdos de ordenación de gastos, tanto de funcionamiento como de inversión, que debían cubrirse con el producto de los ingresos corrientes y los recursos del balance del Tesoro, no podrían exceder, durante los primeros ocho meses del año fiscal, la duodécima parte del presupuesto de las referidas rentas del año fiscal”²⁴⁵.

Esto, con el fin de garantizar el equilibrio fiscal.

En el artículo 90 se introdujo una disposición para manejar la situación fiscal cuando los recaudos iban por debajo de la meta estimada, y para financiar el gasto de la vigencia, se autorizaba al ministro de Hacienda, previo concepto del Consejo de Ministros, para efectuar recortes y hacer aplazamientos de apropiaciones²⁴⁶. Este procedimiento

244 En la preparación del programa de obligaciones tomará en consideración las condiciones económicas, administrativas y financieras que prevea en el período y las solicitudes de las dependencias administrativas.

245 Decreto 294 de 1973, cit., artículo 85.

246 *Ibíd.*, “artículo 90. Si en cualquier mes del año fiscal el Ministro de Hacienda y Crédito

era extensivo a los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado.

El artículo 96 introdujo una fórmula para la ejecución de las apropiaciones del presupuesto de inversión, según la cual el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Dirección General de Tesorería abrirían una cuenta especial denominada Fondo de Gastos de Inversión, con destino a atender los pagos de gastos de inversión²⁴⁷.

La vigilancia administrativa del presupuesto se mantuvo como una función del Ministerio de Hacienda, liderada por la Dirección General de Presupuesto, mientras que el control numérico legal continuaba a cargo de la Contraloría General de la República, pero separando el control fiscal en las etapas de control previo, control perceptivo y control posterior, de acuerdo con lo establecido en la Ley 20 de 1975 (cit.), en desarrollo del Acto Legislativo 01 de 1968 (cit.).

Del mismo modo, se mantuvo la línea de los estatutos anteriores en el sentido de que en ausencia de sesiones del Congreso, se podrían realizar adiciones presupuestales condicionadas a la disponibilidad de recursos, con el fin de mantener el equilibrio presupuestal. Al momento de efectuarse dichas adiciones, se notificaría al Congreso para que en los primeros diez días de sesiones, se aprobaran en comisiones permanentes.

Por último, el Decreto 294 de 1973 introdujo una gran modificación a la estructura de la Contraloría General de la República, al invocar el Acto Legislativo 01 de 1968 y trasladar la Oficina de Contabilidad de la

Público, previo concepto del Consejo de Ministros, estimare fundadamente que los recaudos del año pueden ser inferiores al total de los gastos y obligaciones contraídas que deban pagarse con cargo a tales recursos, podrá tomar las medidas conducentes a la reducción de apropiaciones presupuestales conforme a las previsiones del presente Estatuto, o aplazar la ejecución del total o parte de los gastos no indispensables para la buena marcha de la Administración Pública”.

247 Así mismo, en el artículo 106 *ibíd.*, se dispuso que “Toda solicitud de apertura de créditos adicionales será sometida por el respectivo Ministro o Jefe de Departamento Administrativo a la consideración del Ministro de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Director General de Presupuesto y con concepto previo del Departamento Nacional de Planeación cuando se trate de gastos de inversión”.

República a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público²⁴⁸.

De esta forma, en el artículo 136 se define que el sistema de contabilidad de la Nación debía incluir:

- *La contabilidad presupuestaria*, que comprende la contabilidad de rentas e ingresos.
- *La contabilidad financiera*, que considera el movimiento de fondos y valores, además de la contabilidad de la deuda pública.
- *La contabilidad patrimonial*, referida al movimiento de bienes nacionales y a las existencias de materiales.
- *La contabilidad de responsables*, que incluye la responsabilidad de cargos y descargos de las personas naturales en sus obligaciones con el Estado, cuya contabilización y reporte estaba a cargo de la Contraloría General de la República.

Como se puede apreciar, los grandes cambios que introdujo esta norma tienen que ver con el protagonismo del Plan de Desarrollo, el Plan de Inversiones, el CONPES y el traslado de la contabilidad a la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda; además, le otorga más instrucciones al Ministro de Hacienda para el manejo de la política fiscal, ante choques o bajas de los ingresos del Gobierno.

VI. DECRETO LEY 38 DE 1989

A. Principales hechos económicos

La expedición de la Ley 38 de 1989 ya citada, se planeó en el Plan de Desarrollo del presidente VIRGILIO BARCO VARGAS²⁴⁹ denominado “Plan

248 Artículo 135. En desarrollo del artículo 76, literal a) del Acto Legislativo número 1 de 1968, y para facilitar la ejecución presupuestal, distinguiendo además las funciones de contabilidad y auditoría, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General del Presupuesto, llevará la contabilidad general de la Nación.

249 Cúcuta, 17 de septiembre de 1921-Bogotá, 20 de mayo de 1997, 35.º Presidente de Colombia por el Partido Liberal, entre el 7 de agosto de 1986 y el 7 de agosto de 1990.

de Economía Social”, como parte de la estrategia fiscal del Gobierno, teniendo en cuenta la necesidad de estabilizar el déficit fiscal alrededor del 2% del PIB y de utilizar cada vez menos el financiamiento por la vía del acceso al cupo de endeudamiento del Gobierno con el Banco de la República.

Colombia, en la década de 1980 –denominada “la década perdida” para las grandes economías de América Latina debido a la crisis de la deuda y las hiperinflaciones–, logró mantener niveles de crecimiento económico superiores al promedio de la región. La política macroeconómica y fiscal enfrentó grandes desafíos desde finales de los 1970, como la relativa estabilidad en la inflación de alrededor del 22%, la liberación de las tasas de interés luego de la crisis financiera de comienzos de la década por cuenta de las innovaciones y un déficit en el Sector Público Consolidado en 1983 y 1984 de 7,6% del PIB y de 4,9% del PIB en 1985.

En este año, el país acudió a un programa de asesoría y monitoreo con el FMI, para adelantar un conjunto de medidas que permitieran fortalecer los ingresos fiscales por la vía de elevación de las tarifas de los gravámenes a las importaciones, la adopción del IVA y la ampliación del impuesto a la renta, complementadas con acciones de austeridad del gasto, como el reconocimiento de aumentos salariales inferiores a la inflación.

Estas medidas permitieron reducir el déficit a 3,8% en 1986. Este desequilibrio estuvo acompañado de déficit en la cuenta corriente de 7,3%, 5,1%, 4,3% y 3,7% en el periodo 1983-1986. Este ajuste, además de las medidas cuantitativas sobre las importaciones, se acompañó de una devaluación del 51% en 1985.

Este contexto explica por qué el nuevo Gobierno se vio en la necesidad de continuar consolidando este proceso de ajuste y de elevar el ahorro público. Entre las medidas adoptadas, se expidió la Ley 75 de 1986 ya citada, que permitió una mayor capitalización empresarial a partir de la eliminación de la doble tributación; además, se comenzó a implementar el proceso de descentralización acompañado del fortalecimiento fiscal a departamentos y municipios, así mismo, se indujo una mayor diversificación de las exportaciones colombianas que facilitó el crecimiento de aquellas de carbón, minería e hidrocarburos.

Este avance promovió un ejercicio de mayor consistencia de las políticas macroeconómicas, fiscal, cambiaria y monetaria, con el fin de consolidar metas de crecimiento de la economía del 5% y de un déficit fiscal inferior al 3% del PIB en el período de Gobierno, hasta terminar en 2,5% del PIB, acompañado de una inversión pública que oscilara entre el 7,1% y el 8,1% del PIB entre 1987 y 1990; un crecimiento de las exportaciones no tradicionales entre el 12% y el 15%, una inflación promedio del 22% y una tasa de cambio real estable.

Como parte de la estrategia de consolidación fiscal, a pesar que Colombia a mediados de esta década había adoptado el mecanismo de contabilización y seguimiento del desempeño fiscal a partir de las operaciones efectivas de caja, se requería establecer un nexo más estrecho entre los esfuerzos de planeación y un mejor uso de los recursos presupuestales en el logro de las metas establecidas en el Plan de Desarrollo. La necesidad de una estrecha relación entre la planeación y la asignación de gasto, tanto a nivel nacional como territorial, y de ejecutar un presupuesto por programas, permiten no solo alcanzar las metas sociales y económicas, sino lograr una mejor evaluación de la asignación de los recursos fiscales.

De esta forma, el plan propuso modernizar el sistema presupuestal colombiano y reformar el Decreto 294 de 1973. Dicha modernización descansaba en tres pilares: 1. Lograr la flexibilidad del gasto a través de la disminución de rentas de destinación específica y la desaparición de las prácticas incrementales automáticas de los presupuestos; 2. Mejorar la información y consolidación de las operaciones que ejecutaban las entidades sectoriales y regionales, con el fin de que las necesidades de la comunidad, y los resultados, fueran un insumo de calidad en las decisiones de asignación de gasto público; y 3. Contar con un sistema de medición de metas y resultados físicos y financieros, con el fin de poder evaluar de manera más objetiva la gestión pública.

La reforma al Estatuto Orgánico de Presupuesto, consignada en el Decreto 294 de 1973, propone una mejor vinculación entre la programación presupuestal y el Plan de Desarrollo, la adopción de una normatividad que permita una mayor flexibilización del gasto público, y la implementación del presupuesto por programas que permita fortalecer no solo el seguimiento fiscal y financiero tanto a nivel central

como descentralizado, sino una mejor coordinación institucional para la ejecución de los programas y proyectos financiados por el Estado, en una condición de sano equilibrio en las finanzas públicas.

B. Principales problemas del sistema presupuestal colombiano antes de la expedición de Ley 38 de 1989

- Muchas veces, el crecimiento automático daba lugar a recurrentes sub o sobre estimaciones de los ingresos, lo que inducía a la desfinanciación en gastos necesarios y a la necesidad de presentar presupuestos adicionales para aprobación del Congreso.
- La escasa credibilidad del ejercicio de programación, teniendo en cuenta que el presupuesto definitivo era muy diferente al presupuesto inicial²⁵⁰. Esta situación generaba a su vez problemas de consistencia en la programación macroeconómica.
- La inflexibilidad generada por las rentas de destinación específica – como era el caso de los recursos para financiar la salud, la educación (Ley 21 de 1982, cit.) o el SENA–, o por la transferencia automática, como la cesión del IVA establecida en la Ley 12 de 1986 (cit.) y el Situado Fiscal²⁵¹.
- Las inconsistencias provocadas por el mecanismo de operaciones efectivas de caja, que provocaban que los ingresos se registraran sobre la base del reconocimiento –una parte se paga en papeles y otra en efectivo–, mientras que los gastos se contabilizaban a partir de los giros autorizados. Esto generaba distorsiones en los recursos del balance del Tesoro.

250 En esos años, existía la figura de Faltantes de Apropiación, que surgía de los gastos que no fueron incorporados en el presupuesto inicial, pero que se ejecutaban durante la vigencia. Con frecuencia durante el año se iban incluyendo tanto gastos de funcionamiento como de inversión en la medida en que se obtenían las fuentes, las cuales por lo general incluían traslados presupuestales, créditos suplementarios (muchas veces con crédito del Banco de la República) o a la utilización de los recursos del “Balance del Tesoro”.

251 En la exposición de motivos de la Ley 38 de 1989, argumentaba que solo el 65% era de libre disponibilidad.

- La diferencia entre apropiaciones y pagos y entre giros y pagos, que daba lugar a un rezago presupuestal muy elevado, que genera sobrecostos e ineficiencias en la ejecución del gasto público.
- Los problemas en los registros contables que provocaban importantes falencias en el control de la ejecución presupuestal, poca coordinación institucional y una programación inexacta que dificultaba la toma de decisiones de política macroeconómica.

C. Objetivos de la Ley 38 de 1989

Como se mencionó antes, con la expedición de la Ley 38 de 1989 se buscaba enfrentar varios de los problemas que arrastraba el sistema presupuestal colombiano. En este orden de ideas, se propuso lo siguiente:

- *Mejorar la programación y ejecución del presupuesto*, a partir de una mejor administración de los ingresos que manejaba directamente el Gobierno, como los de las entidades descentralizadas.
- *Mejorar la eficiencia por el lado del gasto*, procurando una mayor flexibilidad y una mejor programación de la administración de los recursos de caja girados a las entidades.
- *Mejorar la evaluación de resultados de la asignación del gasto*, a partir de la adopción de un presupuesto por programas y procurar una mejor coordinación institucional entre los sectores y otros niveles de Gobierno.
- *Mejorar la consistencia y coordinación entre la política presupuestal y fiscal*, con la política monetaria y cambiaria.
- *Mejorar la coherencia entre los registros presupuestales y contables*, además, entre la contabilidad presupuestal, financiera y de hacienda pública, con el fin de mejorar el seguimiento de los indicadores de la posición fiscal.
- Lograr que los mecanismos de la planeación y el presupuesto contribuyan a mejorar la coordinación con las entidades descentralizadas del orden regional y del Gobierno nacional.

*D. Principales aportes de la Ley 38 de 1989 y la Ley 179 de 1994*²⁵²

Para comenzar, la Ley 38 de 1989 y las modificaciones a la misma introducidas por las leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, ambas ya citadas, definió la cobertura del Estatuto Presupuestal en dos niveles. El primero, compuesto por el presupuesto general, que considera el presupuesto del Gobierno nacional y el de los establecimientos públicos del nivel nacional; y el segundo, integrado por las metas financieras de todo el sector público y por la distribución de excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado, así como de las empresas de economía mixta del orden nacional (art. 2.º Ley 38 de 1989 y 1.º Ley 179 de 1994).

En su artículo 3.º estableció el Sistema Presupuestal como un conjunto de instituciones que comprendían tres pilares: 1. El Plan Financiero, a dos o más años de plazo; 2. El Plan Operativo Anual de Inversiones –POAI–; y 3. El Presupuesto Anual de la Nación.

El Plan Financiero es un instrumento de planificación y gestión financiera de mediano plazo para el sector público²⁵³. Tiene como base las operaciones efectivas de las entidades y contempla su efecto cambiario, monetario y fiscal, de forma tal que las proyecciones fiscales de ingresos, gastos, déficit y su financiación sean compatibles con el Programa Anual de Caja –PAC– y con las políticas monetaria y cambiaria. En este sentido, el Plan Financiero quedó definido como un ejercicio de programación macroeconómica, que si bien se venía haciendo desde finales de los años 1970, adolecía de ser un ejercicio riguroso como consecuencia de los problemas de información y la manera en que se proyectaban los ingresos y los gastos, lo cual inducía a serias

252 La Ley 179 de 1994, cit., introdujo varias modificaciones a la Ley 38 de 1989, cit., en línea con la nueva Constitución y las nuevas leyes que modificaron la estructura del Banco de la República, la descentralización (Ley 60 de 12 de agosto de 1993, *Diario Oficial*, n.º 40.987, de 12 de agosto de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789477>]), la seguridad social (Ley 100 de 1993, cit., entre otras).

253 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. “Plan Financiero y Macroeconómico 1993”, Documento DNP-2607-UIP-UMACRO, Bogotá, DNP, 13 de agosto de 1992, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/2607.pdf>].

subestimaciones que hacían que se diluyera el impacto de la política presupuestal y fiscal en el resto de la política macroeconómica.

Por su parte, el POAI quedó definido como un instrumento para ejecutar el Plan de Desarrollo, que contiene los proyectos de inversión que se van a ejecutar en la siguiente vigencia. Dado que el DNP es el encargado de preparar el Plan de Desarrollo, fue asignado como responsable de preparar y presentar ante el CONPES, el POAI, para ser aprobado e incorporado en el presupuesto que se presenta ante el Congreso, que a su vez debe ir acompañado de un informe regional y departamental del presupuesto de inversión, para discusión (Dcto. 111 de 1996, cit., Dcto. 1068 de 26 de mayo de 2015²⁵⁴ y Dcto. 1082 de 26 de mayo de 2015²⁵⁵).

La Ley Anual sobre el Presupuesto General de la Nación se definió como el instrumento para el cumplimiento de los planes y programas de desarrollo económico y social. Esta ley, tal como sucedía desde los primeros estatutos de presupuesto, comprendía tres partes: 1. El presupuesto de rentas, compuesto por ingresos corrientes, ingresos de capital y rentas parafiscales; 2. El presupuesto de gastos o Ley de Apropriaciones –que comprende las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil y los Establecimientos Públicos Nacionales–, y 3. Las Disposiciones Generales (Constitución Política de 1991, cit. y Dcto. 111 de 1996, cit.).

De otra parte, a los principios de unidad de caja, anualidad, equilibrio y universalidad que estaban incorporados en los estatutos de presupuesto desde los años 1950 a 1970, se adicionaron los de programación integral, especialización, inembargabilidad, coherencia macroeconómica y homeóstasis presupuestal.

254 *Diario Oficial*, n.º 49.523, de 26 de mayo de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019934>].

255 *Diario Oficial*, n.º 49.523, de 26 de mayo de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019920>].

El principio de programación integral o de planificación señala que, según el artículo 6.º de la Ley 174 de 22 de diciembre de 1994²⁵⁶, el Presupuesto General de la Nación deberá guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Inversiones, el Plan Financiero y el POAI. Por su parte, el principio de inembargabilidad indica que las rentas incorporadas en el Presupuesto General de la Nación no podrán ser embargadas, así como tampoco los bienes y derechos de los órganos que conforman el Presupuesto²⁵⁷.

El principio de coherencia macroeconómica señala que el presupuesto debe ser compatible con las metas macroeconómicas fijadas por el Gobierno, en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República. Mientras que el principio de *homeostasis presupuestal* indica que el crecimiento real del Presupuesto de Rentas, incluida la totalidad de los créditos adicionales de cualquier naturaleza, deberá guardar congruencia con el crecimiento de la economía, a fin de garantizar el equilibrio macroeconómico.

Una novedad que introdujo la Ley 174 de 1994, fue la creación de la figura de vigencias futuras, definidas como la opción de asumir obligaciones presupuestales que pueden afectar los presupuestos de los siguientes años o de años futuros, con el fin de asegurar la ejecución de proyectos de inversión cuya duración es mayor a un año. Esta figura requiere el concepto favorable del DNP²⁵⁸.

Se denominan vigencias futuras ordinarias aquellas aprobadas por el Consejo Superior de Política Fiscal –CONFIS–, cuando la ejecución se

256 *Diario Oficial*, n.º 41.643, de 22 de diciembre de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1653736>].

257 Según el párrafo 2 del artículo 6.º de la Ley 179 de 1974, cit., “No obstante la anterior, inembargabilidad, los funcionarios competentes la deberán adoptar las medidas conducentes al pago de las sentencias en contra de los organismos y entidades respectivos, dentro de los plazos establecidos respetando en su integridad los derechos reconocidos a terceros en estas sentencias”. Además, en el párrafo 4 establece que los funcionarios judiciales se deberán abstener de decretar órdenes de embargo cuando no se ajusten a la ley.

258 Esta figura se hizo extensiva a las entidades territoriales, siempre y cuando las obligaciones autorizadas se utilicen para financiar proyectos que dan alcance al Plan de Desarrollo.

inicia en el año en curso y el objeto del compromiso presupuestal se mantiene en cada una de ellas.

En el artículo 3.º de la Ley 225 de 1995²⁵⁹, cit., se introdujo el concepto de vigencias futuras excepcionales, para referirse a aquellas autorizaciones que comprometen el presupuesto de varios años sin que en el momento de otorgarlas estén incluidas en el presupuesto de la vigencia. Estas vigencias se otorgan a proyectos para obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones.

Por último, el artículo 17 de la Ley 38 de 1989, introdujo el cambio más importante en la institucionalidad de la política fiscal en Colombia, sobre la cual recae la responsabilidad de la programación de la política fiscal y presupuestal del país. Se trata de la creación del CONFIS. Este organismo, que depende del Ministerio de Hacienda, es el encargado de la dirección, coordinación y seguimiento del sistema presupuestal. Además, tiene la responsabilidad, ante el CONPES, del cumplimiento de sus decisiones en materia fiscal²⁶⁰.

VII. LEYES 179 DE 1994 Y 225 DE 1995

El artículo 10.º de la Ley 179 de 1994, señala las principales funciones del CONFIS en los siguientes términos: 1. Aprobar, modificar y evaluar el Plan Financiero del sector público, una vez presentado al CONPES y ordenar las medidas para su estricto cumplimiento; 2. Analizar y conceptuar sobre las implicaciones fiscales del POAI, una vez presentado al CONPES; 3. Determinar las metas financieras para la elaboración del Programa Anual Mensualizado de Caja del sector público; y 4. Aprobar y modificar mediante resolución los presupues-

259 La cual introduce modificaciones a la Ley 174 de 1994, cit.

260 En el artículo 10.º de la Ley 179 de 1994, cit., estableció que el Gobierno Nacional debía reglamentar los aspectos necesarios para desarrollar estas funciones y lo relacionado con su funcionamiento. En todo caso, estas funciones podrán ser delegadas. La Dirección General del Presupuesto Nacional ejercerá las funciones de secretaría ejecutiva de este Consejo.

tos de ingresos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta, con el régimen de aquellas dedicadas a actividades no financieras, tras consulta previa con el respectivo ministerio.

En lo relacionado con la definición del presupuesto de rentas, se mantuvieron más o menos las definiciones establecidas en los decretos 294 de 1973 (cit.) y 1675 de 1964 (cit.), de tal manera que el presupuesto de ingresos se compone de los ingresos corrientes y de los de capital. Por su parte, los ingresos corrientes se componen de tributarios y no tributarios; los tributarios se dividen en impuestos directos e indirectos y los no tributarios comprenden las tasas, las multas y las rentas contractuales.

No obstante, los recursos de capital, además de los recursos del balance del Tesoro y los recursos de crédito interno y externo, se consideraron rendimientos por operaciones financieras; el diferencial cambiario, originado por la monetización de los desembolsos del crédito externo; de las inversiones en moneda extranjera; las donaciones; el excedente financiero de los establecimientos públicos del orden nacional y de las empresas industriales y comerciales del Estado, así como de las Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas, sin perjuicio de la autonomía que la Constitución y la ley les otorga, y las utilidades del Banco de la República, descontadas las reservas de estabilización cambiaria y monetaria.

Sumado a lo anterior y en virtud de las circunstancias macroeconómicas, a mediados de los años 1990 se registró una bonanza de recursos externos por cuenta de los campos petroleros de Cusiana y Cupiagua, lo que implicó, ante el riesgo de una gran revaluación del tipo de cambio, la necesidad de ahorrar una proporción de estos recursos, que por una parte, pertenecían a la Nación y por la otra, a los departamentos y municipios productores o portuarios.

En virtud de ello, en el artículo 15 de la Ley 179 de 1994 (cit.), se establece que

cuando por circunstancias extraordinarias la Nación perciba rentas que pueden causar un desequilibrio macroeconómico, el Gobierno nacional podrá aprobar aquellas que garanticen la normal evolución de la economía y utilizar

los excedentes para constituir y capitalizar un fondo de recursos del superávit de la Nación²⁶¹.

En materia de gasto, el presupuesto de gastos o Ley de Apropriaciones se dividió en el presupuesto de gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. Estos presupuestos se clasifican en las secciones de las ramas Judicial y Legislativa; la Fiscalía General de la Nación; la Procuraduría General de la Nación; la Defensoría del Pueblo; la Contraloría General de la República; la Registraduría Nacional del Estado Civil, que incluye el Consejo Nacional Electoral; una por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos; una para la Policía Nacional y una para el Servicio de la Deuda Pública. En el proyecto de presupuesto de inversión, se indican aquellos establecidos en el POAI, clasificado según lo determine el Gobierno nacional.

Otra de las grandes innovaciones por parte del nuevo Estatuto de Presupuesto y de las leyes que lo complementaron, fue la creación del Banco de Proyectos de Inversión, definido como un conjunto de actividades seleccionadas como viables; antes evaluadas social, técnica y económicamente, y registradas y sistematizadas en el DNP. Según el artículo 23 de la Ley 179 de 1994 (cit.), para que un programa o proyecto se incorporara en el Presupuesto General de la Nación, era necesaria su evaluación por parte del órgano competente .

Con el banco de proyectos, se buscó entonces que el Plan de Inversiones que sustenta el Plan Nacional de Desarrollo, fuera el producto de decisiones de inversión técnicamente respaldadas. Así mismo, con este

261 En este contexto, se crea el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera –FAEP–, el capital del fondo y sus rendimientos se invertirían en activos externos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, o de tal forma que no afecten la base monetaria; podrán estar representados en títulos de mercado, o de deuda pública externa colombiana adquiridos en el mercado secundario y en inversiones de portafolio de primera categoría en el exterior. El Fondo sería administrado por el Banco de la República y el Gobierno podría transferir los recursos del fondo al Presupuesto General de la Nación de tal manera que este se agote al ritmo de absorción de la economía, en un período que no podrá ser inferior a ocho años desde el momento que se utilicen por primera vez estos recursos. Esta transferencia se incorporará como ingresos corrientes de la Nación.

instrumento se buscó crear la cultura de evaluación de las decisiones de inversión pública y estimar el costo de uso de los fondos públicos.

Finalmente, otro concepto que se incluyó por el lado del gasto, fue el de gasto social, que tenía como objetivo dar solución a las necesidades básicas insatisfechas en salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y todas aquellas que tendieran al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población. El gasto social debía programarse tanto en funcionamiento como en inversión, y su presupuesto no se podía disminuir en porcentaje con respecto al año anterior²⁶².

Los elementos regulatorios contemplados en las leyes 38 de 1989 (cit.), 179 de 1994 (cit.) y 225 de 1995 (cit.)²⁶³, en lo referente a la preparación, presentación y discusión en el Congreso, y al control numérico, político, administrativo y financiero, si bien mantienen los mismos principios del Decreto 294 de 1973 (cit.), se precisa alrededor de la nueva institucionalidad creada por este conjunto de leyes, que dan la pauta general de lo que debe regir en materia de responsabilidad fiscal en cuanto al diseño, programación y ejecución de la política macroeconómica que aún nos rige en su esencia, salvo las precisiones entregadas por la Ley 819 de 2003 (cit.), que crean el Marco Fiscal de Mediano Plazo, el Decreto 4730 de 2005 –modificado por el Decreto 1957 de 2007–²⁶⁴ que crea el Marco de Gasto de Mediano Plazo, La Ley 1473 de 5 de julio de 2011²⁶⁵, mediante la cual se establece la Regla Fiscal y el Acto Legislativo 03 de 1.º de julio de 2011²⁶⁶ que eleva a rango constitucional la sostenibilidad fiscal.

262 Según el artículo 17 de la Ley 179 de 1994, cit., el Presupuesto de Inversión Social no se podrá disminuir porcentualmente en relación con el del año anterior respecto con el gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

263 Estas normas y sus modificaciones fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996, cit..

264 *Diario Oficial*, n.º 45.135, de 28 de diciembre de 2005, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1549931>].

265 *Diario Oficial*, n.º 48.121, de 5 de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681573>].

266 *Diario Oficial*, n.º 48.117, de 1.º de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1000142>].

Con este conjunto de normas se ha dado cuerpo a la responsabilidad fiscal en Colombia y, como vimos, el control fiscal, con sus nuevas atribuciones judiciales, preventivas y concomitantes, constituye la base para lograr un Estado creíble, con políticas públicas sustentables y respuestas respetuosas a las demandas sociales.

VIII. LEY 819 DE 2003

En primer lugar, el proyecto tenía como propósito generar mayor responsabilidad en el ejercicio de programación fiscal en lo referente a la sostenibilidad de la deuda; a la transparencia en sus operaciones fiscales; a la obligatoriedad de cuantificar las contingencias a cargo del presupuesto nacional y los beneficios tributarios existentes, y al reporte de aquellas leyes que se aprueban cada año en el Congreso y que comprometen recursos públicos.

En segundo lugar, el Gobierno buscó incluir a Colombia dentro del grupo de países que asumen su problema fiscal con responsabilidad, mediante la expedición de leyes que racionalizan la actividad fiscal y propenden por la sostenibilidad de la deuda pública, como una estrategia para lograr la estabilidad económica y alcanzar mayores metas de desarrollo.

De esta forma, la estabilidad fiscal, la responsabilidad en la programación de gasto y la transparencia en el registro de las operaciones fiscales, eran la base para determinar cuánto se podía gastar, dados los recaudos disponibles; en qué gastar de manera prioritaria, para lograr mayor bienestar y crecimiento de la inversión pública; y cómo gastar, para lograr la mayor eficiencia en el uso de los recursos fiscales.

Así pues, los artículos 1.º y 2.º de la Ley 819 de 2003 (cit.), en cumplimiento de estos propósitos, establecen las condiciones para ello. En este sentido, se señala que el Gobierno debe presentar antes del 15 de junio un Marco Fiscal de Mediano Plazo –MFMP²⁶⁷; además, estableció

267 Según el artículo 5.º de la Ley 819 de 2003, cit., también era obligatorio que todas las entidades a partir de 2005 presentarán ante la Asamblea o el Concejo Municipal un MFMP

que el Gobierno nacional debía definir para la vigencia fiscal del año siguiente, una meta de superávit primario para el Sector Público No Financiero –SPNF–, que debía ser consistente con el programa macroeconómico y con las metas indicativas para el superávit primario de las diez vigencias fiscales siguientes²⁶⁸.

Por su parte, el MFMP debía contener²⁶⁹: 1. El Plan Financiero contenido en el artículo 4.º de la Ley 38 de 1989²⁷⁰; 2. Un programa macroeconómico plurianual; 3. Las metas de superávit primario, así como el nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad; 4. Un informe de resultados macroeconómicos y fiscales de la vigencia fiscal anterior, que debe incluir, en caso de incumplimiento de las metas fijadas en el MFMP, una explicación de la desviación de las metas y las medidas necesarias para corregirlas. En caso de no cumplir con la meta de superávit primario del año anterior, el nuevo MFMP debe reflejar el ajuste necesario para garantizar la sostenibilidad de la deuda pública; 5. Una evaluación de las actividades cuasifiscales realizadas por el sector público; 6. Una estimación del costo fiscal de las exenciones, deducciones o descuentos tributarios existentes; 7. El costo fiscal de las leyes sancionadas en la vigencia fiscal anterior²⁷¹; 8. Una relación de los pasivos contingentes que pudieren afectar la situación financiera de la Nación; y 9. Indicadores de gestión presupuestal y de resultado de los objetivos, planes y programas desagregados, para mayor control del presupuesto.

contemplando la meta de balance primario. Los departamentos, distritos y municipios de categorías especial 1 y 2 deberán establecer una meta de superávit primario para cada vigencia con el fin de garantizar la sostenibilidad de su respectiva deuda de acuerdo con lo establecido en la Ley 358 de 30 de enero de 1997, *Diario Oficial*, n.º 42.973, de 4 de febrero de 1997, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1658718>]. La meta de superávit primario que garantiza la sostenibilidad de la deuda será fijada por el CONFIS de cada entidad territorial o por la Secretaría de Hacienda correspondiente y deberá ser aprobado por el Consejo de Gobierno.

268 Según el artículo 2.º, dicha meta será aprobada por el CONPES, previo concepto del CONFIS. Este procedimiento se aplica literalmente hasta el día de hoy.

269 Ley 819 de 2003, cit.

270 Modificado por el inciso 5 del artículo 55 de la Ley 179 de 1994, cit.

271 En el artículo 7.º se establece que “el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia con el MFMP. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo”.

La ley también señala que las metas de superávit primario, ajustadas por el ciclo económico, en promedio no podrán ser inferiores al superávit primario estructural que garantiza la sostenibilidad de la deuda. De esta forma, la elaboración de la meta de superávit primario debe contemplar los principales supuestos macroeconómicos, como es el caso de tasas de interés, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio²⁷².

La creación del MFMP y la definición de las metas de balance primario, introdujeron modificaciones en el ejercicio de la programación presupuestal y su ejecución, al obligar a que el presupuesto debía sujetarse a este. De esta forma, se introduce el objetivo de sostenibilidad fiscal en el proceso presupuestal, lo cual no solo le da un contenido económico a este proceso, sino que además le da el marco de actuación al control fiscal ejercido por la Contraloría General de la Nación, para evaluar los riesgos de muchas decisiones de gasto o inversión pública para, de esta forma, introducir la función de advertencia concomitante.

Por último, la Ley 819 de 2003 (cit.) introdujo en los artículos 10.º y 11, modificaciones a lo señalado en las leyes 38 de 1989 y 179 de 1994 (ambas cit.) en lo referente a vigencias futuras. En el primero, se limitó la autorización de vigencias futuras ordinarias a las metas establecidas en el MFMP; de ahí que las vigencias otorgadas como mínimo debían tener apropiaciones equivalentes al 15% en el presupuesto de la vigencia en la cual se otorgan dichas autorizaciones, previo concepto del DNP y del ministerio correspondiente.

Por otra parte, se creó la figura de la importancia estratégica para permitir la autorización de vigencias futuras más allá del período de Gobierno. Es decir, si un proyecto no es declarado de importancia estratégica, las vigencias otorgadas no pueden ir más allá del periodo de Gobierno²⁷³. En el artículo 11 se establece que en casos excepcio-

272 Acordados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación y el Banco de la República.

273 La autorización de vigencias futuras de carácter estratégico requiere un aval fiscal (según art. 23 del Decreto 4730 de 2005, cit.), aprobación por el CONPES y aprobación por el CONFIS. La Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, deberá presentar un informe trimestral sobre el estado de las vigencias futuras ante el CONFIS.

nales, el CONFIS podrá otorgar vigencias futuras excepcionales²⁷⁴ para proyectos que no tengan apropiación presupuestal en la vigencia en la cual son otorgadas, siempre y cuando se autoricen para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, además, el plazo, monto y las condiciones de dichas vigencias deben ser consistentes con las metas del MFMP.

El aporte de esta ley, además de fortalecer el ejercicio de programación presupuestal y fiscal y de hacer más rigurosa la restricción presupuestal intertemporal, es que las metas del Plan Nacional de Desarrollo sean consistentes con dicha restricción, y por último, el ejercicio de consistencia macroeconómica se convierta en el marco para adelantar la programación y ejecución presupuestal de acuerdo con la sostenibilidad de la deuda pública, además, establece el marco de acción para evaluar posibles riesgos fiscales por parte de la Contraloría General de la República.

IX. DECRETOS 4730 DE 2005 Y 1957 DE 2007 - PRINCIPALES NOVEDADES

Estos decretos tienen como objetivo reglamentar las etapas de programación, discusión y liquidación al interior del Gobierno del proceso presupuestal. Su principal aporte fue la creación del Marco de Gasto de Mediano Plazo –MGMP– en su artículo 10.º, modificado en el 4.º del Decreto 1957 de 30 de mayo de 2007²⁷⁵, precisado por el artículo 8.º de la Ley 1473 de 2011 –Ley de Regla Fiscal– (cit.).

Según el artículo 4.º del Decreto 1957 de 2007, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en coordinación con el DNP, elaborará y someterá el MGMP para aprobación por parte del CONPES, en una sesión a la cual deberán asistir todos los ministros del Despacho. El MGMP intenta acompañar más de cerca el MFMP, al hacer que el proyecto de Presupuesto General de la Nación además de coincidir con

274 Creadas por el artículo 9.º de la Ley 179 de 1994, cit.

275 *Diario Oficial*, n.º 46.644, de 30 de mayo de 2007, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1376884>].

las metas del primer año, intente alinear las pretensiones fiscales sectoriales de gasto, de manera indicativa de los siguientes tres años con las del MFMP.

X. LEY 1473 DE 2011 - PRINCIPALES ASPECTOS

El artículo 5.º de esta ley tiene como objetivo adoptar una regla fiscal para las cuentas fiscales del Gobierno nacional central. Esta regla dice que “el gasto estructural no podrá superar al ingreso estructural, en un monto equivalente al 1% del PIB a partir del año 2022”. Aunque esta meta se ha ido desplazando, primero por la caída en los precios del petróleo en 2014 y, en la coyuntura actual, por los efectos devastadores que ha tenido la pandemia del Covid-19 sobre la economía, que llevaron a su suspensión temporal (por los años 2020-2021) para asumir los aumentos de gastos que demanda la atención a la pandemia. De acuerdo con las proyecciones del MFMP, solo hasta 2029 sería posible alcanzar la meta de déficit estructural de 1% del PIB.

Ahora bien, la ley también señaló en su artículo 4.º que la Regla Fiscal se materializará a través del MFMP. En este sentido, el Plan de Inversiones de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, el MGMP, el Plan Financiero, el POAI y el Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación, deben ser consistentes con la Regla Fiscal, contenida en el MFMP.

La definición de la meta de balance estructural es el resultado de ajustar el balance fiscal total por el ciclo económico. Es decir, el balance total es ajustado por efectos extraordinarios y transitorios tanto de la actividad minero-energética, como de la economía en general, tal como sucede con las caídas transitorias en la inversión y la productividad por cuenta de una crisis mundial o por efecto de algún evento externo.

De esta forma, el balance estructural equivale a la diferencia entre ingreso y gasto estructural del Gobierno nacional central. Más allá de la definición de la regla, del resultado del balance estructural y de definiciones de ingreso estructural, gasto estructural y gasto contracíclico, la Regla Fiscal se traduce en un factor de confianza ante la comunidad financiera internacional. Es un elemento de transparencia y objetividad, teniendo en cuenta que la ley, en su artículo 14, crea el Comité Consul-

tivo de la Regla Fiscal, conformado por personas idóneas vinculadas a la academia, a centros de investigación de alta reputación, representantes de las Comisiones Económicas del Congreso e independientes del Gobierno, para pronunciarse sobre aspectos como: 1. La metodología y definición de parámetros básicos requeridos para la operación de la regla fiscal; 2. Las propuestas que formule el Gobierno sobre cambios metodológicos para la definición de la regla fiscal; 3. El informe de cumplimiento de la regla fiscal que el Gobierno debe presentar ante las Comisiones Económicas del Congreso de la República, de conformidad con el artículo 12 de la presente ley; 4. La suspensión de la regla fiscal en los momentos extraordinarios que comprometen la estabilidad macroeconómica, tal como sucede en la actualidad con la caída del 6,8% en el crecimiento de la economía y la necesidad existente de aumentar el gasto público para atender la pandemia, lo que significó elevar el déficit total del Gobierno a niveles entre -8,6% y el -8,9% del PIB.

Otro elemento, que introduce la regla fiscal, es la disciplina exigida al Gobierno en los momentos de mayor intervención del gasto público, cuando la economía se expande a un nivel inferior a su potencial. Según el artículo 6.º, el gasto contracíclico no puede ser superior al 20% del valor de la brecha negativa entre el crecimiento observado y el crecimiento potencial. Un criterio similar se aplica cuando se desacumulen recursos del Fondo de Estabilización Macroeconómica, lo que no puede superar el 10% del saldo ahorrado.

Finalmente, el principio central de la regla, más allá de su operación en momentos de dificultades, es alienar las expectativas de gasto tanto en el presupuesto como del Plan Nacional de Desarrollo, con el crecimiento de largo plazo y con la expansión potencial de la economía. Ello garantiza la capacidad del Estado para atender las necesidades sociales con base en la eficiencia, en el manejo de los activos de la Nación y en la disposición de la sociedad a contribuir con la financiación de las mismas.

XI. ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2011

Eleva a rango constitucional el principio de sostenibilidad fiscal al señalar en su primer artículo, que la intervención del Estado en los

diferentes ámbitos con el fin de conseguir el pleno empleo y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, deberá llevarse a cabo en un marco de sostenibilidad fiscal.

No obstante, ante el pronunciamiento de la Corte Constitucional, el marco de sostenibilidad fiscal será un principio orientador, de manera armónica, por parte de las ramas del poder público, y deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva, los objetivos del Estado social de derecho. En cualquier caso, el gasto público social será prioritario.

Este aspecto se destacó el artículo 2.º, según el cual, ante el reconocimiento de los derechos fundamentales por parte de los jueces, cuando estos reconocimientos expresados en sentencias, afecten la sostenibilidad fiscal, el Procurador General de la Nación podrá solicitar el incidente de impacto fiscal, el cual es de trámite obligatorio ante las cortes, con el fin de analizar el impacto de las sentencias sobre las finanzas públicas. Este recurso permite modular o diferir algunos de sus efectos para mitigar el impacto sobre la sostenibilidad en las finanzas del Estado, pero en ningún caso se deberá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

La incorporación del principio de sostenibilidad fiscal en la Constitución Política, como un principio orientador para las distintas ramas del poder público, busca crear conciencia en los máximos jueces de la República del impacto de sus decisiones al reconocimiento de los derechos fundamentales de las personas, más que sobre las finanzas del Estado, en la carga fiscal que tendrían que soportar las personas para poder financiar sus derechos.

XII. PRINCIPALES LOGROS DE LA INSTITUCIONALIDAD DE LA RESPONSABILIDAD FISCAL

1. Hemos visto cómo la institucionalidad sobre la responsabilidad fiscal se ha transformado a lo largo del último siglo, luego de la expedición del estatuto presupuestal (Ley 34 de 1923, cit.) y de la creación del Departamento de la Contraloría General de la República (Ley 42 de

1923, cit.), con la asesoría de la primera Misión Kemmerer en ese año, y bajo la influencia de los ajustes efectuados en 1931, tanto al sistema presupuestal (Ley 64 de 1931, cit.), como al Decreto 911 de 1932 (cit.), que precisa el alcance de la Ley 42 de 1923.

Estas transformaciones se han centrado tanto en las normas presupuestales como en las de control fiscal. En el caso de las normas presupuestales, se avanzó en los siguientes aspectos:

- Dejar la iniciativa de gasto en el Gobierno (Poder Ejecutivo) y evitar que el Congreso compartiera dicha iniciativa, por cuanto ello fue una de las fuentes de expansión del gasto en el siglo XIX y comienzos del siglo XX.
- La manera en que se elabora el presupuesto, al mejorar la estimación y el cálculo de los ingresos, pues se pasó del cálculo automático a rangos de incremento y, más tarde, al cálculo con elasticidades. Así mismo, se dejó atrás la composición simple del presupuesto de ingresos y gastos, al adoptar la regulación para la ejecución eficiente, incluyendo las “disposiciones generales”.
- Se han perfeccionado las reglas para aprobar los créditos extraordinarios y suplementales y la presentación de adiciones presupuestales al Congreso.
- Uno de los grandes avances tuvo que ver con lo relacionado con la institucionalidad, en el proceso de preparación, seguimiento y evaluación del presupuesto. En este sentido, con la creación del DNP –y su función de elaborar el presupuesto de inversión– y del CONPES, el presupuesto quedó vinculado con la filosofía y directrices del Plan Nacional de Desarrollo.
- La ampliación de los principios relacionados con la cobertura de las operaciones presupuestales y con su regulación, así como a su relación con el resto de la programación macroeconómica.

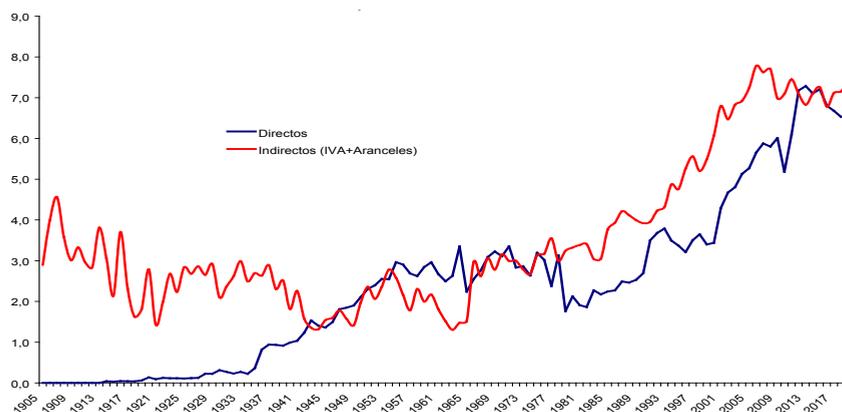
De forma más reciente, se tiene que en las últimas décadas se presentaron innovaciones importantes a la institucionalidad presupuestal, producto de los grandes acuerdos entre el Estado, las regiones y los diferentes sectores sociales, que tuvieron lugar desde mediados de

los años 1980. Además de las innovaciones, en las últimas tres décadas quedaron señalados varios compromisos sociales, producto de los acuerdos con amplios sectores de la sociedad, consignados en la Constitución Política de 1991.

Este fue el caso de la garantía de los derechos a la salud, a la educación básica, a la protección a la vejez, a la justicia y a la defensa por parte de todos los ciudadanos. Estas demandas y el cambio que implicó el atenderlas de forma directa con cargo al presupuesto nacional, a través de las transferencias giradas a los departamentos y municipios –para adelantar una atención más específica, que respetara diferencias regionales, étnicas y raciales–, plantearon un modelo administrado por la demanda a los recursos del Estado, es decir, en función de las demandas de los usuarios y no tanto con un enfoque de oferta como se hacía.

En adición a lo anterior, estos compromisos se han atendido al cumplir la regla dada por la Constitución, bajo la cual “el gasto social no puede ser reducido de un año a otro”.

Gráfico 4. Evolución de los impuestos directos e indirectos



Fuente: JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit.

Todo lo anterior implicó un cambio en el énfasis de la composición de las fuentes de financiación del presupuesto y del sector público. A partir de los años 1990, se hizo más énfasis en la tributación directa e

indirecta, para depender menos de la explotación de los activos de los que la Nación era dueña.

La necesidad de un mayor crecimiento de la economía, del comercio exterior y de las fuentes de recursos para poder financiar los compromisos sociales establecidos en la Constitución, despertó la necesidad de la participación del sector privado en la ejecución de los proyectos y programas de inversión a cargo del Estado, de la administración y gestión de la salud y la protección de la vejez. Esto supuso la introducción de dos innovaciones: 1. Las vigencias futuras, para garantizar la continuidad de los proyectos de inversión a cargo del Estado y apoyados técnica y financieramente por el sector privado; y 2. La estructuración, asignación y manejo de riesgos entre el Estado y el sector privado, encargado de la administración y ejecución de los recursos del primero. Estas innovaciones han modificado el contenido del presupuesto de inversión y las normas de contratación.

Desde la perspectiva de la programación presupuestal, los años 1990 comienzan con un tema clave, al vincularla en forma directa con la programación macroeconómica y fiscal, lo cual hizo más necesaria la coordinación entre las políticas monetaria y fiscal. Además, se introdujo el criterio de sostenibilidad de la deuda y se vinculó este concepto con el de responsabilidad fiscal, siendo este uno de los principios de la creación del MFMP y, más tarde, de la adopción de la regla fiscal. El principio de sostenibilidad de la deuda en el largo plazo fue reforzado con la introducción del criterio de sostenibilidad fiscal y el concepto de incidente fiscal en la Constitución Política y en la jurisprudencia emanada de las sentencias de la Corte, cuando estas tengan impacto fiscal.

Por el lado del control fiscal, también se han registrado avances importantes. El primero fue el de tecnificar el control fiscal en las décadas de los años 1920 y 1930. Más tarde, dicha función fue elevada a rango constitucional, a través del Acto Legislativo 03 de 1945 (cit.), y reglamentado por la Ley 58 de 1946 (cit.). El segundo avance, es que la Contraloría fue especializándose cada vez más en el ejercicio técnico de la verificación y la función sancionatoria y jurisdiccional. Para ello, primero se le quitó la función estadística en los años 1940 y luego, en 1975, en virtud del Acto Legislativo 01 de 1968 (cit.), se le quitó la función de elaborar la contabilidad financiera.

Como un tercer avance, está que en los años 1970 el control fiscal se tecnificó aún más al definirlo como control previo, perceptivo y posterior. Ello hacía del control fiscal una función más sofisticada y especializada, debido a que todo el proceso de ejecución de recursos estaba concentrado en las entidades del Estado. Más tarde, con la expedición de la nueva Constitución, se especializó a la Contraloría en el control posterior, debido a que la ejecución de los recursos se descentralizó en entidades regionales y entes privados que se regían bajo sus propias normas del derecho privado. Con ello, ya no era necesaria la coadministración y se requería otra concepción del control fiscal.

A comienzos de siglo, se introdujo la denominada función de advertencia, con el fin de ponerse a tono con el ejercicio de ejecución presupuestal descentralizada, con el concurso del sector privado y los entes regionales. No obstante, esta figura fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional. De forma más reciente, mediante la aprobación del Acto Legislativo 04 de 2019 (cit.), se introdujo la función de advertencia y el control concomitante, con lo que se le introduce al control fiscal la concepción del manejo del riesgo para evitar posibles pérdidas del patrimonio público. Ello a su vez, hizo necesario el desarrollo de la función jurisdiccional a cargo de la Contraloría, para hacer más efectiva la reparación del daño al Estado.

Estos avances en la historia de la institucionalidad que se dieron en un marco donde las demandas sociales fueron salvaguardadas por la Constitución, la ley y la jurisprudencia, han creado otros desafíos en el concepto de la responsabilidad fiscal, lo que hace necesario que la información del registro de las operaciones financieras, presupuestales y fiscales sea transparente y oportuna para que la programación macro-financiera, la programación macro-fiscal y la contabilidad nacional, tengan la consistencia y confiabilidad necesarias ante el ciudadano y la comunidad financiera nacional e internacional. La introducción de los conceptos de riesgo, las reglas de cumplimiento en el gasto social, así como las metas del balance fiscal y la sostenibilidad de la deuda han sido avances muy importantes en la gestión de la política pública.

A. Finanzas públicas

En materia de finanzas públicas, las reformas han sido constantes por efecto de los choques internacionales que han afectado el crecimiento de la economía y por ende, los ingresos del Gobierno, así como por la dinámica del gasto social, las necesidades de inversión en infraestructura y los mayores gastos en seguridad social salud y pensiones.

B. La carga tributaria

En términos históricos, la carga tributaria hasta 1957 fue inferior al 5% del PIB, en tanto que el gasto público osciló entre el 5,0% y el 7,2% del PIB, lo cual provocó un déficit fiscal entre el 0,2% y el 2,5% del PIB durante algunos años. A finales de los años 1960, la carga tributaria se elevó a niveles del 6% del PIB por cuenta de las reformas introducidas en el Acto Legislativo de 01 de 1968 y por la crisis fiscal y cambiaria de esos años, que dieron lugar al Decreto 444 de 1967 (cit.), el cual se convirtió en el Estatuto Cambiario por cerca de dos décadas.

Más adelante, con la crisis fiscal desatada a comienzos de los 1980, que llevó a un déficit de 7,6% del PIB en 1983 y 1984, y de 4,9% en PIB, fue necesario adelantar a mediados de la década un programa de ajuste en el gasto, aprobar el IVA y expedir la Ley 75 de 1986 que eliminó la doble tributación para permitir una mayor capitalización empresarial.

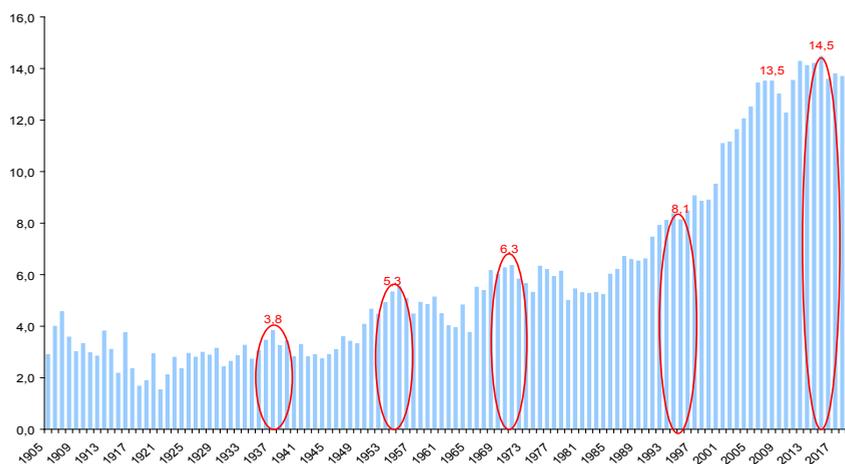
Este ajuste en los ingresos hizo que la carga tributaria se elevara del 7% al 8% del PIB. No obstante, la adopción de una serie de normas acordadas para desarrollar la descentralización administrativa y fiscal, implicó la expedición de la Ley 12 de 1986 (cit.), por medio de la cual se estableció una cesión del IVA. Esta cesión, que llegaría en 1990 al 50% del valor del impuesto, creó tensiones fiscales que demandaban nuevos ajustes en los ingresos a corto plazo.

Desde los años 1980, se han aprobado en el Congreso de la República cerca de 15 reformas tributarias, que permitieron aumentar el recaudo tributario del GNC desde 5,4% hasta 14,2% del PIB, y el de las entidades territoriales desde 1,7% del en 1981 hasta 3,3% del PIB en 2017.

Entre las reformas más importantes de la década de los 1980 están la de fortalecimiento de los fiscos regionales (Ley 14 de 6 de julio de 1983²⁷⁶) y la de simplificación tributaria (Ley 75 de 1986, cit.), que propendió por la equidad y neutralidad y facilitó mayor movilidad del ahorro y el mercado de capitales.

En los años 1990 se expidieron varias leyes que incrementaron el recaudo con diferentes estrategias, como la simplificación y eliminación de la dispersión de tarifas; mayores controles a la evasión; aumento de la tarifa general del IVA de 14% al 16%, entre otros. Entre las leyes más importantes de la época, se destacan la Ley 49 de 31 de diciembre de 1990²⁷⁷, cuyo objetivo era fortalecer el recaudo interno para compensar la pérdida por concepto de aranceles, debido a la apertura económica.

Gráfico 5. Evolución de la carga tributaria



Fuente: JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit.

276 *Diario Oficial*, n.º 36.288, de 6 de julio de 1983, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1570588>].

277 *Diario Oficial*, n.º 39.615, de 31 de diciembre de 1990, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1603657>].

Con la crisis financiera e hipotecaria de 1998-1999, se requirieron varias reformas. La primera fue la de 1998, que creó el Gravamen a los Movimientos Financieros –GMF–, con una tarifa del dos por mil, para hacer frente a los primeros efectos de la crisis y a los gastos del terremoto del Eje Cafetero, acontecido en enero del mismo año. Luego, entre 2000 y 2003, se hicieron necesarias nuevas reformas de fortalecimiento a las finanzas del GNC, cuyo déficit llegó a 6,4% del PIB en 1999 y rondaba el 4,0% entre 2000 y 2003, lo que implicaba una deuda cercana al 47% del PIB en este último año.

Sumado a lo anterior, la reforma de 2003 también buscaba recursos para fortalecer al sector defensa y estímulos para promover el ahorro y la inversión privada, debido a que la tasa de inversión había caído al nivel más bajo de la historia. Más adelante, se expidieron dos reformas en 2006, con el propósito de fortalecer el recaudo y estimular la inversión privada, debido al elevado costo de uso del capital en Colombia.

Para concluir, a partir de 2010 se expidieron las reformas tributarias plasmadas en las leyes 1430 de 29 de diciembre de 2010²⁷⁸, 1607 de 26 de diciembre de 2012²⁷⁹, 1739 de 23 de diciembre de 2014²⁸⁰ y 1819 de 29 de diciembre de 2016²⁸¹, todas orientadas a fortalecer y a simplificar el sistema tributario, a promover la competitividad y a combatir la informalidad empresarial y laboral.

Así, la historia nos muestra un esfuerzo permanente y sistemático por ajustar la carga tributaria con el fin, primero, de cumplir con la programación y ejecución de presupuestos equilibrados y segundo, con la demanda de responder a cambios institucionales introducidos por la necesidad de ampliar el comercio exterior, al sustituir las fuentes de recursos originados en gravámenes al comercio exterior por el

278 *Diario Oficial*, n.º 47.937, de 29 de diciembre de 2010, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1679978>].

279 *Diario Oficial*, n.º 48.655, de 26 de diciembre de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684783>].

280 *Diario Oficial*, n.º 49.374, de 23 de diciembre de 2014, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019366>].

281 *Diario Oficial*, n.º 50.101, de 29 de diciembre de 2016, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30030265>].

establecimiento de tributos a la renta y al consumo o al valor agregado –IVA–, tal como ha ocurrido en las últimas décadas.

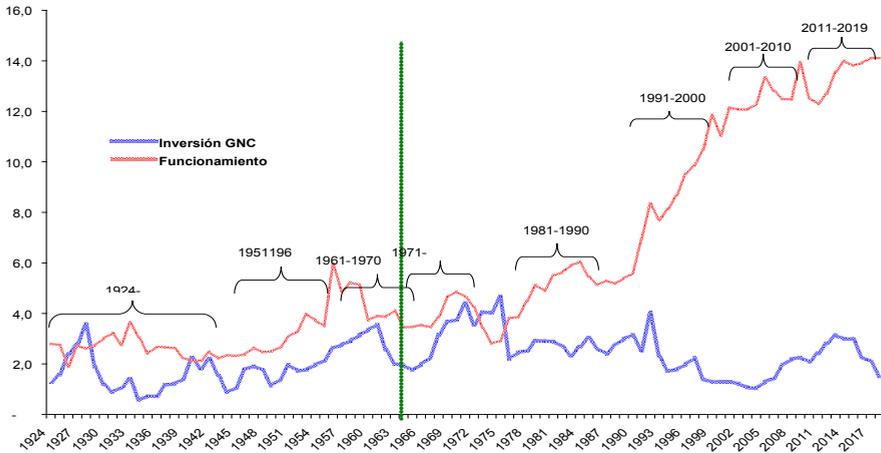
C. Evolución y reformas al gasto público

De acuerdo con las cifras del Banco de la República, el gasto del Gobierno central en los primeros años del siglo xx, osciló entre 6% y 8% del PIB, por cuenta de los compromisos derivados de la Guerra de los Mil Días y las obligaciones aplazadas durante esos años. RAFAEL REYES fue elegido presidente en 1904, después de un período de alta inflación (más de 300%), de una elevada devaluación y un gasto militar desbordado. Por ello, los esfuerzos de su Gobierno se concentraron en estabilizar la moneda, en controlar el desequilibrio fiscal al reducir los gastos militares, en elevar la tributación y en aumentar la inversión pública.

Después de 1910, luego de cubrir las obligaciones con los militares y con los tenedores de las cédulas emitidas, se expide el nuevo Código Fiscal y el gasto se reduce a niveles de 4,5% del PIB, para oscilar entre 3,9% y 4,5% hasta 1954. A partir de entonces, el indicador aumenta por el alza en los precios del café, bonanza que fue interpretada como la oportunidad para impulsar el desarrollo industrial. Gracias a que los ingresos totales del Gobierno aumentaron a 7,9% del PIB --cerca de dos puntos--, los gastos crecieron en cerca de tres puntos del PIB, para alcanzar el nivel de 7,2% del PIB; sin embargo volvieron a caer en cerca de tres puntos, por cuenta de la flexibilidad del mismo.

En términos del gasto de inversión, se tiene que entre 1924 y 1950, este gasto estuvo entre 1,1% –en la década de los 1930– y 2,1% del PIB. De esta forma, el gasto de inversión sumado al de funcionamiento en esos 25 años (que corresponde al costo del Gobierno central excluyendo el costo de la deuda pública), se situó entre 3,9% y 4,7% del PIB. Así, el tamaño del gasto del GNC hasta los años 1950, era la cuarta parte de lo que hoy es el gasto del Estado. Sin embargo, en aquel entonces, el Estado invertía en forma directa y proporcional más que en las décadas recientes.

Gráfico 6. Evolución del gasto de funcionamiento e inversión del GNC (% del PIB)



Fuente: JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit.

En la década de 1950, cuando se crean entidades como el SENA, se fortalece el ISS y se crean varios departamentos administrativos como el DNP y el DAFP, entre otros, el gasto de funcionamiento aumenta a 4,3% del PIB; en la década de 1960, este gasto se reduce a 3,9%, y en los años 1970, sube a 4,0%. A pesar de las reformas de los años 1950 y 1960 adelantadas por ROJAS PINILLA y más tarde, por LLERAS RESTREPO, el gasto de funcionamiento se mantuvo alrededor del 4,0% del PIB.

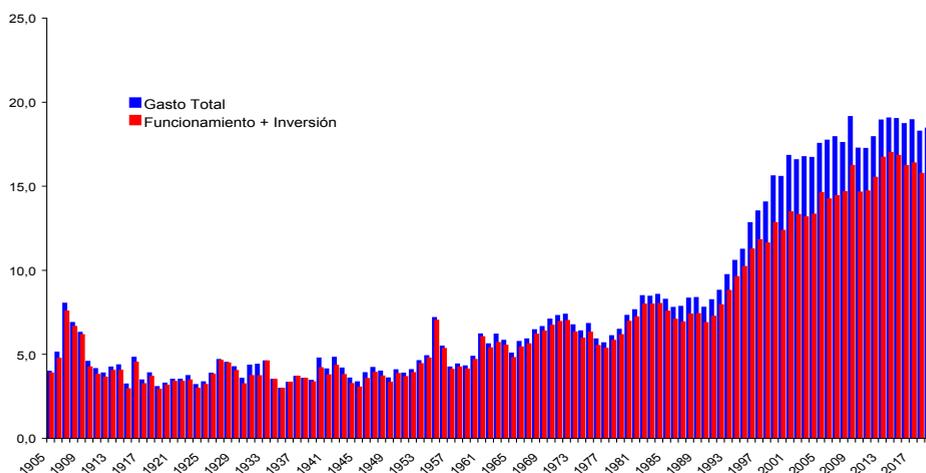
Por su parte, el gasto de inversión en la década de 1950, fue de 2,4% del PIB, una cifra que se explica por la construcción de grandes obras de infraestructura a cargo del GNC en ciudades como Bogotá, Cali y Tunja, por ejemplo, la ejecución de proyectos regionales de transporte; el CAN; el aeropuerto El Dorado, entre otros.

En la década de 1960, el gasto de inversión solo aumentó de manera marginal, alcanzó el 2,7% del PIB, pero en la década de 1970, se elevó a 3,4% del PIB, cuando se implementó el Plan de las Cuatro Estrategias, que impulsó al sector de la construcción y permitió que se comenzaran a construir grandes obras del sector eléctrico y de servicios públicos –en el marco del Plan de Integración Nacional, que era un plan de in-

fraestructura-, además de la autopista Bogotá-Medellín y el inicio de las obras del aeropuerto de Río Negro, en Antioquia.

Al terminar los 1950, el gasto de funcionamiento sumado al de inversión ascendía a 6,6% del PIB; en los 1960 a 6,7% del PIB y en los 1970 a 7,4% del PIB. Es razonable concluir que, después de la década de 1950, el tamaño del GNC, y de alguna manera del Estado, aumentó entre un 20% y un 30%, pero al finalizar los 1970 se había casi duplicado²⁸².

Gráfica 7 - Evolución del Gasto Público del GNC



Fuente: JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit.

El mayor crecimiento del gasto público se presentó en la década de 1990, con motivo de las mayores transferencias a las entidades territoriales, pues antes de la expedición de la nueva Constitución, solamente se cedía hasta el 50% del IVA, según lo dispuesto por la Ley 12 de 1986 (cit.), lo que equivalía al 2,0% del PIB. No obstante, con la nueva normatividad, hacia finales de la década, estas transferencias se elevaron a cerca del 4,0% del PIB y hoy se mantiene en

282 No obstante, el GNC tenía cerca de tres veces más capacidad de inversión que en las últimas décadas.

dichos niveles, luego de la introducción del Acto Legislativo 01 de 1.º de enero de 2001²⁸³.

Así mismo, se comenzó a hacer efectivo el mayor pago de pensiones, el cual pasó de 0,8% del PIB en 1990 a 1,8% en 1999, y hoy, se mantiene en 3,5% del PIB, sin embargo, el pasivo a cargo de la Nación es del 106% del PIB. El resto del incremento del gasto de funcionamiento corrió por cuenta de la modernización del Estado, que demandó mayores gastos, y por el incremento en los subsidios sociales a la niñez, a la vejez, a los servicios públicos (sobre todo energía) y a la educación superior. Con ello, el gasto total aumentó a cerca del 11% del PIB.

D. Las reformas

Las más importantes en materia de gasto público, tuvieron como objetivo hacer sostenibles las finanzas públicas en el mediano plazo y cumplir con lo dispuesto por la Constitución, la ley y la jurisprudencia, de acuerdo con la disponibilidad de recursos. En este orden de ideas, las principales reformas por el lado del gasto en los 1980, se caracterizaron por el aumento de las transferencias de recursos fiscales a los departamentos y municipios, para hacer más eficiente y equitativo el gasto público destinado a lo social. Esta decisión se complementó con el Acto Legislativo 01 de 9 de enero de 1986²⁸⁴, por el cual se establecía la elección popular de alcaldes, así como otras normas que distribuyeron las competencias entre las entidades territoriales y la Nación.

Más adelante, en 1991, se promulgó la nueva Constitución Política, que fue quizá la reforma más importante en materia de gasto público del último siglo. En ella, se definieron obligaciones en términos de atención a las necesidades sociales, para fortalecer aún más la descentralización, los derechos de los ciudadanos y la corresponsabilidad del Estado en materia de reparación, compensaciones y subsidios. En de-

283 *Diario Oficial*, n.º 44.506, de 1.º de agosto de 2001, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/30019444>].

284 *Diario Oficial*, n.º 37.304, de 10 de enero de 1986, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1825330>].

sarrollo de estas, se expidieron distintas leyes en 1993 y 1994 para reglamentar las transferencias territoriales, la operación y participación privada en los servicios públicos y el régimen de subsidios a los sectores más pobres.

En años posteriores, se efectuaron ajustes a la Constitución en materia de transferencias a las entidades territoriales, para regular su crecimiento hacia los departamentos y municipios, atándolas al desempeño de la inflación e independizándolas del crecimiento de los ingresos corrientes por el período 2002-2016, para limitar el crecimiento de los gastos de funcionamiento, y para crear el Fondo de Pensiones Territoriales –FONPET– y fondear las obligaciones por este concepto de las entidades territoriales.

Además, la nueva Constitución motivó la expedición de la Ley 100 de 1993 (cit.), que fue otra gran reforma en materia de gasto público, ya que creó el sistema de seguridad social integral para todos los ciudadanos, como un esquema de administración y cofinanciación compartido entre el sector privado y el Estado. En esta reforma, también se creó el sistema de ahorro individual en pensiones administrado por las Administradoras de Fondos de Pensión –AFP– y se crearon las Entidades Promotoras de Salud –EPS–.

Por último, se expidió la Ley 797 de 29 de enero de 2003²⁸⁵, que ajustó los vacíos de la Ley 100 de 1993, así como el régimen de transición pensional. Estas normas complementaron la reforma del Estado, porque se reorganizaron y racionalizaron las funciones de muchas de sus entidades, para hacerlo más productivo y moderno.

De manera reciente, se han efectuado reformas orientadas a elevar las coberturas de salud y de protección social, tal como fue la creación de los programas de protección a la vejez “adulto mayor” y el programa de Beneficios Económicos Periódicos –BEP–, a los cuales se suman los acuerdos para mejorar la cobertura en educación básica y superior como Ser Pilo Paga y Generación E.

285 *Diario Oficial*, n.º 45.079, de 29 de enero de 2003, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1668597>].

E. Balance Fiscal del GNC

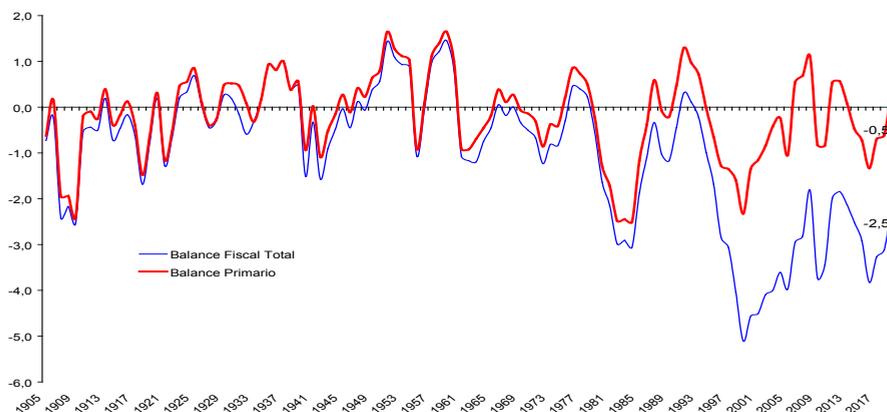
En los primeros años del siglo xx, el déficit del GNC ascendió a 2,5% del PIB. Según se señaló antes, esto se debió al pago de obligaciones atrasadas de la guerra tanto a militares como a tenedores de cedulas de emisión, y a que no le fue aprobado el paquete tributario ni al presidente JOSÉ MANUEL MARROQUÍN RICAURTE²⁸⁶, ni al presidente REYES PRIETO, antes de la convocatoria de la Asamblea Constituyente.

Al finalizar el Gobierno de REYES PRIETO, el déficit fiscal aumentó de 2,5% a 3,5% del PIB entre 1909 y 1910, por cuenta de la construcción de los ferrocarriles de la Sabana y de Bogotá a Girardot. En consecuencia, la deuda pública osciló entre el 14% y el 16% del PIB.

En 1914, debido al estallido de la Primera Guerra Mundial, las finanzas públicas se deterioraron y se registró un déficit de 3,5% del PIB. Ello motivó la solicitud de facultades extraordinarias al Congreso mediante la Ley 126 de 1914, con el fin de racionalizar el gasto público, vía recortes presupuestales, el establecimiento de nuevos tributos a los consumos no esenciales, e impuestos a las exportaciones de oro, madera y pesca, así como la obtención de recursos del Fondo de Conversión. En 1917, gracias al ajuste adelantado en los años precedentes, se registró un superávit fiscal de 0,2% del PIB.

286 Bogotá, 6 de agosto de 1827-19 de septiembre de 1908.

Gráfica 8 - Evolución del Gasto Público del GNC



Fuente: JUNGUITO BONNET y RINCÓN. “La política fiscal en el siglo xx en Colombia”, cit.

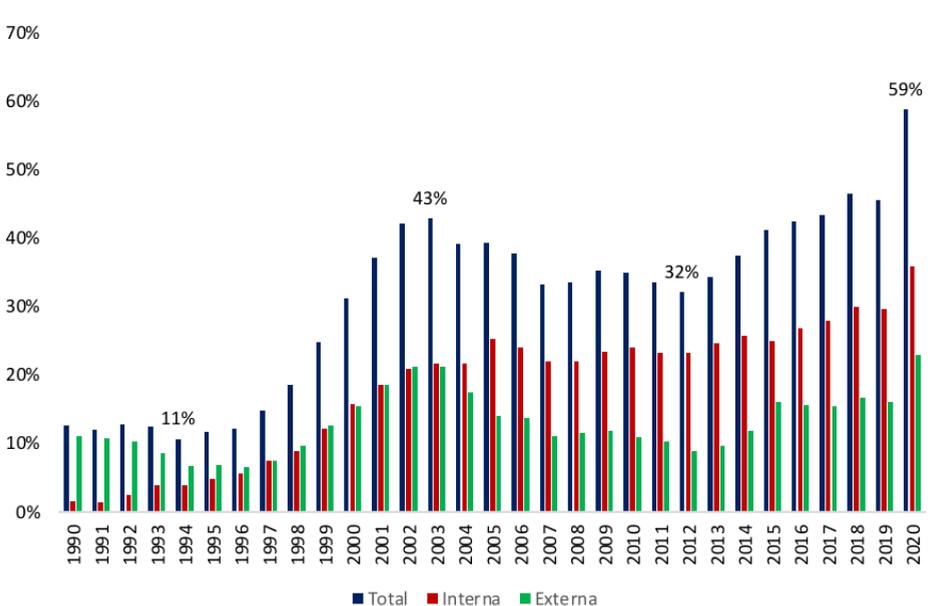
En 1918, el balance del Gobierno volvió a ser deficitario por cuenta de la agudización de la guerra. De esta forma, mediante la Ley 51 de 1918, el Gobierno pidió facultades para recortar el gasto público en 1,8% del PIB, en aras de compensar la caída de 2% en los recaudos. A pesar de esto y de colocar el impuesto de renta a los ciudadanos, se registró un déficit de 2,0% del PIB. En los años siguientes el panorama fiscal mejoró y se registró un superávit de 0,4% del PIB en 1920.

En los 1920, hubo un buen desempeño fiscal gracias a los recursos que llegaron al país por la indemnización de Panamá. No obstante, a partir de 1928 se comenzó a registrar una situación deficitaria debido a la Gran Depresión. Más adelante, en los años 1940, el balance fiscal osciló entre -1% y 1% del PIB; estos fueron años de renegociación de la deuda. Por su parte, los años 1950, fueron en general superavitarios gracias a la bonanza cafetera y a la gran flexibilidad del gasto; pero de nuevo, al finalizar la década, se registró un déficit sistemático por cuenta de la caída en los precios del café. Esta situación se mantuvo hasta el período 1965-1968, cuando se registró un superávit de 0,4% del PIB.

La década de los 1970 presentó déficits en los primeros años. En 1972, se alcanzó un déficit de -1%, que fue corrigiéndose luego, debido a las medidas implementadas en el Gobierno de LÓPEZ MICHEL-

SEN. Con ello, a partir de 1975 y hasta 1978, se registró una situación superavitaria, gracias a la corrección de los precios del café. Después, comenzó el deterioro hasta llegar a 2,9% en 1983 y 3,0% en 1984. Este déficit fue equivalente al 7% del PIB en el Sector Público Consolidado, el cual se registró en esos años. Como consecuencia de las necesidades de financiamiento para dicho desequilibrio, la deuda pública comenzó a aumentar hasta llegar al 16% en 1985, a pesar del menor déficit de ese año, que fue de -1,9% del PIB, luego del monitoreo adelantado por el FMI.

Gráfica 9 - Evolución de la deuda pública del GNC (% PIB)



Fuente: Cálculos propios, con información del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Fondo Monetario Internacional.

En los primeros años de la década de 1990, si bien se logró un equilibrio relativo, los compromisos de gasto derivados de la nueva Constitución y de la jurisprudencia de la misma, dieron lugar a una serie de garantías que obligaron al Gobierno a expedir reformas para poder financiar dichas demandas. La situación llegó a tal punto, que a finales de

la década, ocurrió la crisis hipotecaria, que significó una caída del PIB de 4,2% y un déficit de 5,1%, el más alto en la historia hasta entonces.

En lo corrido del presente siglo, el déficit se corrigió por momentos, pero el gasto, a diferencia de décadas anteriores, es más inflexible, y la carga tributaria cada vez más desigual e inclinada a atentar contra el mismo desarrollo del país, por lo que ha sido necesario concentrarla desde el punto de vista de la tributación directa e indirecta, en los sectores medios y altos y en las empresas, dando como resultado una menor productividad.

La institucionalidad presupuestal y del control fiscal se ha sofisticado por cuenta de la descentralización territorial y de agentes privados en el proceso de ejecución del gasto público. La programación y el control han evolucionado hacia la prevención de riesgos y la sostenibilidad de la deuda, pero aún quedan grandes desafíos en materia de información y de su consistencia, los cuales son consignados en el Documento CONPES n.º 4008²⁸⁷ sobre información pública.

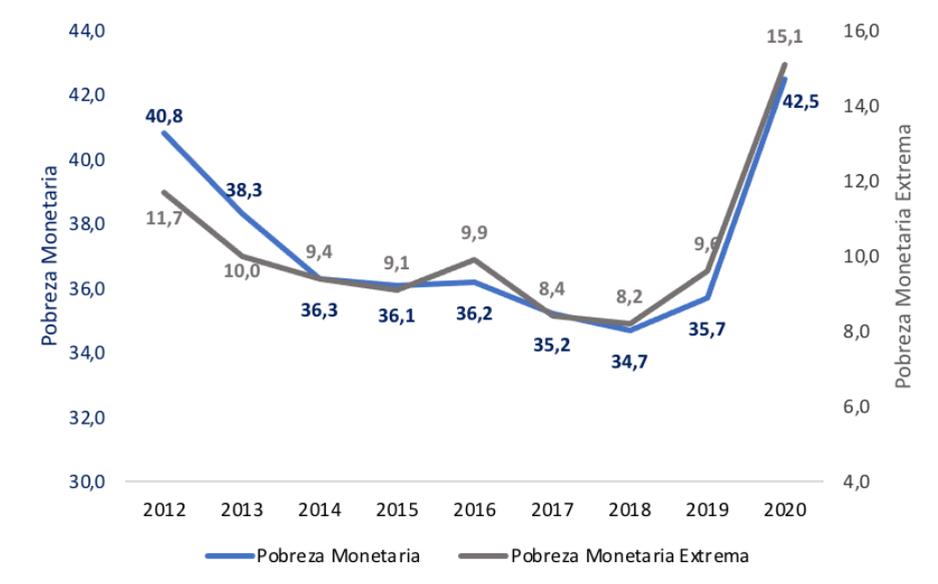
F. Logros sociales

1. Reducción de la pobreza y la desigualdad

En lo corrido de este siglo, Colombia ha registrado un descenso sistemático de la pobreza y la pobreza extrema, debido al crecimiento económico y a la estabilidad macroeconómica lograda a pesar de los choques. No obstante, también se ha implementado una política social activa, con esfuerzos en el gasto público social, cuyos logros se han dado a través de dos canales: i. mejorar la calificación de la mano de obra y, por ende, de la productividad; y ii. aumentar la cobertura social en salud, agua, vivienda y cultura.

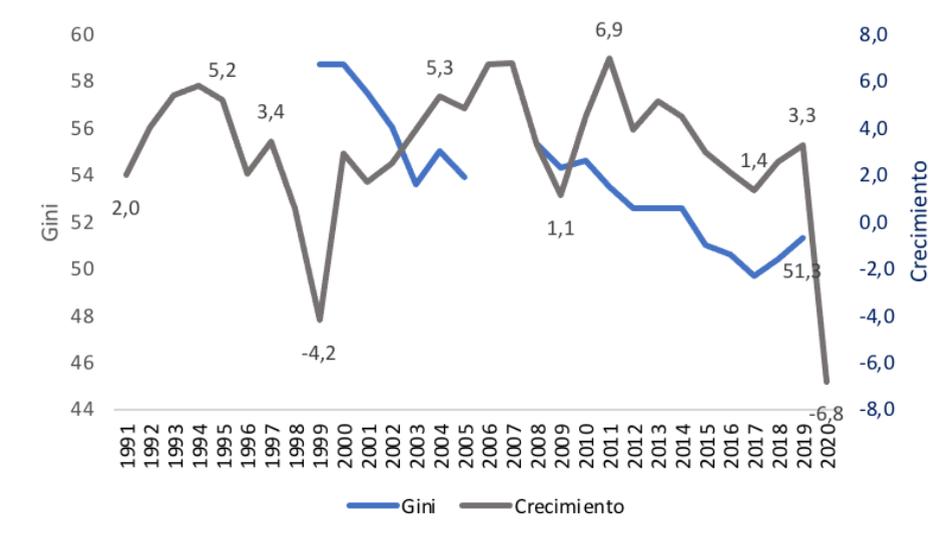
287 CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL –CONPES–. Documento Conpes n.º 4008, “Política nacional de información para la gestión financiera pública”, de 26 de octubre de 2020, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Economicos/4008.pdf>].

Gráfico 10. Pobreza Monetaria y Pobreza Extrema



Fuente: Elaboración propia con base a información del DANE.

Gráfico 11. Desigualdad y crecimiento del PIB



Fuente: Elaboración propia con base a información del Banco Mundial.

2. Evolución del gasto social

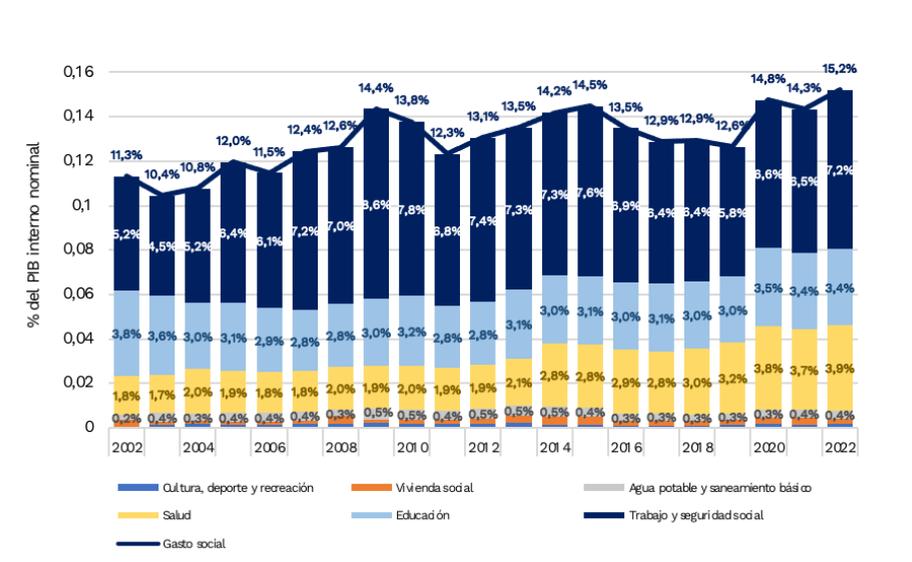
El crecimiento sectorial ha estado acompañado de mayor trabajo calificado, lo que ha permitido aumentar la productividad laboral, pero también ha sido fundamental el aumento en el gasto social para aumentar las coberturas en los sectores de educación, seguridad social y salud. En el período 1996-2018, el gasto social creció de 9,5% a 12,9% del PIB, siendo contracíclico en 1999 y entre 2009-2010, cuando hubo grandes desaceleraciones de la economía²⁸⁸.

El mayor aumento del gasto social se dio en los rubros de trabajo (SENA e Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–) y seguridad social (pensiones a cargo del GNC), seguido por educación. Esto, unido al programa Familias en Acción, permitió elevar la cobertura de la educación básica a niveles del 100%, lo cual ha sido esencial para mejorar la calificación de la mano de obra y la reducción de la pobreza multidimensional. Por otro lado, el gasto en salud aumentó en el régimen subsidiado para igualar el paquete de beneficios entre los regímenes contributivo y subsidiado²⁸⁹, lo cual ha contribuido a mejorar los indicadores de pobreza al permitir a las familias utilizar sus ingresos en otros fines.

288 La primera, por la crisis hipotecaria en Colombia; y la segunda, por la crisis mundial. Entre 2009-2010, se presentó una desviación transitoria con respecto a las metas establecidas el MFMP de los años anteriores a 2009, pero como se señaló, no es porque el gasto hubiera aumentado en exceso sino porque los ingresos se deterioraron como consecuencia de la desaceleración económica.

289 Se mejoró la calidad y los programas de salud pública, sobre todo en vacunación.

Gráfico 12. Gasto Público Social (% del PIB)



Fuente: Informe Marco de Fiscal de Mediano Plazo 2021- Ministerio de Hacienda y Crédito Público, disponible en: [<https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/ShowProperty?nodeId=>].

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. El objetivo de este libro es analizar la forma en que ha evolucionado el concepto de responsabilidad fiscal en Colombia, primero, desde la órbita macroeconómica y presupuestal y segundo, desde el control fiscal, entendiendo que los mismos han evolucionado de forma paralela.

2. El abordaje que se le dio a este trabajo se explica por el hecho que las normas sobre el control fiscal siempre han estado contempladas en la organización y el diseño presupuestal de Colombia. El control fiscal se encarga de vigilar desde el recaudo, la custodia y la ejecución de los recursos públicos, ya sean de la propiedad del Estado o del público en general.

3. Los avances y desarrollos que tuvieron tanto la técnica presupuestal como sus principios en cada uno de los estatutos, siempre involucraron el control fiscal, no solo en términos de la cobertura de las normas presupuestales, sino en la racionalidad y centralización del manejo y ejecución de los recursos públicos. En un comienzo, la vigilancia sobre el cumplimiento de las normas presupuestales solo se aplicaba a un conjunto de entidades y operaciones, pero hoy se aplica a todos los entes –incluso privados, si estos manejan recursos públicos, como es el caso de la seguridad social–.

4. Cuando la administración pública en general ejecutaba los recursos de manera directa al adelantar las obras públicas con trabajadores contratados y nombrados por las entidades del Estado, y las empresas públicas producían o prestaban sus servicios con trabajadores a su servicio, fue necesario que el control fiscal interviniera en muchas de las etapas de la ejecución. No obstante, cuando la ejecución de buena parte del gasto público se descentralizó, se optó por el control posterior,

pues muchas partes del proceso desaparecieron de las entidades y sus directivos y gerentes públicos hacían parte de las juntas directivas de las entidades privadas que ejecutaban dichos recursos, o intervenían en forma directa o indirecta en la regulación de la ejecución.

5. La responsabilidad fiscal se volvió más compleja después de la década de 1990, debido a la cantidad de agentes que intervienen en el manejo de los recursos públicos, tal es el caso de las entidades territoriales, los concesionarios privados, administradores institucionales, etc. Ello implicó que el ejercicio de la gestión presupuestal y su programación estuvieran contempladas en la programación macroeconómica, con el fin de evaluar impactos de riesgo de corto y mediano plazo, de las decisiones de política fiscal. Alrededor de ello, junto con el ejercicio de la sostenibilidad de la deuda, giran el contenido del MFMP y la adopción de la Regla Fiscal.

En lo concerniente al manejo microeconómico del Estado, se hizo necesaria la identificación, modelación y distribución de los riesgos entre el Estado y los administradores. No obstante, el control fiscal también requería involucrar estos principios para detectar posibles riesgos de pérdida del patrimonio público. Por ello, fue necesario este desarrollo en el seguimiento y la vigilancia de la ejecución de los recursos públicos. Sin embargo, esto demandó a su vez el desarrollo de la función jurisdiccional de los entes de control, para poder cumplir a cabalidad con el proceso la reparación del daño en el patrimonio público.

6. La responsabilidad fiscal compartida entre la programación macroeconómica y el control fiscal, es la garantía del buen uso de los recursos públicos por parte de las entidades ejecutoras. Ello se traduce en la sostenibilidad de la reputación del Estado como garante ante la comunidad financiera nacional e internacional. Todo este ejercicio gira alrededor del equilibrio entre la disposición a financiar al Estado por parte de los ciudadanos, y la garantía en el acceso de la sociedad a los bienes, servicios y derechos provistos por el Estado.

7. Los desafíos son muchos. Uno de ellos es la sostenibilidad de las finanzas públicas, otro es la consolidación de la confianza de los ciudadanos en el Estado y otro, es el de mantener el equilibrio entre las disponibilidades y las demandas. Estos principios son quizás los desafíos más importantes. Sin embargo, el frente de trabajo está en la coordina-

ción entre las instituciones que realizan operaciones y sus registros. Es necesario unificar los conceptos para hacer transparentes los flujos de información, de tal forma que los estados financieros reflejen en forma oportuna la ejecución de los recursos públicos y que estos flujos sean consistentes en los diferentes componentes de la programación macroeconómica, como es el caso de la programación financiera, la programación macro-fiscal y la contabilidad nacional. Estos frentes están definidos en la agenda del CONPES sobre las finanzas públicas.

8. La ventaja de introducir el control concomitante a cargo de la Contraloría, es que en el futuro, se podrán corregir parte de las asimetrías en la concepción de la asignación de los riesgos de los proyectos de inversión entre esta entidad y la entidad estructuradora, cada uno al cumplir el respectivo papel que le asigna la ley. En este sentido, el CONPES cumpliría un papel esencial en la aprobación de un proyecto o en la declaración de su importancia estratégica, dado que es la instancia en la cual intervienen el Presidente de la República, sus ministros, el director de Planeación Nacional y los demás miembros del gabinete, además, es un espacio en el que se toman decisiones informadas, unificadas y con todos los elementos de juicio, en torno a lo que es viable y rentable en cuanto al uso de los recursos públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV. *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá, Banco de la República, 1990
- AA. VV. *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo, 1980.
- ACKERMAN, JOHN M. *Estructura institucional para la rendición de cuentas: Lecciones internacionales y reformas futuras*, México D. F., Auditoría Superior de la Federación, 2006, disponible en [http://189.240.96.57/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc9.pdf].
- ARÉVALO HERNÁNDEZ, DECSI ASTRID. “Misiones Económicas Internacionales en Colombia 1930-1960”, en *Historia Crítica*, n.º 14, enero de 1997, pp. 7 a 24, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/epdf/10.7440/histcrit14.1997.01>].
- BANCO DE LA REPÚBLICA. “La Misión Kemmerer”, disponible en [<https://www.banrep.gov.co/es/el-banco/historia/mision-kemmerer>].
- BANCO DE LA REPÚBLICA. *Leyes Financieras*, Bogotá, Banco de la República, 1931.
- BARRO, ROBERT J. y JOSÉ F. URSÚA. “Macroeconomic data”, 2010, disponible en [<https://scholar.harvard.edu/barro/publications/barro-ursua-macroeconomic-data>].
- BARRO, ROBERT J.; JOSÉ F. URSÚA y JOANNA WENG. “The coronavirus and the great influenza pandemic: Lessons from the ‘Spanish flu’ for the coronavirus’s potential effects on mortality and economic activity”, en *National Bureau of Economic Research – NBER–. NBER Working Paper Series*, n.º 26.866, March 2020,

- disponible en [https://www.nber.org/system/files/working_papers/w26866/w26866.pdf].
- BEJARANO, JESÚS ANTONIO. “El despegue del café (1900-1928)”, en JOSÉ ANTONIO OCAMPO (ed.). *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Planeta-Fedesarrollo, 2007.
- BELL, CLIVE LAURENCE GEORGE y MAUREEN LEWIS. “The economic implications of epidemics old and new”, en *World Economics*, vol. 5, n.º 4, October-December 2004, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/315374348_The_Economic_Implications_of_Epidemics_Old_and_New].
- BERGEAUD, ANTONIN; GILBERT CETTE y RÉMY LECAT. “Productivity Trends in Advanced Countries between 1890 and 2012”, en *The Review of Income and Wealth*, vol. 62, n.º 3, September 2016, pp. 420 a 444.
- BRAINERD, ELIZABETH y MARK V. SIEGLER. “The economic effects of the 1918 influenza epidemic”, en CENTER FOR ECONOMIC POLICY RESEARCH –CEPR–. *CEPR Discussion Paper*, n.º 3.791, February 2003, disponible en [https://cepr.org/sites/default/files/news/FreeDP_20March.pdf].
- CALA HEDERICH, ÁLVARO *et al.* “Informe de ponencia. Control fiscal”, en *Gaceta Constitucional*, n.º 53, 18 de abril de 1991, pp. 19 a 24, disponible en [<https://babel.banrepcultural.org/digital/collection/p17054coll26/id/3804>].
- CÁRDENAS PINZÓN, JOHANNA INÉS. “Evolución histórica del Banco de la República en Colombia: Una aproximación”, *Revista Finanzas y Política Económica*, vol. 5, n.º 2, julio-diciembre de 2013, pp. 71 a 87, disponible en [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2248-60462013000200005].
- CÁRDENAS SALINAS, JOSÉ MIGUEL e HILDA VICTORIA MONROY OLMOS. “Planteamientos sobre la Ley 819 de 2003 sobre responsabilidad y transparencia fiscal: Una aproximación conceptual en Boyacá”, en *In Vestigium Ire*, vol. 10, n.º 1, 2016, pp. 139 y 156.
- CARDONA ACOSTA, FRANCISCO MANUEL y HUGO MARIO ZULOAGA URREA. “Antecedentes del presupuesto público en Colombia”, en Vi-

- sión Contable, n.º 5, 2006, pp. 9 a 57, disponible en [<https://publicaciones.unaula.edu.co/index.php/VisionContable/article/view/421/443>].
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL –CONPES–. Documento Conpes n.º 4008, “Política nacional de información para la gestión financiera pública”, de 26 de octubre de 2020, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4008.pdf>].
- CRUZ SANTOS, ABEL. *El presupuesto colombiano, su formación y ejecución*, Bogotá, Editorial Minerva, 1937.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. “Plan Financiero y Macroeconómico 1993”, Documento DNP-2607-UIP-UMACRO, Bogotá, DNP, 13 de agosto de 1992, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/2607.pdf>].
- ECHAVARRIA S., JUAN JOSÉ. “Los factores determinantes de la industrialización colombiana entre 1920-1950”, *Revista Coyuntura Económica*, vol. XIV, n.º 1, marzo de 1984, pp. 213 a 256, disponible en [<https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1984>].
- EICHENGREEN, BARRY y TIM HATTON. “Interwar unemployment in international perspective”, en INSTITUTE FOR RESEARCH ON LABOR AND EMPLOYMENT –IRLE–, *IRLE Working Paper*, n.º 12-88, April 1988, disponible en [<https://www.irle.berkeley.edu/files/1998/Interwar-Unemployment-In-International-Perspective.pdf>].
- FEINSTEIN, CHARLES H.; PETER TEMIN y GIANNI TONIOLO. *The World Economy between the World Wars*, Oxford, Oxford University Press, 2008.
- GALENSON, WALTER y ARNOLD ZELLNER. “International Comparisons of Unemployment Rates”, en UNIVERSITIES-NATIONAL BUREAU. *The Measurement and Behavior of Unemployment*, pp. 439 a 584, Princeton, Princeton University Press, 1957, disponible en [<https://www.nber.org/system/files/chapters/c2649/c2649.pdf>].

- GARRETT, THOMAS A. "Economic effects of the 1918 influenza pandemic. Implications for a modern-day pandemic", en *Federal Reserve Bank of St. Louis Review, Working Paper*, CA0721, November 2007, disponible en [https://www.stlouisfed.org/-/media/project/frbstl/stlouisfed/files/pdfs/community-development/research-reports/pandemic_flu_report.pdf].
- GOZZI, EUGENIA y RICARDO TAPPATÁ. "La Misión Kemmerer", en Fit & Propper Consulting, 2010, disponible en [http://fitproper.com/documentos/propios/Mision_Kemmerer.pdf].
- HALL, ROBERT E. (ed.). *Inflation: Causes and Effects*, Chicago, University of Chicago Press, 1982.
- JUNGUITO BONNET, ROBERTO. *La deuda externa del siglo XIX*, Bogotá, Tercer Mundo Editores y Banco de la República, 1995.
- JUNGUITO BONNET, ROBERTO. *Cien episodios de la historia económica de Colombia*, Bogotá, Ariel, 2018.
- JUNGUITO BONNET, ROBERTO. *Historia económica de Colombia en el siglo XX*, Bogotá, Universidad Sergio Arboleda, 2016.
- JUNGUITO BONNET, ROBERTO y HERNÁN RINCÓN. "La política fiscal en el siglo XX en Colombia", en *Borradores de Economía*, n.º 318, Bogotá, Banco de la República, 6 de agosto de 2004, disponible en [<https://www.banrep.gov.co/docum/ftp/borra318.pdf>].
- KALMANOVITZ, SALOMÓN y ENRIQUE LÓPEZ E. "Instituciones y desarrollo agrícola en Colombia a principios del siglo XX (parte II)", *Borradores de Economía*, n.º 224, Bogotá, Banco de la República, 2002, disponible en [<https://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra224.pdf>].
- LÓPEZ MEJÍA, ALEJANDRO. "La estabilización de la economía colombiana después de la Guerra de los Mil Días y el período de transición monetaria comprendido entre 1903 y 1923", en ADOLFO MEISEL ROCA (ed.). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, Capítulo IV, Bogotá, Banco de la Repú-

- blica, 1990, pp. 132 a 165, disponible en [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9542/LBR_1990.pdf?sequence=1&isAllowed=y].
- LÓPEZ, JOSÉ A. y KRIS JAMES MITCHENER. "Uncertainty and Hyperinflation: European Inflation Dynamics after World War I", en National Bureau of Economic Research -NBER-. *NBER Working Paper Series*, n.º 24.624, May 2018, disponible en [https://www.nber.org/system/files/working_papers/w24624/w24624.pdf].
- MACHADO C., ABSALÓN. "Política cafetera 1920-1962", *Revista Desarrollo y Sociedad*, n.º 8, mayo de 1982, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/epdf/10.13043/dys.8.5>].
- MEISEL ROCA, ADOLFO (ed.). *El Banco de la República. Antecedentes, evolución y estructura*, Bogotá, Banco de la República, 1990, disponible en [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9542/LBR_1990.pdf?sequence=1&isAllowed=y].
- MELO, JORGE ORLANDO. *Historia mínima de Colombia*, Madrid, Turner, 2017.
- "Misión Kemmerer: 95 años de avances en la economía de Colombia", en *Portafolio*, Bogotá, 12 de junio de 2018, disponible en [<https://www.portafolio.co/economia/mision-kemmerer-95-anos-de-avances-en-la-de-colombia-518009>].
- NARANJO GALVES, RODRIGO. "Reforma política y control fiscal", *Revista Estudios Socio-Jurídicos*, vol. 1, n.º 1, 1999, pp. 78 a 97, disponible en [<https://revistas.urosario.edu.co/index.php/sociojuridicos/article/view/147/109>].
- NARANJO GALVES, RODRIGO. *Eficacia del control fiscal en Colombia. Derecho comparado, historia, macroorganizaciones e instituciones*, Bogotá, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2007.
- NIETO ARTETA, LUIS EDUARDO. *Economía y cultura en la historia de Colombia*, Bogotá, Banco de la República y El Áncora Editores, 1996.

- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO. “Comentarios a ‘Notas sobre historia económica latinoamericana 1929-1950’ de Carlos Díaz-Alejandro”, en AA. VV. *Ensayos sobre historia económica colombiana*, Bogotá, Fedesarrollo, 1980.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO (ed.). *Historia económica de Colombia*, Bogotá, Planeta-Fedesarrollo, 2007.
- OCAMPO, JOSÉ ANTONIO y EDGAR REVÉIZ. “Bonanza cafetera y economía concertada”, *Revista Desarrollo y Sociedad*, n.º 2, julio de 1979, disponible en [<https://revistas.uniandes.edu.co/doi/epdf/10.13043/dys.2.4>].
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT –OECD–. *Chile’s Supreme Audit Institution: Enhancing Strategic Agility and Public Trust*, Paris, OECD Publishing, 2014.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT –OECD–. *Entidades Fiscalizadoras Superiores y el buen gobierno: Supervisión, información y visión*, Paris, OECD Publishing, 2017.
- PÉREZ TAMAYO, FRANCISCO DE PAULA. *Estudios de derecho 90 años*, Medellín, Universidad de Antioquia, 1912.
- Portal Measuring Worth, 2021, disponible en [https://www.measuringworth.com/calculators/ukcompare/result.php?year_source=1782&amount=200&year_result=2021].
- SANTOS MOLANO, ENRIQUE. “La Misión Kemmerer”, en *Credencial Historia*, n.º 184, Banco de la República, 1942, disponible en [<https://www.banrepcultural.org/biblioteca-virtual/credencial-historia/numero-184/la-mision-kemmerer>].
- SARGENT, THOMAS S. “The Ends of Four Big Inflations”, en ROBERT E. HALL (ed.). *Inflation: Causes and Effects*, Chicago, University of Chicago Press, 1982, pp. 41 a 98, disponible en [<https://www.nber.org/system/files/chapters/c11452/c11452.pdf>].
- SÁNCHEZ TORRES, FABIO y JUAN GUILLERMO BEDOYA OSPINA. “La danza de los millones, 1923-1931”, en JOSÉ DARÍO URIBE ESCOBAR (ed.). *Historia del Banco de la República 1923-2015*, cap. 2, Bogotá, Banco de la República, 2017, pp. 25 a 84, disponible en [<https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/6995/?sequence=1>].

Bibliografía

- STAPENHURST, RICK y JACK TITSWORTH. “Features and Functions of Supreme Audit Institutions”, en *Findings*, n.º 208, Washington DC, World Bank, June 2002, disponible en [<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9766/multi0page.pdf?sequence=1&isAllowed=y>].
- UNIVERSITIES-NATIONAL BUREAU. *The Measurement and Behavior of Unemployment*, Princeton, Princeton University Press, 1957.
- URIBE ESCOBAR, JOSÉ DARÍO (ed.). *Historia del Banco de la República 1923-2015*, cap. 2, Bogotá, Banco de la República, 2017, pp. 25 a 84, disponible en [https://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/9325/LBR_2017-10.pdf?sequence=1&isAllowed=y].
- YOUNES MORENO, DIEGO. *Derecho del control fiscal. Vigilancia para una gestión transparente de lo público*, 5.ª ed., Grupo Editorial Ibáñez y otros, 2006.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- Acto Legislativo 3 de 31 de octubre de 1910, *Diario Oficial*, n.º 14.131 de 31 de octubre de 1910, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1825559>].
- Acto Legislativo 01 de 18 de junio de 1945, *Diario Oficial*, n.º 25.769, de 17 de febrero de 1945, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1824969>].
- Acto Legislativo 01 de 11 de diciembre de 1968, *Diario Oficial*, n.º 32.673, de 17 de diciembre de 1968, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1825156>].
- Acto Legislativo 01 de 9 de enero de 1986, *Diario Oficial*, n.º 37.304, de 10 de enero de 1986, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1825330>].
- Acto Legislativo 01 de 1.º de enero de 2001, *Diario Oficial*, n.º 44.506, de 1.º de agosto de 2001, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/30019444>].

- Acto Legislativo 03 de 1.º de julio de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.117, de 1.º de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/1000142>].
- Acto Legislativo 04 de 18 de septiembre de 2019, *Diario Oficial*, n.º 51.080, de 18 de septiembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Acto/30038092>].
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/30020080>].
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1886, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=7153>].
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de Colombia de 1991, *Gaceta Constitucional*, n.º 114, de 4 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].
- Corte Constitucional. Sentencia C-103 de 11 de marzo de 2015, M. P.: MARÍA VICTORIA CALLE CORREA, disponible en [<https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-103-15.htm>].
- Decreto 41 de 3 de marzo de 1905, *Diario Oficial*, n.º 12.293, de 4 de marzo de 1905, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1810371>].
- Decreto 911 de 23 de mayo de 1932, *Diario Oficial*, n.º 21.997, de 27 de mayo de 1932, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1188974>].
- Decreto 164 de 24 de enero de 1950, *Diario Oficial*, n.º 27.990, de 1.º de septiembre de 1952, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1795294>].
- Decreto 164 de 26 de enero 1951, *Diario Oficial*, n.º 27.530, de 10 de febrero de 1951, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1811371>].

Bibliografía

- Decreto 2240 de 25 de octubre de 1951, *Diario Oficial*, n.º 27.750, de 10 de noviembre de 1951, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1423485>].
- Decreto 2666 de 14 de octubre de 1953, *Diario Oficial*, n.º 28.328, de 23 de octubre de 1953, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1874781>].
- Decreto 1060 de 26 de abril de 1960, *Diario Oficial*, n.º 30.234, de 18 de mayo de 1960, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1216718>].
- Decreto 1675 de 14 de julio de 1964, disponible en: [<https://repositorio.unal.edu.co>].
- Decreto 444 del 22 de marzo de 1967, *Diario Oficial*, n.º 32.189, de 22 de marzo de 1967, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1098286>].
- Decreto 1366 de 20 de julio de 1967, *Diario Oficial*, n.º 32.288, de 20 de julio de 1967, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1799654>].
- Decreto 3167 de 26 de diciembre de 1968, *Diario Oficial*, n.º 32.700, de 1.º de febrero de 1969, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1836499>].
- Decreto 294 de 28 de febrero de 1973, *Diario Oficial*, n.º 33.804, de 9 de marzo de 1973, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1714080>].
- Decreto 925 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.568, de 9 de junio de 1976, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1191270>].
- Decreto 926 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de junio de 1976, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90090>].
- Decreto 927 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de julio de 1976, disponible en [https://www.redjurista.com/Documents/decreto_927_de_1976_presidencia_de_la_republica.aspx#/].

- Decreto 928 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de junio de 1976, disponible en [https://www.jesuspinzonortiz.com/camara/basedoc/decreto/1976/decreto_0928_1976.html].
- Decreto 929 de 11 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de junio de 1976, disponible en [<https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=90090>].
- Decreto 937 de 12 de mayo de 1976, *Diario Oficial*, n.º 34.577, de 23 de junio de 1976, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1193353>].
- Decreto 222 de 2 de febrero de 1983, *Diario Oficial*, n.º 36.189, de 9 de febrero de 1983, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1049915>].
- Decreto 111 de 15 de enero de 1996, *Diario Oficial*, n.º 42.692, de 18 de enero de 1996, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1024830>].
- Decreto 267 de 22 de febrero 2000, *Diario Oficial*, n.º 43.905, de 22 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1061345>].
- Decreto 4730 de 28 de diciembre de 2005, *Diario Oficial*, n.º 45.135, de 28 de diciembre de 2005, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1549931>].
- Decreto 1957 de 30 de mayo de 2007, *Diario Oficial*, n.º 46.644, de 30 de mayo de 2007, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1376884>].
- Decreto 1068 de 26 de mayo de 2015, *Diario Oficial*, n.º 49.523, de 26 de mayo de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019934>].
- Decreto 1082 de 26 de mayo de 2015, *Diario Oficial*, n.º 49.523, de 26 de mayo de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019920>].
- Decreto 888 de 27 de mayo de 2017, *Diario Oficial*, n.º 50.246, de 27 de mayo de 2017, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30031742>].

Bibliografía

- Decreto 2037 de 23 de octubre de 2019, *Diario Oficial*, n.º 51.130, de 7 de noviembre de 2019, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038323>].
- Decreto 403 de 16 de marzo de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038961>].
- Decreto 405 de 16 de marzo de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.258, de 16 de marzo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30038951>].
- Ley 68 de 4 de julio de 1866, *Diario Oficial*, n.º 6.885, de 8 de diciembre de 1886, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1619296>].
- Ley 61 de 25 de mayo de 1888, *Diario Oficial*, n.º 7.399, de 29 de mayo de 1888, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1806120>].
- Ley 23 de 3 de octubre de 1892, *Diario Oficial*, n.º 8.948, de 10 de octubre de 1892, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1579885>].
- Ley 33 de 26 de octubre de 1903, *Diario Oficial*, n.º 11.930, de 26 de octubre de 1903, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1805918>].
- Ley 61 de 30 de abril de 1905, *Diario Oficial*, n.º 12.356, de 30 de abril de 1905, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1612303>].
- Ley 110 de 23 de noviembre de 1912, *Diario Oficial*, n.º 14.845, de 19 de marzo de 1913, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1643363>].
- Ley 126 de 24 de diciembre de 1914, *Diario Oficial*, n.º 15.379, de 24 de diciembre de 1914, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1647222>].
- Ley 7 de 5 de agosto de 1916, *Diario Oficial*, n.º 15.864, de 9 de agosto de 1916, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1786403>].

- Ley 30 de 16 de junio de 1922, *Diario Oficial*, n.º 18.348, de 22 de junio de 1922, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1586192>].
- Ley 60 de 23 de octubre de 1922, *Diario Oficial*, n.º 18.569, de 27 de octubre de 1922, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1611739>].
- Ley 20 de 4 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.090, de 10 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1575850>].
- Ley 25 de 11 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.101, de 16 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787213>].
- Ley 31 de 18 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.111, de 18 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1587447>].
- Ley 34 de 18 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.113, de 23 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787878>].
- Ley 34 de 18 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.113, de 23 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787878>].
- Ley 36 de 19 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.115, de 24 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787980>].
- Ley 42 de 19 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.119, de 26 de julio de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788207>].
- Ley 45 de 19 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.137, de 6 de agosto de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1599516>].
- Ley 46 de 19 de julio de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.140, de 8 de agosto de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1822284>].

Bibliografía

- Ley 52 de 8 de septiembre de 1923, *Diario Oficial*, n.º 19.208 de 13 de septiembre de 1923, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1605845>].
- Ley 68 de 26 de diciembre de 1924, *Diario Oficial*, n.º 19.789, de 31 de diciembre de 1924, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1618771>].
- Ley 73 de 13 de diciembre de 1930, *Diario Oficial*, n.º 21.572, de 20 de diciembre de 1930, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789937>].
- Ley 43 de 20 de marzo de 1931, *Diario Oficial*, n.º 21.655, de 1.º de abril de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1597770>].
- Ley 57 de 5 de mayo de 1931, *Diario Oficial*, n.º 21.683, de 7 de mayo de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1609609>].
- Ley 64 de 15 de mayo de 1931, *Diario Oficial*, n.º 21.697, de 25 de mayo de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1806213>].
- Ley 79 de 19 de junio de 1931, *Diario Oficial*, n.º 21.730, de 4 de julio de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1624878>].
- Ley 81 de 20 de junio de 1931, *Diario Oficial*, n.º 21.731, de 6 de junio de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1626545>].
- Ley 82 de 23 de junio de 1931, *Diario Oficial*, n.º 21.735, de 10 de julio de 1931, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1790250>].
- Ley 58 de 18 de diciembre de 1946, *Diario Oficial*, n.º 26.311, de 21 de diciembre de 1946, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789379>].
- Ley 19 de 25 de noviembre de 1958, *Diario Oficial*, n.º 29.835, de 9 de diciembre de 1958, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1575113>].

- Ley 151 de 24 de diciembre de 1959, *Diario Oficial*, n.º 30.138, de 22 de enero de 1959, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792908>].
- Ley 81 de 22 de diciembre de 1960, *Diario Oficial*, n.º 30.412, de 24 de diciembre de 1960, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1806474>].
- Ley 21 de 20 de agosto de 1963, *Diario Oficial*, n.º 31.177, de 10 de septiembre de 1963, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1809691>].
- Ley 63 de 26 de diciembre de 1967, *Diario Oficial*, n.º 32.397, de 28 de diciembre de 1967, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1806170>].
- Ley 33 de 15 de noviembre de 1968, *Diario Oficial*, n.º 32.667, de 10 de diciembre de 1968, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1589536>].
- Ley 38 de 30 de diciembre de 1969, *Diario Oficial*, n.º 32.975, de 23 de enero de 1970, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593818>].
- Ley 6 de 16 de septiembre de 1971, *Diario Oficial*, n.º 33.423, de 29 de septiembre de 1971, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1786394>].
- Ley 46 de 31 de diciembre de 1971, *Diario Oficial*, n.º 33.520, de 16 de febrero de 1976, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1600753>].
- Ley 23 de 20 de diciembre de 1974, *Diario Oficial*, n.º 34.242, de 24 de enero de 1975, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1579081>].
- Ley 20 de 28 de abril de 1975, *Diario Oficial*, n.º 34.313, de 12 de mayo de 1975, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1787037>].
- Ley 49 de 17 de diciembre de 1975, *Diario Oficial*, n.º 34.467, de 17 de diciembre de 1975, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1788610>].

Bibliografía

- Ley 21 de 22 de enero de 1982, *Diario Oficial*, n.º 35.939, de 5 de febrero de 1982, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1577196>].
- Ley 14 de 6 de julio de 1983, *Diario Oficial*, n.º 36.288, de 6 de julio de 1983, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1570588>].
- Ley 42 de 13 de diciembre de 1983, *Diario Oficial*, n.º 36.410, de 19 de diciembre de 1983, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1597328>].
- Ley 12 de 16 de enero de 1986, *Diario Oficial*, n.º 37.310, de 17 de enero de 1986, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1568575>].
- Ley 75 de 23 de diciembre de 1986, *Diario Oficial*, n.º 34.276, de 13 de mayo de 1986, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1623006>].
- Ley 38 de 21 de abril de 1989, *Diario Oficial*, n.º 38.789, de 21 de abril de 1989, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1593968>].
- Ley 49 de 31 de diciembre de 1990, *Diario Oficial*, n.º 39.615, de 31 de diciembre de 1990, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1603657>].
- Ley 60 de 12 de agosto de 1993, *Diario Oficial*, n.º 40.987, de 12 de agosto de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789477>].
- Ley 100 de 23 de diciembre de 1993, *Diario Oficial*, n.º 41.148, de 23 de diciembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1635955>].
- Ley 106 de 30 de diciembre de 1993, *Diario Oficial*, n.º 41.158, de 30 de diciembre de 1993, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1792233>].
- Ley 174 de 22 de diciembre de 1994, *Diario Oficial*, n.º 41.643, de 22 de diciembre de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1653736>].

- Ley 179 de 30 de diciembre de 1994, *Diario Oficial*, n.º 41.659, de 30 de diciembre de 1994, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1653981>].
- Ley 225 de 20 de diciembre de 1995, *Diario Oficial*, n.º 42.157, de 20 de diciembre de 1995, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1656373>].
- Ley 358 de 30 de enero de 1997, *Diario Oficial*, n.º 42.973, de 4 de febrero de 1997, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1658718>].
- Ley 573 de 7 de febrero de 2000, *Diario Oficial*, n.º 43.885, de 8 de febrero de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1662762>].
- Ley 610 de 15 de agosto de 2000, *Diario Oficial*, n.º 44.133, de 18 de agosto de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1664595>].
- Ley 797 de 29 de enero de 2003, *Diario Oficial*, n.º 45.079, de 29 de enero de 2003, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1668597>].
- Ley 819 de 9 de julio de 2003, *Diario Oficial*, n.º 45.243, de 9 de julio de 2003, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1668977>].
- Ley 1430 de 29 de diciembre de 2010, *Diario Oficial*, n.º 47.937, de 29 de diciembre de 2010, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1679978>].
- Ley 1473 de 5 de julio de 2011, *Diario Oficial*, n.º 48.121, de 5 de julio de 2011, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1681573>].
- Ley 1607 de 26 de diciembre de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.655, de 26 de diciembre de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1684783>].
- Ley 1739 de 23 de diciembre de 2014, *Diario Oficial*, n.º 49.374, de 23 de diciembre de 2014, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019366>].

Bibliografía

Ley 1807 de 1.º de septiembre de 2016, *Diario Oficial*, n.º 49.983, de 1.º de septiembre de 2016, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30023911>].

Ley 1819 de 29 de diciembre de 2016, *Diario Oficial*, n.º 50.101, de 29 de diciembre de 2016, disponible en [<https://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30030265>].

ANEXO

INSTITUCIONES FISCALIZADORAS SUPERIORES –EFS– EN PAÍSES DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS –OCDE–

PAÍS	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Alemania	<p>La Oficina Federal de Auditoría es un órgano colegiado que tiene el mismo nivel de los ministerios federales. Es presidida por un Presidente elegido por las dos Cámaras del Parlamento y designado por el Presidente de la República Federal de Alemania por un período de 12 años, no renovables.</p> <p>Está compuesta por nueve divisiones de auditoría con 51 unidades de auditoría y en 2019 tenía 1.153 funcionarios de los cuales el 82% realiza actividades de auditoría.</p>	<p>La Oficina Federal de Auditoría audita todos los ingresos y gastos federales, así como los fondos de representación y los gastos secretos, y determina si el presupuesto federal se ha administrado de manera adecuada y eficiente.</p> <p>Audita a los ministerios y sus órganos subordinados, a las agencias gubernamentales, las instituciones de seguridad social y las empresas públicas.</p>	<p>Lleva a cabo auditorías de desempeño, cumplimiento y financieras, tanto <i>ex post</i> como en tiempo real, y brinda asesoramiento proactivo. Determina el momento y la naturaleza de su trabajo de auditoría de forma independiente y puede realizar trabajo de campo.</p> <p>Las auditorías de desempeño son una tarea clave y, por lo general, se combinan con elementos de auditoría financiera o de cumplimiento en una auditoría integral.</p>
Australia	<p>La Oficina Nacional de Auditoría de Australia (The Australian National Audit Office –ANAO–) es una oficina de auditoría independiente del Gobierno dirigida por un Auditor General que hace parte del Parlamento. El Auditor General de Australia es un funcionario independiente del Parlamento quien es nombrado por el Gobernador General con el asesoramiento del Primer Ministro por un período de diez años.</p> <p>La Oficina Nacional de Auditoría emplea aproximadamente a 330 personas.</p>	<p>La Oficina Nacional audita los estados financieros de entidades del Gobierno de Australia y de las empresas públicas y sus subsidiarias. Los resultados de las auditorías son informados al Parlamento.</p>	<p>Realiza auditorías de los estados financieros de entidades, auditorías de desempeño y fiscalización sobre la planificación y ejecución en áreas importantes de inversión pública (sector defensa, infraestructura a gran escala, el plan nacional de seguro por discapacidad y programas dirigidos a los indígenas australianos).</p>

Responsabilidad fiscal

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Bélgica	<p>El Tribunal de Cuentas de Bélgica (The Belgian Court of Audit –BCA–) es una entidad fiscalizadora superior colegiada con función jurisdiccional compuesta por 12 miembros. Cuenta con una cámara de habla francesa y una de habla neerlandesa. Cada cámara consta de un presidente, cuatro consejeros y un secretario general.</p> <p>Los miembros del Tribunal son nombrados por la Cámara de Representantes por un período de seis años, renovables.</p> <p>El Tribunal goza de autonomía frente a las asambleas parlamentarias, establece sus propias prioridades para el cumplimiento de su misión y elige los sujetos de sus auditorías aplicando criterios objetivos de selección.</p> <p>En 2020 contaba con 448 empleados de tiempo completo de los cuales el 69% realiza funciones de auditoría.</p>	<p>El Tribunal audita los ingresos y gastos y la implementación de la política por parte del Poder Ejecutivo. También tiene una función legal con respecto a los contadores públicos.</p> <p>En el desempeño de sus funciones, tiene el derecho de acceder a todos los documentos e información que considere necesarios.</p> <p>El Tribunal audita a las autoridades públicas y evalúa la implementación y el impacto de las políticas públicas con miras a informar a las asambleas parlamentarias. En cuanto al presupuesto, la tarea específica es brindar información a las asambleas parlamentarias.</p> <p>El Tribunal audita las instituciones de la administración pública del Estado Federal, las comunidades, las regiones y las provincias. La fiscalización de los municipios queda fuera del ámbito de sus competencias.</p>	<p>Realiza auditorías de desempeño, financieras y de legalidad y regularidad de conformidad con las normas internacionales de auditoría. Además, ha estandarizado sus prácticas de auditoría mediante manuales y archivos de trabajo electrónicos.</p>

Anexo

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Canadá	<p>La Oficina del Auditor General de Canadá (The Office of the Auditor General of Canada – OAG–) es una oficina de auditoría independiente del Gobierno dirigida por un Auditor General que hace parte del Parlamento. El Auditor General de Canadá es un funcionario del Parlamento designado por un período no renovable de diez años por resolución de la Cámara de los Comunes y el Senado.</p> <p>La Oficina del Auditor General de Canadá emplea aproximadamente a 575 personas entre su oficina central en Ottawa y cuatro oficinas regionales en Vancouver, Edmonton, Montreal y Halifax.</p>	<p>La Oficina del Auditor General de Canadá audita las operaciones de los Gobiernos federal y territorial y proporciona información sobre la administración de los fondos públicos al Parlamento y las asambleas legislativas. Desde 1995 la Oficina del Auditor General de Canadá tiene un mandato específico relacionado con el medio ambiente y el desarrollo sostenible y para ello hay un Comisionado de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible –CMADS–, quien actúa como representante del Auditor General.</p> <p>El CESD, por consiguiente, es responsable de monitorear las estrategias de desarrollo sustentable de los departamentos federales, supervisar el proceso de peticiones ambientales y auditar la gestión del Gobierno federal de los asuntos ambientales y de desarrollo sustentable.</p> <p>La Oficina del Auditor General audita al Gobierno federal (aproximadamente 100 departamentos y agencias), empresas o corporaciones de la Corona (aproximadamente 40, por ejemplo, Canadian Broadcasting Corporation), los Gobiernos de Nunavut y el Yukón, los Territorios del Noroeste y unas 20 corporaciones y agencias territoriales.</p>	<p>La oficina lleva a cabo tres tipos de auditorías:</p> <p><i>Auditorías financieras:</i> Con base en una muestra de transacciones y saldos reflejados en los estados financieros evalúa si las transacciones examinadas cumplen con las leyes, los reglamentos, los estatutos y los artículos de incorporación de las organizaciones auditadas.</p> <p><i>Auditorías de desempeño:</i> Es una evaluación independiente, objetiva y sistemática sobre qué tan bien el Gobierno administra sus actividades, responsabilidades y recursos.</p> <p><i>Exámenes especiales:</i> Estas están dirigidas a las corporaciones de la Corona y son una forma de auditoría de desempeño en la que el Auditor General emite una opinión sobre la gestión de la corporación de la Corona en su conjunto.</p>

Responsabilidad fiscal

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Chile	<p>La Contraloría General de la República –CGR– es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, que está contemplado en la Constitución Política y es autónomo respecto del Poder Ejecutivo y de los demás órganos públicos.</p> <p>El Contralor General de la República es designado por el Presidente de la República con acuerdo del Senado por un período de ocho años no renovables.</p> <p>En 2016 la CGR contaba con 1.987 funcionarios.</p>	<p>La CGR tiene el objetivo de verificar que las instituciones públicas actúen dentro del ámbito de sus atribuciones, al respetar los procedimientos legales y utilizar de manera eficiente y eficaz los recursos públicos.</p> <p>La CGR audita los ministerios y subsecretarías, secretarías regionales ministeriales, servicios públicos, empresas públicas, universidades, hospitales y otros establecimientos de salud, sociedades estatales y de economía mixta, municipalidades y sus dependencias y corporaciones municipales.</p>	<p>La CGR realiza auditorías que evalúan los sistemas de control interno de los servicios; fiscalizan la aplicación de las disposiciones sobre administración financiera del Estado, en especial las de ejecución de los estados financieros; comprueban la veracidad de la documentación sustentadora; verifican el cumplimiento de las normas estatutarias aplicables a los funcionarios públicos; y formulan proposiciones para subsanar las irregularidades detectadas.</p>
Corea	<p>La Junta de Auditoría e Inspección de Corea (The Board of Audit and Inspection of Korea –BAI–) es un órgano colegiado compuesto por siete Comisionados el cual es presidido por un Presidente.</p> <p>El Presidente es designado por el Presidente de Corea con el consentimiento de la Asamblea Nacional por un período de cuatro años. Los Comisionados son designados por el Presidente de Corea por recomendación del Presidente del Consejo igualmente por un período de cuatro años.</p> <p>El Consejo de Comisionados toma decisiones sobre las políticas de auditoría e inspección, los planes de auditoría e inspección y la certificación de las cuentas definitivas de ingresos y egresos del Estado.</p> <p>En 2020 la Junta tenía 1.072 empleados.</p>	<p>La junta audita las cuentas del Estado (agencias del Gobierno central), los gobiernos provinciales y otros organismos autónomos locales y las organizaciones con participación del Gobierno con el fin de garantizar una contabilidad adecuada y justa.</p>	<p>La Junta realiza auditoría obligatoria a las siguientes cuentas:</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuentas del Estado. Cuentas de gobiernos locales. Cuentas del Banco de Corea y las de personas jurídicas a las que el Estado o los gobiernos locales hayan invertido la mayoría o más de su capital social. Cuentas de las agencias señaladas por la ley.

Anexo

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Dinamarca	<p>La Oficina Nacional de Auditoría de Dinamarca (The Danish National Audit Office –NAO–) es una oficina de auditoría independiente del Gobierno dirigida por un Auditor General que hace parte del Parlamento danés.</p> <p>El Auditor General es designado por el Presidente del Parlamento danés, previa recomendación del Comité de Cuentas Públicas y aprobación del Comité de Reglamento del Parlamento por un período de seis años, renovable una vez por un período de cuatro años. El Auditor General es asistido por un cuerpo asesor compuesto por cuatro Auditores Generales Auxiliares y el Asesor Jurídico, quienes son nombrados por este funcionario. El Auditor General presenta todos sus informes al Comité de Cuentas Públicas que es designado por el Parlamento. Este Comité tiene la posibilidad de solicitarle a la oficina de auditoría realice una auditoría de un área en particular. El Parlamento establece el presupuesto de la oficina de auditoría la cual contaba en 2019 con 287 empleados.</p>	<p>La Oficina audita las cuentas del Gobierno y examina si los fondos del Gobierno se administran de acuerdo con las intenciones y decisiones del Parlamento danés. Tiene derecho de acceso a toda la información que necesita para realizar su trabajo.</p> <p>La Oficina audita todas las cuentas gubernamentales de los ministerios y agencias gubernamentales; las cuentas de instituciones, asociaciones o fundaciones cuyos gastos o déficits contables estén cubiertos por subvenciones financiadas por el Estado; las cuentas de las entidades administrativas independientes establecidas por ley; y las cuentas de sociedades y empresas en las que el Estado participa directa o indirectamente como socio, o donde es socio comercial responsable. No tiene mandato para auditar al banco central danés.</p> <p>La Oficina colabora estrechamente con los ministerios pertinentes y brinda apoyo en forma de orientación para sus procedimientos de contabilidad y control contable.</p>	<p>Realiza auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño de acuerdo con las Normas de Auditoría del Sector Público de Dinamarca, que se basan en las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, por sus siglas en inglés).</p> <p>La Oficina Nacional de Auditoría y el Comité de Cuentas Públicas realizan seguimiento de sus recomendaciones por parte de los auditados para verificar el impacto de sus auditorías.</p>

Responsabilidad fiscal

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Francia	<p>El Tribunal de Cuentas (The French National Court of Accounts – CDC-) es un órgano colegiado compuesto por el Primer Presidente y seis presidentes de cámaras quienes son designados por decreto del Presidente de la República emitido por el Consejo de Ministros a propuesta del Primer Ministro. El período de estos funcionarios es continuo hasta su edad legal de jubilación. El Primer Presidente preside también el Tribunal Disciplinario Presupuestario y Financiero; el Consejo Superior de Finanzas Públicas; y el Consejo de Contribuciones Obligatorias. El Tribunal de Cuentas es apoyado por 17 Cámaras Regionales que están encabezadas por presidentes, quienes conforman un Consejo Superior que es presidido por el Primer Presidente. En 2019 el Tribunal de Cuentas contaba con 782 empleados y las Cámaras Regionales tenían 1.016, en ambos tipos de entidades aproximadamente el 73% realizaba funciones de auditoría.</p>	<p>El Tribunal de Cuentas es responsable de auditar a todas las organizaciones públicas y fondos públicos; de certificar las cuentas estatales y de seguridad social; y de evaluar las políticas públicas. El Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales auditan la gestión y contabilidad de la Presidencia de la República, la Asamblea Nacional, el Senado, los ministerios y agencias gubernamentales, las entidades descentralizadas y empresas de propiedad pública. Además, auditan la gestión y cuentas de la seguridad social; la gestión y contabilidad de las autoridades locales y sus agencias; fondos públicos otorgados a entidades privadas; fondos utilizados por organizaciones benéficas si son donados a través de campañas públicas; y fondos utilizados por entidades privadas, si dichos fondos provienen de subvenciones privadas exentas de impuestos. El Tribunal Disciplinario Presupuestario y Financiero asociado juzga las irregularidades cometidas por los administradores que manejan cualquier tipo de fondos públicos o su equivalente.</p>	<p>Los métodos de auditoría son definidos por el Tribunal de Cuentas y las Cámaras Regionales con base en estándares internacionales. Las actividades jurisdiccionales siguen estrictas reglas de procedimiento.</p>

Anexo

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Grecia	<p>El Tribunal Helénico de auditoría (The Hellenic Court of Audit – HCA–) es una corte con función jurisdiccional y de auditoría compuesta por el Presidente, ocho vicepresidentes y 33 jueces consejeros.</p> <p>En 2020 el tribunal tenía 647 empleados y 133 jueces. El 15% de los empleados tenían funciones gerenciales, el 65% realizaban actividades de auditoría y el 20% restante tuvo funciones administrativas.</p>	<p>El Tribunal realiza auditorías de los gastos y las cuentas del Estado, las agencias locales y las entidades legales según lo dispuesto por la ley o si reciben dinero público. Su jurisdicción se extiende a departamentos y ministerios gubernamentales, organismos gubernamentales locales y otras organizaciones del sector público.</p> <p>Tiene el derecho de acceso completo a todos los libros de contabilidad del Gobierno central y local, la documentación de respaldo y el personal.</p> <p>Audita a la Presidencia de la República, los ministerios, las entidades descentralizadas, municipios, regiones, organizaciones de seguridad social, hospitales estatales.</p> <p>Debe presentar al Parlamento un informe anual sobre sus actividades de auditoría y un informe sobre las cuentas, el balance y otros estados financieros del Estado (declaraciones).</p>	<p>Cada año el Presidente del tribunal presenta el programa de auditoría anual al Parlamento, que puede priorizar algunas de las auditorías planificadas y expresar interés en hasta tres auditorías más, centrándose en las debilidades de los sistemas de gestión pública. Realiza auditorías previas a la celebración de contratos de alto valor económico adjudicados por el Estado o cualquier otra entidad jurídica equivalente, según lo especifique la ley (auditoría precontractual); auditorías <i>ex post</i> de las cuentas de los contables del Estado y de las administraciones locales u otras personas jurídicas, auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño en áreas de alto riesgo de acuerdo con el programa de auditoría anual.</p>
Irlanda	<p>La Oficina del Contralor y Auditor General (Office of the Comptroller and Auditor General) es una oficina de auditoría independiente del Gobierno dirigida por un Contralor y Auditor General, quien es designado por el Presidente irlandés con base en una propuesta del Parlamento por un período que va hasta la edad legal de jubilación.</p> <p>Tiene una Junta de Auditoría integrada por el Contralor y Auditor General, el Secretario y los directores de auditoría, y una Junta de Administración integrada por los directores y subdirectores de auditoría.</p> <p>En 2019 contaba con 185 empleados.</p>	<p>La Oficina del Contralor y Auditor General audita e informa sobre las cuentas de los organismos públicos; establece si las transacciones de los organismos públicos se realizan de acuerdo con las autoridades legales que los rigen y que los fondos se destinan a los fines previstos; examina si los organismos públicos administran los recursos de manera económica y eficiente y cuentan con mecanismos para evaluar la efectividad de las operaciones; y autoriza la liberación de fondos de Hacienda para los fines permitidos por la ley.</p>	<p>Realiza auditorías financieras y auditorías de desempeño de acuerdo con las Normas Internacionales de Auditoría y el código de ética de la Oficina del Contralor y Auditor General.</p> <p>Utiliza manuales de auditoría financiera y de desempeño.</p>

Responsabilidad fiscal

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Italia	<p>El Tribunal de Cuentas (Corte dei Conti) es el organismo de auditoría externa del Estado que hace parte del Poder Judicial y es independiente del Parlamento y del Gobierno.</p> <p>Es presidido por un Presidente designado por el Presidente de la República de una lista de jueces del tribunal por un período que va hasta la edad de jubilación. El tribunal cuenta con un consejo compuesto por 11 miembros: el Presidente, el Vicepresidente, el Fiscal General, cuatro jueces del tribunal y cuatro miembros nombrados por el Parlamento. En 2020 el tribunal tenía 1.975 empleados y 448 jueces.</p>	<p>El Tribunal de Cuentas tiene el objetivo de garantizar la gestión adecuada y sólida de las finanzas públicas y evaluar su estabilidad. Además, tiene competencia en materia de cuentas públicas y en otras materias previstas por la ley. Audita ministerios, agencias estatales, organismos financiados con fondos públicos, regiones, provincias, municipios, áreas metropolitanas y sus filiales y empresas en las que el Estado italiano, las regiones o los organismos locales tienen una participación mayoritaria.</p>	<p>Auditoría <i>ex ante</i> de las medidas y directivas administrativas más significativas desde el punto de vista financiero emitidas por el Gobierno de conformidad con la ley, con el objetivo de prevenir cualquier incumplimiento de la ley por parte de las acciones del Gobierno.</p> <p>Auditoría <i>ex post</i> de toda la actividad de la administración pública con el objetivo de evaluar la conformidad de los resultados con los objetivos establecidos por la ley.</p> <p>Auditoría de gestión financiera de las entidades, incluidas las empresas, que reciben apoyo presupuestario regular de las administraciones estatal y autonómica o local.</p>
Japón	<p>La Junta de Auditoría de Japón (The Board Audit of Japan) es un órgano independiente de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Japón. La Junta está compuesta por la Comisión de Auditoría, y el Buró Ejecutivo General. La Comisión está integrada por tres comisionados y dirige y supervisa las actividades realizadas por el Buró. Los comisionados son designados por un período de siete años.</p> <p>Por su parte, el Buró realiza las auditorías y se encarga del trabajo administrativo. El Buró está compuesto por una Secretaría y cinco oficinas.</p>	<p>La Junta audita las cuentas finales de los gastos e ingresos del Estado, las cuentas de las instituciones gubernamentales afiliadas y las agencias administrativas incorporadas, y las de los organismos que reciben asistencia financiera del Estado. Se realizan auditorías a entidades de forma periódica y auditorías discrecionales.</p>	<p>La Junta utiliza dos métodos de auditoría: la auditoría documental en la oficina y la auditoría sobre el terreno.</p> <p><i>Auditoría documental en oficina:</i> Se auditan los estados de cuentas y las pruebas documentales presentadas por las entidades fiscalizadas.</p> <p><i>Auditoría de campo:</i> Se realiza cuando la información que se puede obtener de los estados de cuentas y las pruebas documentales es limitada. Por ello, la Junta envía a sus auditores a la sede y las sucursales de los ministerios y agencias gubernamentales, o sitios de proyectos para realizar auditorías.</p>

Anexo

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
México	<p>La Auditoría Superior de la Federación –ASF– es un órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados dotado de autonomía técnica y de gestión que se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales.</p> <p>La ASF es presidida por el Auditor Superior de la Federación, quien es elegido por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados por un periodo de ocho años.</p>	<p>La ASF informa a la Cámara de Diputados el resultado de la revisión y fiscalización superior de la Cuenta Pública, a la vez que emite las observaciones y recomendaciones que, a su juicio, son procedentes para fomentar administraciones públicas comprometidas con la obtención de resultados y la satisfacción de las necesidades de la población y, en su caso, aplica directamente las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes y promueve el cumplimiento de otro tipo de responsabilidades a que haya lugar, derivadas del incumplimiento de la ley.</p>	
Países Bajos	<p>El Tribunal de Cuentas de los Países Bajos (The Netherlands Court of Audit –NCA–) es un órgano colegiado independiente sin función jurisdiccional que actúa como el auditor externo del Gobierno central.</p> <p>El tribunal tiene un presidente que es nombrado hasta la edad legal de jubilación de 70 años que es elegido de entre los tres miembros de la junta de gobierno de la entidad. Los miembros de la Junta son nombrados por el jefe de Estado. La decisión de nombramiento es preparada conjuntamente por la Junta y el Parlamento.</p> <p>En 2019 tuvo 245 empleados.</p>	<p>El NCA audita los ingresos y gastos del Gobierno (ministerios y fondos estatales) e informa al Parlamento para que este de aprobación a la gestión del Gobierno.</p>	<p>El Tribunal de Cuentas realiza auditorías financieras y de desempeño.</p>

Responsabilidad fiscal

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Portugal	<p>El Tribunal de Cuentas de Portugal (Tribunal de Contas -TCP-) es un órgano colegiado con funciones fiscalizadoras y jurisdiccionales. Está integrado por un Presidente y 18 jueces. El Presidente es el jefe de la institución y es designado por el Presidente de la República por un período de cuatro años. Los jueces son nombrados de por vida y se seleccionan a través de un concurso público. La entidad tuvo 553 empleados en 2020.</p>	<p>El Tribunal de Cuentas controla la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos públicos y la deuda pública; emite dictamen sobre las Cuentas Generales del Estado y las Cuentas de las Comunidades Autónomas y certificará las Cuentas Generales del Estado a partir de 2023; además hace evaluaciones sobre la gestión financiera pública. Audita las entidades del Gobierno central; las regiones autónomas de las Azores y Madeira y sus distintos departamentos; las autoridades locales y sus asociaciones o federaciones, incluidas las áreas metropolitanas; las instituciones de seguridad social; asociaciones públicas, asociaciones de entidades públicas o asociaciones de entidades mixtas que en su mayoría son financiadas por entidades públicas o sujetas a su control de gestión; empresas de propiedad estatal; empresas regionales y municipales; empresas con concesiones para administrar empresas de propiedad estatal, empresas con participación de capital público o empresas mixtas controladas por el sector público; empresas con concesiones o que gestionen servicios públicos y empresas con concesiones de obra pública.</p>	<p>El Tribunal realiza todo tipo de auditorías y establece en manuales, con base en las normas internacionales de auditoría y las mejores prácticas, los métodos y metodologías utilizados en estas.</p>

Anexo

País	TIPO DE ORGANIZACIÓN	MANDATO - ENTIDADES AUDITADAS	MÉTODOS DE AUDITORÍA ^{a/}
Reino Unido	<p>La Oficina Nacional de Auditoría (National Audit Office –NAO–) es un órgano independiente del Gobierno que apoya al Parlamento.</p> <p>Es dirigida por el Contralor y Auditor General quien es un funcionario de la Cámara de los Comunes y se encarga de certificar las cuentas de todos los departamentos gubernamentales y otros organismos del sector público y de examinar e informar al Parlamento sobre si los departamentos y los organismos que financian han utilizado sus recursos de manera eficiente, eficaz y económica.</p> <p>La NAO cuenta con aproximadamente 800 empleados los cuales no son funcionarios públicos.</p>	<p>La NAO realiza auditorías a las organizaciones del sector público para el Parlamento. Audita las cuentas financieras de departamentos y otros organismos públicos y examina cómo se ha gastado el dinero público mediante el análisis de la relación calidad-precio.</p>	<p>Lleva a cabo auditorías financieras a través de las que se obtiene evidencia para dar una seguridad razonable de que los estados financieros están libres de incorrección material, ya sea causada por fraude o error.</p> <p>Cada año realiza alrededor de 60 estudios de valor por dinero mediante los cuales se proporciona un análisis independiente y riguroso al Parlamento sobre la forma en que se ha gastado el dinero público para lograr esos objetivos de política pública. Además, los estudios incluyen recomendaciones sobre cómo lograr una mejor relación calidad-precio y mejorar los servicios bajo examen.</p>

a/ Según la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –INTOSAI– hay tres tipos de auditoría: 1. *Auditoría financiera*: Se trata de una auditoría de estados financieros con el propósito de aumentar el grado de confianza de los usuarios previstos de los estados financieros; 2. *Auditoría de cumplimiento*: Permite determinar si las actividades de las entidades del sector público están de acuerdo con la normativa pertinente (leyes, reglamentos y normas) que regula dichas entidades. iii) Auditoría de gestión: Evalúa si las instituciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones gubernamentales, están desempeñándose de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y si hay espacio para mejoras. Ver Public Audit in the European Union [op.europa.eu/webpub/eca/book-state-audit/en/index.html]; y [www.nao.org.uk/home.htm]. Elaboración: Subdirección de Estudios Macroeconómicos - Dirección de Estudios Económicos.

LOS AUTORES

LUIS ALBERTO RODRÍGUEZ OSPINO

Economista de la Universidad Nacional de Colombia con Maestría en Política Económica de la Universidad de Columbia en Nueva York.

Ex Director del Departamento Nacional de Planeación, ex Viceministro Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También ha sido asesor económico en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD–, consultor en el Ministerio de Trabajo y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID–, Jefe de Estudios Económicos de Asobancaria, consultor en la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Director (E) de Fondo de Garantías de Entidades Cooperativas (Fogacoop), profesor de la Universidad del Rosario y la Universidad Nacional de Colombia.

GABRIEL ARMANDO PIRAQUIVE GALEANO

Es Master MA in Economics de la Universidad de Essex del Reino Unido y economista de la Universidad Nacional de Colombia. Se ha desempeñado como Subdirector de Análisis Fiscal del Departamento Nacional de Planeación, asesor de la Dirección General del DNP, Asesor de la Dirección de Desarrollo Urbano del DNP y ha sido profesor de la Universidad de los Andes.



Editado por el Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–,
en enero de 2022

Se compuso en caracteres Cambria de 12 y 9 pts.

Bogotá, Colombia

