
Instituciones políticas y el proceso presupuestal

Natalia Salazar

Congreso Nacional de Economía

Universidad de los Andes

Bogotá, septiembre 27

Principales conclusiones de Cárdenas, Mejía y Olivera (2010)

- La Constitución de 1991 ha tenido un impacto fiscal considerable
 - Cambiaron las reglas del juego político, el número de actores y su importancia relativa
 - Aumentó la inflexibilidad del gasto público
 - Se ha reducido la influencia del Congreso en la aprobación de la Ley Anual de Presupuesto
 - El Congreso influye:
 - A través de adiciones presupuestales
 - Favoreciendo el gasto social
-

Hipótesis

■ Presupuesto, Gasto Público y Congreso

- El Congreso ha visto reducido el espacio para influir en la Ley Anual de Presupuesto. Además de las inflexibilidades que ya existen (SGP y pensiones), el legislativo busca crear títulos de gasto en leyes, especialmente en el tema social, ya sea de iniciativa legislativa o gubernamental, aumentando todavía más la inflexibilidad del gasto del Gobierno Nacional Central
- La importancia de la Ley de Sostenibilidad Fiscal como un derecho constitucional y de la regla fiscal

■ Presupuesto y Ejecutivo

- El Congreso ya no influye a través de adiciones, desde 2005 no las hay (se han dado aplazamientos). La presión sobre el Presupuesto viene en medida importante del mismo Ejecutivo (sectores-ministerios). Aquí hay aspectos del proceso presupuestal que pueden revisarse
-

Decretar gasto: posibilidad compartida entre el Gobierno y el Congreso

- La Constitución Política establece que los proyectos de ley sometidos a consideración del Congreso podrán presentarse por **iniciativa de los congresistas**, del Gobierno Nacional, por iniciativa popular, así como de los funcionarios y organizaciones a los que expresamente se les ha facultado para el efecto por norma constitucional
 - Asimismo, el artículo 154 de la Constitución Política **reserva al Gobierno Nacional la iniciativa legislativa sobre materias concretas**, de tal forma que los proyectos de ley que versen sobre dichas materias sólo podrán ser presentados al Congreso de la República a través de los Ministros de o, en su defecto, ser avalados por el Gobierno Nacional
-

Decretar gasto: posibilidad compartida entre el Gobierno y el Congreso

- Hay posiciones discordantes en cuanto a la iniciativa legislativa sobre proyectos de ley que implican gasto público
- En la actualidad está vigente la tesis sostenida por la Corte según la cual la iniciativa legislativa en materia de gasto público no es exclusiva del Gobierno Nacional. Se reconoce la posibilidad de que los congresistas propongan proyectos de ley que impliquen gasto
- *“Por tal motivo, debe reconocerse, entonces, que a partir de la vigencia de la Carta Política los congresistas readquirieron la iniciativa para presentar proyectos de ley que decreten gasto público” (Sentencia C- 343 de 1995, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa)*

Para mayor detalle ver MFMP (2008)

En Chile no es igual

- En Chile, la Constitución otorga al **Presidente de la República** la **iniciativa exclusiva** de los proyectos de ley que tienen relación con la Administración Financiera o Presupuestaria del Estado
 - **El Congreso Nacional no puede aumentar ni disminuir la estimación de los ingresos, sólo puede reducir los gastos** contenidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, a excepción de aquellos establecidos por leyes permanentes. El Congreso no puede aprobar ningún nuevo gasto con cargo a los fondos de la Nación sin que se indiquen, simultáneamente, las fuentes de recursos requeridos para financiar dicho gasto
-

En Perú tampoco

- La Constitución indica que **los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos**, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. El Congreso no puede aprobar tributos predeterminados, salvo por solicitud del Poder Ejecutivo
-

Ley 819 busca racionalizar la iniciativa legislativa con impacto fiscal

- La Ley 819 define parámetros que deben cumplirse en el ejercicio de la actividad legislativa, con el fin de ajustarse al MFMP
- Todas las iniciativas legislativas que acarrear gasto o reducen los ingresos deben incluir dentro de la exposición de motivos y las ponencias de todas las iniciativas, sin excepción, el respectivo análisis fiscal
- Las iniciativas que acarrear gasto o reducen los ingresos deben definir la fuente adicional de ingreso
- El Ministerio de Hacienda y Crédito Público debe rendir concepto, en cualquier tiempo durante el trámite legislativo sobre el análisis de los costos fiscales y la fuente de ingreso adicional
- De acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la ausencia de dicho concepto no constituye razón suficiente para argumentar la inconstitucionalidad del proyecto

Costo fiscal de las leyes sancionadas

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total leyes	67	68	116	60	88	102
Inexequibles		1	1			
Sin costo fiscal	41	28	69	24	50	54
Con costo fiscal	26	41	46	36	38	48
Cuantificable	6	9	10	14	18	35
Permanente	2	2	8	10		
Transitorio	4	7	2	4		
No cuantificable	20	32	26	22	20	19
Permanente	15	21	20			
Transitorio	5	11	16			
Costo estimado anual (\$mm)	1,200	2,042	362	1,300	300	1,200

Fuente: MFMP 2005-2010

Decisiones Corte sobre Objeción Presidencial por violación Ley 819

SENTENCIA	TEMA		FALLO
C-1113-04	Honores Municipio de Soledad	Objeciones	Desfavorable
C-500-05	Honores Nocaima – Departamento de Cundinamarca	Objeciones	Desfavorable
C-729-05	Honores Toledo – Antioquia	Objeciones	Desfavorable
C-874-05	Profesionales Especializados en el exterior	Objeciones	Desfavorable
C-072-06	Madres Comunitarias – Seguridad Social en Salud	Objeciones	Desfavorable
C-856-06	Honores Teatro Colombiano	Objeciones	Favorable Parcialmente
C-929-06	Honores Caicedonia – Departamento Valle del Cauca	Objeciones	Desfavorable
C-502-07	Elección Directa de Parlamentarios Andinos	Demanda	Desfavorable
C-911-07	Madres Comunitarias – Salarios	Objeciones	Desfavorable
C-955-07	Ley 1122 de 2007 – Creación de la CRES	Demanda	Desfavorable
C-315-08	Sanciones – Servicio Militar Obligatorio	Objeciones	Desfavorable
C-731-08	Honores Alejandría – Departamento de Antioquia	Objeciones	Desfavorable
C-1139-08	Honores Universidad de la Guajira	Objeciones	Desfavorable
C-1197-08	Honores – Festival de Poesía de Medellín	Objeciones	Desfavorable parcialmente
C-1200-08	Honores Municipio de San Juan – Tolima	Objeciones	Desfavorable

Última decisión de objeción

- C-700/10
 - Ley No. 240/07 C 136/06 S “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia salarial y prestacional de los miembros de las Asambleas Departamentales”
 - La Corte consideró que el Ministro de Hacienda había puesto de presente, de manera suficientemente sustentada, el impacto fiscal de la iniciativa y la carga que significaría para las entidades territoriales de aplicarse
 - “En cambio, el Congreso no desvirtuó las razones aducidas por el Gobierno y, a pesar de ello, continuó con el trámite legislativo”
-

Adicionalmente

- Algunas de las decisiones de la Corte tienen impacto fiscal:
 - Unificación de POS del régimen contributivo y subsidiado
 - Atención integral a población desplazada
-

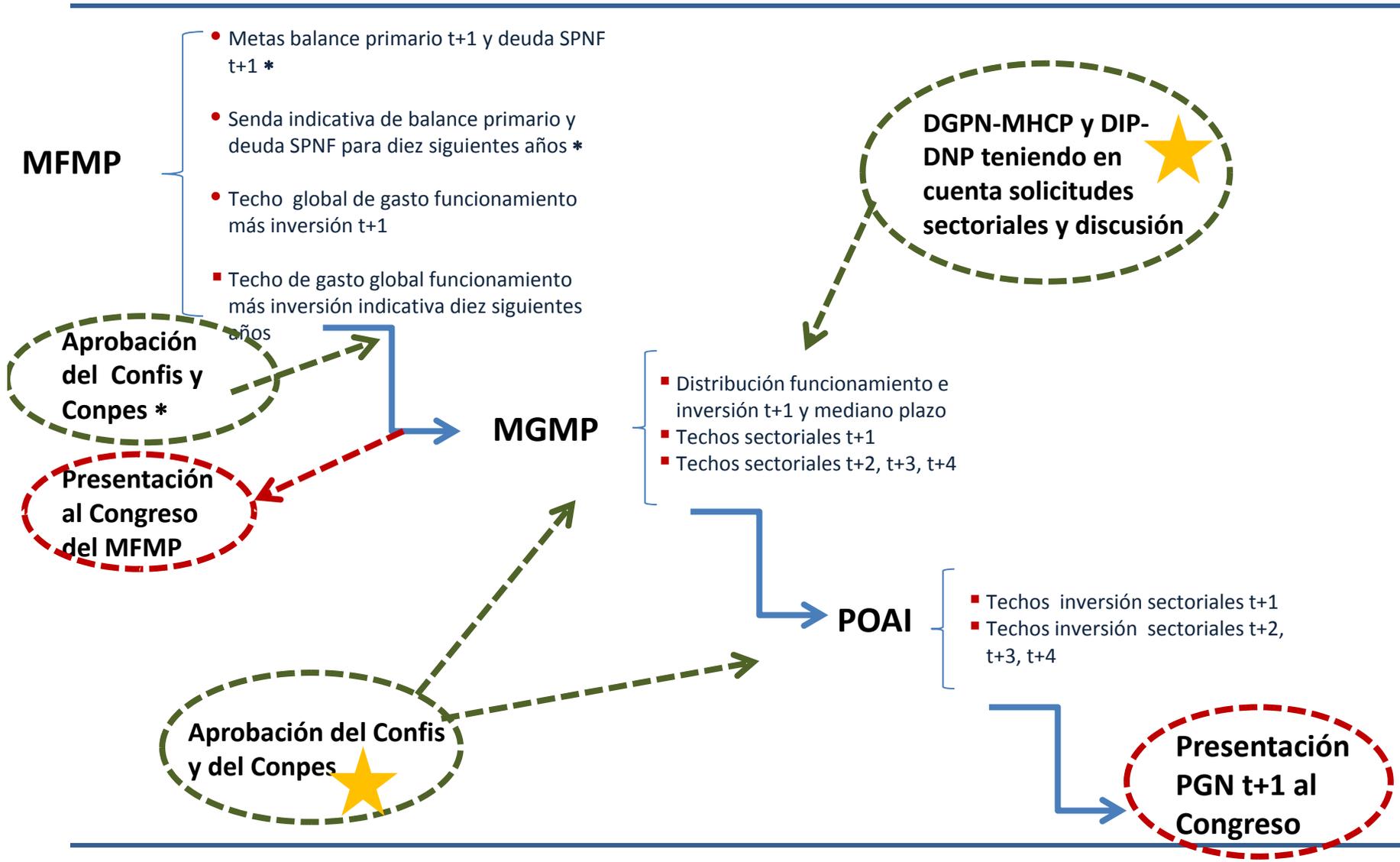
Esto evidencia necesidad de:

- Acto Legislativo que establece la sostenibilidad fiscal como derecho de todos los colombianos
 - Antecedente importante. Acto Legislativo 01 de 2005 (pensiones): “Las leyes en materia pensional que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de este acto legislativo, deberán asegurar la sostenibilidad financiera de lo establecido en ellas”
 - Regla Fiscal
-

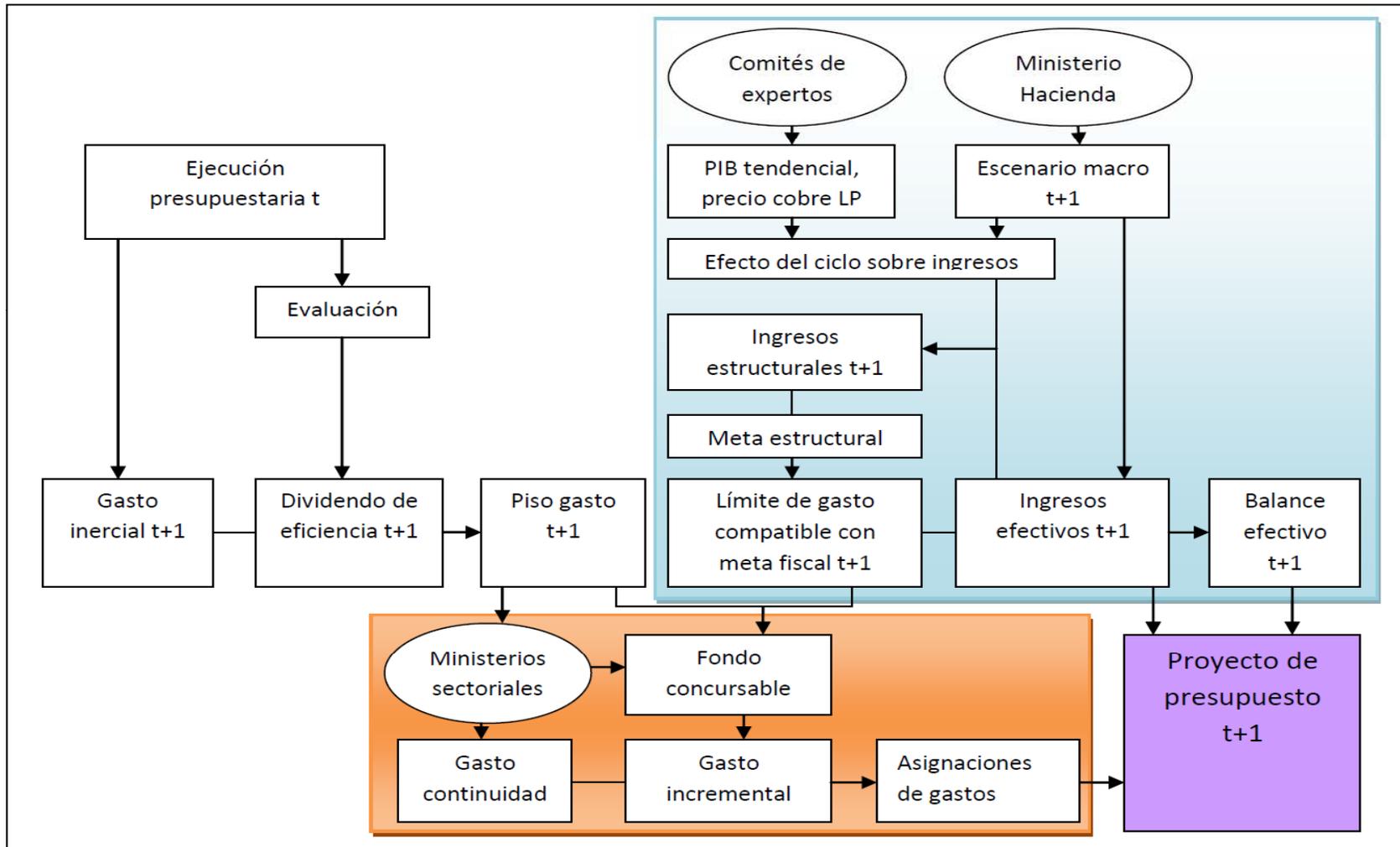
Presupuesto y Ejecutivo

- El espacio de influencia del Congreso en el Presupuesto se ha reducido
 - El ejecutivo (diferentes ministerios y sectores) en cambio, tiene espacio para influir en el Presupuesto
-

Proceso elaboración del Presupuesto



Chile: elaboración del Presupuesto



Chile: proceso presupuestal

- Se dejó de comunicar “marcos” o “techos” presupuestarios por institución, para definir “pisos” de gasto inercial (obligaciones legales y contractuales, compromisos plurianuales y gastos de funcionamiento de continuidad)
 - La diferencia entre el gasto máximo definido con la regla estructural y la suma de los gastos inerciales se define un “fondo concursable” cuyos recursos se asignan a los componentes incrementales o discrecionales del gasto, incluyendo la creación de nuevos programas o la ampliación de los existentes
 - El Ministerio de Hacienda requiere así a los ministerios sectoriales propuestas para el fondo concursable, las que deben especificar su marco lógico y resultados esperados.
 - Estas propuestas son posteriormente sometidas a una revisión por el Ministerio de Planificación (MIDEPLAN) y jerarquizadas en función de su calidad y vinculación con las prioridades programáticas del gobierno, para validación por el Presidente **(Es decir no está en esta discusión el Ministro de Hacienda)**
 - Culminado este proceso, cada ministerio sectorial recibe una comunicación de su presupuesto definitivo
-

Fuente: tomado de Marcel (2010)