

**“LA INCIDENCIA DE LOS CUPOS INDICATIVOS EN LAS RELACIONES
EJECUTIVO-LEGISLATIVO EN LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO”**

**ESTUDIO DE CASO
PRESENTADO COMO REQUISITO PARA OPTAR AL TÍTULO DE
POLITÓLOGO
EN LA FACULTAD DE CIENCIA POLÍTICA Y GOBIERNO
UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO**

**PRESENTADO POR:
CHRISTIAN CAMILO LUNA CHACÓN**

**DIRIGIDO POR:
GERMAN PUENTES GONZALEZ
SEMESTRE II, 2016**

RESUMEN:

El propósito de este trabajo es analizar la incidencia que tienen los llamados cupos indicativos sobre las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, ubicados en el contexto de discusión y aprobación de la ley anual de presupuesto. El mecanismo conocido anteriormente como auxilios parlamentarios, hoy ha evolucionado y recibe el nombre de cupos indicativos.

La investigación se divide en tres momentos: Marco legal de la ley anual de presupuesto y el derecho presupuestario en Colombia, el origen y evolución de los cupos indicativos durante los momentos históricos del derecho presupuestario. Finalmente, la incidencia de los cupos indicativos en las relaciones ejecutivo – legislativo.

Palabras clave: Presidencialismo, Clientelismo, Presupuesto y cupos indicativos

	Pág.
Introducción	3
1 SOBRE LOS ASPECTOS TEÓRICOS	5
1.1 Algunas definiciones conceptuales	5
1.2 Marco constitucional y legal	6
2 LOS CUPOS INDICATIVOS EN EL MARCO DEL DERECHO PRESUPUESTARIO COLOMBIANO	11
2.1 Derecho presupuestario	11
2.2 Generalidades del Procedimiento de la Ley Anual de Presupuesto	14
2.3 Los cupos indicativos en la ley anual de presupuesto	18
3 LA INCIDENCIA DE LOS CUPOS INDICATIVOS	21
3.1 Juan Manuel Santos instaura la figura de los Cupos indicativos	21
3.2 El mercado de los cupos indicativos	22
3.3 Los cupos indicativos fortalecen el sistema presidencialista en Colombia	23
Conclusiones	27

INTRODUCCIÓN:

Este es un acercamiento al estudio de las relaciones entre los poderes públicos, especialmente entre la rama legislativa y ejecutiva. La investigación se centra en analizar al Congreso de la República y al gobierno nacional como actores relevantes que convergen en la presentación y aprobación del proyecto de ley anual de presupuesto.

Los cupos indicativos, como vestigios de los auxilios parlamentarios, generan una relación desigual entre los actores estudiados en el marco de la presentación y aprobación del proyecto de ley anual de presupuesto. Porque de acuerdo al marco legal del tema presupuestario existen espacios en los cuales los cupos indicativos son determinantes para que la relación entre los actores se incline en favor del ejecutivo.

Esta investigación tiene tres momentos. En primer lugar, un proceso descriptivo de los aspectos teóricos generales del presupuesto público, el marco legal y constitucional en donde se desenvuelve la presentación, aprobación y ejecución de la ley anual de presupuesto.

En un segundo capítulo la investigación entra a una fase explicativa del problema, donde se hace un análisis del derecho presupuestario colombiano en el cual se desenvuelven las relaciones a estudiar, finalmente se describe el origen de los cupos indicativos en Colombia, para entender cómo es la relación entre la rama ejecutiva y legislativo.

En el tercer capítulo, en el marco de una fase analítica de la investigación, se describen las alteraciones que existen en las relaciones entre los actores en contienda. Así mismo, se explica el proceso de las relaciones entre los actores, que concluye en que el Congreso de la República ceda ante el ejecutivo en sus dos funciones principales, legislar y hacer control político.

Este trabajo pretende mostrar que la participación de los congresistas en el presupuesto público no es del todo equivocada, lo que debe existir es una participación equitativa de todas las fuerzas políticas. Por supuesto en términos formales, al amparo de la legalidad, sin dejar espacios a la duda o a la falta de transparencia.

En el trabajo también se debate sobre la distorsión de las funciones del legislativo en cuanto al control político, que se debilita de manera permanente en relación al ejecutivo por la gran influencia que el segundo ejerce sobre el primero en términos de cuotas burocráticas y presupuestales. Es un debate de plena vigencia, en donde se evidencian algunas fallas estructurales de la democracia colombiana. No se pretende caer en la denuncia o emitir juicios alrededor de las actuaciones de determinados funcionarios. La investigación ahonda en la necesidad de estudiar el origen de los cupos indicativos en el proyecto ley anual de presupuesto para analizar la incidencia que tienen en las relaciones entre el ejecutivo y legislativo.

A pesar de hacer un análisis sobre el funcionamiento de los cupos indicativos, no fue fácil determinar aspectos de carácter no formal que hacen parte de las relaciones entre los actores. En términos generales, el lector podrá entender por qué los cupos indicativos generan una distorsión de las funciones del poder legislativo, entender su origen, evolución y comportamiento de los actores a través de sus intereses particulares.

1. SOBRE LOS ASPECTOS TEÓRICOS

1.1. Algunas definiciones conceptuales

El presupuesto es la línea base de la planeación estratégica para cualquier actividad económica, social, política; es una estimación de ingresos y gastos para lograr un plan de operaciones en un período determinado. Como afirmó Sweeny “un presupuesto puede definirse como la presentación ordenada de los resultados previstos de un plan, un proyecto o una estrategia”. (Sweeny, 1984, citado por Puentes, 2013, P.23)

En el contexto de la gerencia pública, el presupuesto es una herramienta de carácter financiero, económico, social en la que se proyectan los ingresos y egresos para una vigencia fiscal, en cumplimiento del Plan de Desarrollo, diseñado por el Ejecutivo, sometido a aprobación del Legislativo; sujeto a la rigidez de la legislación y los marcos normativos que los Estados han definido.

Existe un consenso en la academia frente al papel protagónico que juega el presupuesto público en el marco de la economía pública. Gerhard Colm (Colm, citado por Restrepo, 2007) lo categorizó de manera tajante: “El presupuesto es el centro nervioso de la economía pública. El papel que juega dentro de la economía pública puede compararse al del mercado en el sector privado de la economía.”

Bajo la premisa anterior, se puede afirmar que el presupuesto es la base del desarrollo de las políticas públicas de un gobierno, de allí radica la importancia para orientar el gasto público hacia la ejecución de las diferentes iniciativas gubernamentales. Sin embargo, es necesario definir el concepto de presupuesto público que orientará la investigación.

Doricela Mabarab define el presupuesto público como;

El conjunto de normas jurídicas pertenecientes al derecho público en general, y al derecho financiero en particular, que tienen por objeto regular todos los aspectos relacionados con la creación de sistemas y procedimientos de elaboración, ejecución y control de los ingresos obtenidos y de los gastos realizados por las diferentes dependencias y entidades del Estado, encaminados a la satisfacción de las necesidades públicas. En consecuencia, el derecho presupuestal comprende, por una parte, el conjunto de normas jurídicas que regulan la percepción de los ingresos

públicos, y por la otra, las que se ocupan de regular el gasto efectuado por las entidades gubernamentales. (Mabarack, citado por Puentes, 2013, 31)

Una vez comprendido el presupuesto público como el cuerpo de normas que le permiten a los Estados satisfacer sus necesidades públicas, se debe entender cómo opera el presupuesto público en Colombia, para lo que la Corte Constitucional, por medio, de la sentencia C-685 de 1996 aportó a la construcción de una definición del presupuesto en el marco del estudio del derecho presupuestario en Colombia.

Es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, en tanto y en cuanto cumple funciones redistributivas de política económica, planificación y desarrollo; es también un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la Ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público, lo cual justifica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, ya que las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta Ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental. (Corte Constitucional, S C-685, 1996)

El presupuesto público, como plan operativo anual del gobierno, cuyo nombre es lleva el nombre de Presupuesto General de la Nación, en adelante PGN, es el instrumento a través del cual la Administración Central identifica las fuentes de ingreso disponibles, para realizar la asignación de los recursos a la estructura del Estado, con el fin de garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo en cada anualidad. El PGN, está integrado por: El Presupuesto de Rentas, El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones, y Las Disposiciones Generales. El PGN cumple un ciclo que va desde la programación, presentación, estudio y aprobación, liquidación, ejecución y seguimiento, y evaluación.

1.2 Marco constitucional y legal

El Marco normativo que rige la programación del presupuesto público cada año es producto de lo que se entiende como el Derecho Presupuestario Colombiano. Éste está conformado esencialmente por las partes pertinentes contenidas en el título XII de la Constitución política, especialmente las referidas a los planes de desarrollo, y a las disposiciones de la ley anual de presupuesto. Adicionalmente, el Estatuto Orgánico del Presupuesto que es con la constitución política, la piedra angular que rige al PGN, sin embargo, no es la única norma que regula el presupuesto público. La Dirección General de Presupuesto recoge alrededor de

30 normas básicas entre decretos, Leyes y resoluciones que componen el marco legal de la Ley anual de presupuesto.

El estatuto Orgánico del presupuesto es la principal norma para entender el presupuesto público. Este estatuto es el Decreto 111 de 1996, por medio del cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, sin embargo más adelante se reglamenta con el Decreto 568 de 1996 y el Decreto 630 del mismo año.

Siendo así, el Decreto 111 de 1996 la base actual de la reglamentación sobre el Presupuesto General de la Nación. No obstante, al Estatuto Orgánico del Presupuesto lo complementa una normatividad, de la cual, para el objeto de esta investigación se enunciarán las más relevantes. En términos generales y su explicación somera es la siguiente:

La Ley 38 de 1989, establece ordenar en un solo cuerpo normativo las Leyes referentes al presupuesto nacional; además de ello en el artículo primero señala que: “todas las disposiciones en materia presupuestal deben ceñirse a las prescripciones contenidas en este”.

Un año después, con la Constitución Política Colombia de 1991 se crea el marco constitucional de la Ley anual de presupuesto. En el Título XII del régimen económico y de la hacienda pública, el capítulo 3 desde el artículo 345 de la constitución política de 1991 hasta el artículo 355. El constituyente reguló en dichos artículos aspectos sobre la elaboración, presentación, ejecución, entre otros. Se enmarca todo lo referente al presupuesto que más adelante será reglamentado y se legislaría al respecto.

El artículo 352 estableció que el congreso debe expedir la Ley Orgánica del Presupuesto a la cual de sujetarse toda la actividad legislativa en esta materia.

Además de lo señalado en esta Constitución, la ley orgánica del presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar. (Const., 1991, art. 352)

Es a partir de este marco constitucional y de la ley orgánica de presupuesto compilada en el Estatuto Orgánico del presupuesto que se deben regir todas las normas y ordenamientos que en cuanto al presupuesto público se refieran.

A partir de la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 se realizan modificaciones a la Ley orgánica de Presupuesto, que estaba condensada en la Ley 38 de 1989. Incluía una autorización al Gobierno para compilar las normas, sin cambiar su redacción ni contenido. Por lo anterior, en 1995 se compilan la Ley 179/94 y la Ley 225/95 por medio del Decreto 360 de 1995 que hasta el momento conformaba el Estatuto Orgánico del Presupuesto. En 1995 también se expide el Decreto 359 en el cual se crean disposiciones transitorias mientras se desarrolla el sistema de Cuenta Única Nacional. A partir de Ley 344 de 1996, y como lo explica David Fernando Morales, es la media “por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones” (Morales Domínguez , 2012, pág. 378)

Desde 1996 se han ido agregando modificaciones y reformas que introducen elementos adicionales a la formulación, construcción y aplicación del presupuesto. En este año se introducen 6 normas que se explicaran a continuación:

El Decreto 3077 de 1989 fue derogado por el Decreto 568 de 1996 que reglamentó la Ley 38 de 1989, Ley 179 de 1994 y 225 de 1995. La reglamentación se da en términos de cobertura, plan financiero, vigencias futuras, preparación del proyecto de presupuesto general de la nación, presentación del ante proyecto y proyecto al legislativo, liquidación del presupuesto y ejecución del mismo, entre otras disposiciones.

En este mismo año, se expide el Decreto 2260 de 1996 que en 5 artículos modifica algunas disposiciones del 568 de 1996. De igual forma, el Decreto 630 de 1996 modifica el Decreto 359 de 1995, que a su vez reglamentaba la Ley 179 de 1994 mencionada anteriormente. Es importante mencionar que la norma base creada en este año fue el Estatuto Orgánico del Presupuesto que se complementa con toda la reglamentación expedidas en 1996.

La importancia del Estatuto Orgánico del presupuesto radica en el esfuerzo institucional por organizar, compilar y reglamentar muchas de las normas que aquí se han explicado. Entre las disposiciones más relevantes de dicho estatuto está consagrada la composición legal del sistema presupuestal, los principios del sistema presupuestal, la naturaleza y composición del Consejo Superior de Política fiscal, aspectos fundamentales del presupuesto de rentas, gastos, Ley de apropiaciones y recursos de capital. Igualmente, se encuentran aspectos de carácter procedimental del presupuesto, su control efectivo por medio del seguimiento financiero, entre otras disposiciones.

En 1998 el Ministerio de Hacienda, por medio del Decreto 1425 determina algunas disposiciones en materia de la Cuenta Única Nacional como la entrada en vigencia del sistema de pagos de dicha cuenta y las etapas por medio de las cuales se llevaría a cabo el procedimiento. Posteriormente, el Decreto 1737 de 1998 emite medidas de austeridad y eficiencia que aplican a entidades públicas que manejan recursos del tesoro público. Le sigue el Decreto 1738 de 1998 por medio del cual se fijan las medidas para recaudar y administrar rentas que permitan reducir el gasto público. A estos dos Decretos, en el mismo año el Decreto 2209 los modifica parcialmente.

En el 2000 se expide la Ley 617 con la cual se adiciona la ley orgánica de presupuesto, se dictan normas para fortalecer la descentralización y para racionalizar el gasto público nacional. Introduce modificaciones al Estatuto, en esta ocasión se añaden modificaciones conforme a los sacrificios de racionalidad y esfuerzo por mejorar la gestión fiscal y la descentralización. Además, modifica parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986 y el Decreto 1421 de 1993.

En el año 2001 la Ley 715 introduce y da definición a la distribución de recursos y asignación de competencias. La Ley 716 del mismo año introduce nuevas normas para el saneamiento de la información contable en el sector público con lo cual, según el artículo primero, se regula la obligatoriedad de los entes del sector público de adelantar las gestiones administrativas necesarias para depurar la información contable, de manera que en los estados financieros se revele en forma fidedigna la realidad económica, financiera y patrimonial de las entidades públicas. Le continuó la Ley 718 de 2001 por medio de la cual

se reglamenta el Fondo de Compensación interministerial, que había creado la Ley 38 de 1989 en el artículo 70.

La Ley 819 de 2003, el Decreto 4730 de 2005, el Decreto 1957 de 2007, el Decreto 2844 de 2010 y el Decreto 4836 de 2011 reglamentan normas orgánicas del presupuesto y modifican Leyes y decretos anteriores a los mismos, donde se van modificando temas relativos al Presupuesto Nacional como la transparencia fiscal, la responsabilidad y la estabilidad macroeconómica, entre otras disposiciones.

En 2004, por medio del Decreto 2789, se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera-SIIF. Sin embargo, en el año 2006 se emitiría el Decreto 4318 que Reglamenta el SIIF. En 2005 se reglamentan otras normas orgánicas del presupuesto por medio de los Decretos 4689 y 4730 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El Ministerio en el año 2007 emite el Decreto 1957 por el cual se dictan normas orgánicas del presupuesto. Finalmente, la última modificación a las normas orgánicas del presupuesto, se consagró en el Decreto 4836 de 2011 que modificó los decretos 115 de 1996, 1957 de 2007 y 2844 de 2010. La última Ley que cierra este recorrido legal fue la Ley 1473 de 2011 que estableció una regla fiscal y se dictaron otras disposiciones.

En el anterior marco legal convergen el ejecutivo y el legislativo, que serán los actores a estudiar en esta investigación, en el caso específico de la formulación y aprobación del Presupuesto General de la Nación.

2. LOS CUPOS INDICATIVOS EN EL MARCO DEL DERECHO PRESUPUESTARIO COLOMBIANO

2.1. Derecho presupuestario

Superado el escenario procedimental de la construcción del presupuesto, en cuanto a la explicación teórica. Es oportuno analizar que en cuanto a la formulación del Presupuesto General de la Nación, el título XII de la constitución política de Colombia, enuncia de manera general, sin dejar de ser concretos, cuáles son las funciones de la rama legislativa en la construcción del PGN. A partir del capítulo 3, del Título XII se evidencia la forma de presentar el presupuesto, en qué términos, a quien, bajo qué parámetros y con qué fin. Sin embargo, el artículo 351 de la Constitución Política de 1991 es determinante en la funciones reales del Congreso, debido a que esgrime lo siguiente: “el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo” (Const, 1991).

Con este artículo queda en evidencia que la capacidad del congreso para incidir en el PGN está supeditada a la voluntad del ejecutivo, en cabeza del jefe de la cartera de hacienda, generando que el Congreso de la República sea únicamente un validador de los deseos del ejecutivo en materia presupuestal. Lo anterior es un síntoma de un debate antiguo en el derecho presupuestario. Paul Laband lo plantea desde su análisis al derecho presupuestario Prusiano, es una discusión sobre la esencia del presupuesto público.

En Colombia entendemos el presupuesto en términos formales como una Ley, sin embargo, a la luz de la teoría de Laband (2012, pág. 33), el presupuesto es un acto administrativo que emite la rama legislativa del poder público a raíz de una imposición constitucional que tiene el ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda. El autor considera que los presupuestos se componen en dos ejes: “La Ley presupuestara consta de dos partes muy distintas entre sí: por un lado, el Presupuesto propiamente dicho, y, por otro, la Ley que lo establece” (Laband, 2012, pág. 33)

El objeto de esta investigación no es hacer una disertación sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, sin embargo, es importante tener claro el debate que los clásicos han

planteado para conocer porque se pueden dar vacíos en el ordenamiento institucional que permitan el surgimiento de mecanismos por fuera de la Ley para equiparar las cargas del poder público. El debate sobre la naturaleza del presupuesto es bastante profundo, esto se evidencia en lo que los clásicos han afirmado, por ejemplo, se sigue afirmando que los elementos que componen el presupuesto permitan entender al PGN como un acto administrativo que promulga el Congreso. “...es de meridiana claridad que el Presupuesto no contiene, por lo regular principios jurídicos y que, por tanto, no es una Ley en el sentido material de la palabra.” (Laband, 2012, pág. 28)

El profesor Rodríguez Bereijo complementa la teoría de Laband desde el ordenamiento jurídico español, a pesar de estar analizando el caso de Colombia es relevante entender las interpretaciones que se hacen de la explicación filosófica del presupuesto.

“...el Presupuesto es un acto legislativo, pero no una Ley, sino un ejemplo característico de actos del parlamento que no cumplen una función legislativa sino política o de control, es insostenible tanto históricamente como desde el punto de vista del Derecho positivo español.” (Rodríguez, 2012, Pág XXXIX)

Lo anterior, por supuesto que se hace dentro del análisis filosófico que motiva la promulgación del presupuesto, sin embargo, en sentido práctico, el presupuesto recibe la connotación de Ley, sobre eso el profesor Rodríguez asegura que tiene unas características especiales que no regulan o legislan sobre aspectos adicionales a los que ya se han referido, podría decirse que es un ejercicio mecánico.

Pero una Ley de características muy peculiares, puesto que no tiene por objeto regular las relaciones jurídicas entre los particulares y el Estado, ni innovar el ordenamiento jurídico existente, ni dictar normas jurídicas de carácter general, sino regular las relaciones entre los poderes del Estado, Legislativo y Ejecutivo dentro de los límites ya determinados legislativamente. (Rodríguez, 2012, Pág LX)

El profesor Cardona también alimenta el debate en el contexto nacional, dada la imposibilidad del Congreso de la República de incidir en la propuesta del Ministerio de Hacienda.

El Debate presupuestal ante los cuerpos colegiados se torna igualmente insustancial, no solamente por la propia naturaleza del presupuesto que no puede corregir los problemas estructurales del ingreso o del gasto, sino porque la constitución deja

prácticamente sin atribuciones al congreso para modificar las proyecciones que el ejecutivo le presente, basta leer la parte pertinente de los artículos 347, 349 y 351 de la constitución política. (Cardona, 2002, pg. 38)

A partir de la realidad constitucional, se genera una desigualdad en las relaciones del Congreso de la República y el ejecutivo en cabeza del Ministerio de Hacienda. El poder legislativo no cuenta con las herramientas para incidir en el presupuesto, cuando su voluntad sea distinta a la del ejecutivo.

Se puede evidenciar que las relaciones entre el ejecutivo y legislativo son asimétricas, la participación real del Congreso en la construcción del presupuesto se limita a la aprobación de las iniciativas del gobierno nacional, dejando de lado a los miembros del congreso en la participación del presupuesto.

“por eso, la aprobación del Presupuesto por el Legislativo constituye la piedra angular de las relaciones entre los poderes del Estado, pues la colaboración del Parlamento en las tareas presupuestarias da lugar a una serie de consecuencias trascendentales” (Rodríguez, 2012, pág. LVI)

Es en este momento que se generan las relaciones asimétricas, en donde se supone que los poderes públicos se deben articular y trabajar de la mano para sacar adelante el Presupuesto General de la Nación. Se ha descrito como desde el punto de vista filosófico, el proceso de aprobación de la Ley anual de presupuesto, se parece más a un acto administrativo y no a una Ley que legisle sobre los aspectos nuevos de las relaciones del Estado. Se evidencia como el proceso de presupuesto se asemeja con facilidad al proceso de emitir un acto administrativo de manera conjunta entre los poderes públicos.

Además, se evidencia como a la luz de la constitución política de 1991 los congresistas no pueden hacer modificaciones al PGN sin autorización del ministro del ramo. Esto quiere decir que dentro de las obligaciones y derechos de los congresistas no se encuentra la posibilidad de modificar el presupuesto cuando sus motivaciones, intereses u otros aspectos sean distintos a la política del gobierno nacional. Quiere decir que aquellos miembros del congreso que no hacen parte de la colación de gobierno, difícilmente, podrán hacer proposiciones exitosas que busquen modificar los planes de inversiones del ejecutivo.

Es en este momento donde surge un espacio en la institucionalidad en donde los congresistas, al no poder modificar el presupuesto en los términos formales de discusión y aprobación de la Ley anual de presupuesto, se generen prácticas informales para acceder a partidas presupuestales, con la justificación de llevar inversiones a sus regiones. El método que se utiliza para dicha participación en el presupuesto se ha denominado por la Corte Constitucional como cupos indicativos o también conocidos como partidas de inversión social regional.

2.2 Generalidades del Procedimiento de la Ley Anual de Presupuesto

El PGN está condensado en la ley anual de presupuesto, cuyo procedimiento de principio a fin contiene 26 etapas, Ministerio de Hacienda y Crédito público (2011). La primera etapa inicia desde la segunda quincena de febrero en donde la Dirección General de Presupuesto Público Nacional, la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas del Departamento Nacional de Planeación, emiten Circular que contenga las metas, políticas y criterios para el anteproyecto de presupuesto. Adicionalmente, deben presentar una Propuesta Presupuestal de Mediano Plazo. Lo anterior, debe tener en cuenta a los órganos que hacen parte del presupuesto general de la Nación con el fin de preparar un documento preliminar para el estudio del Congreso de la República. La etapa 26 concluye con el primer día hábil de cada vigencia fiscal, en donde el representante legal de cada una de los órganos que componen el presupuesto público, por medio de una resolución, informa a la Dirección General de presupuesto como desagregará la liquidación de sus gastos.

Para efectos de este trabajo se estudiará desde la segunda quincena de febrero en donde el Ministerio de Hacienda, Dirección General de Presupuesto y Departamento Nacional de Planeación establecen los lineamientos generales para que los organismos que pertenecen al PGN realicen sus ante proyectos. , en las cuales se encuentran la rama ejecutiva del poder público, en cabeza del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), junto al Congreso de la Republica, representando a la rama legislativa del poder público.

Antes del 15 de junio el Ministerio de Hacienda debe presentar a las comisiones económicas de ambas cámaras del Congreso de la República el Marco Fiscal de Mediano Plazo para que “sea discutido con prioridad durante el primer debate de la ley anual de presupuesto” (MHCP, 2011, pág.28). A partir de esta fecha, el MHCP junto al Departamento Nacional de Planeación-DNP desarrollaran los puntos técnicos como el concepto del CONFIS, el desarrollo del CONPES, el Marco de Gasto de Mediano Plazo, el Plan Operativo Anual de Inversiones, así como también las implicaciones fiscales que tendría el MFMP y el MGMP.

Todos los aspectos técnicos de los órganos que hacen parte del Presupuesto General de la Nación deberán ser enviados antes del 20 de Julio por medio del Proyecto de Presupuesto de Inversión por el DNP a la Dirección General de Presupuesto. “A partir de entonces el MHCP someterá a consideración del Congreso de la República, durante los primeros diez días de las sesiones ordinarias, el proyecto de ley de PGN” (MHCP, 2011, pág. 29)

Antes del 15 de agosto las Comisiones Económicas del Senado y Cámara de Representantes podrán resolver que el proyecto no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica, en cuyo caso será devuelto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público que lo presentará de nuevo al Congreso antes del 30 de agosto con las enmiendas correspondientes. Antes del 25 de septiembre, las Comisiones Económicas decidirán en primer debate sobre la aprobación del proyecto. A partir del 1º de octubre de cada año se dará inicio a la discusión del proyecto de ley en plenarias de Cámara y Senado. Antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo las cámaras del Congreso de la República decidirán en segundo debate sobre la aprobación de la Ley de Presupuesto General de la Nación. (MHCP, 2011)

De manera concreta en la anterior cita se resume el transcurso de la ley anual de presupuesto por el congreso de la república. Sin embargo el proceso presupuestal no llega hasta allí.

Después del 20 de octubre y hasta el 31 de diciembre, el Presidente de la República sancionará la ley de PGN, con efectos fiscales desde el 1º de enero. Después de la sanción de la ley y hasta el 31 de diciembre, el gobierno nacional expedirá el Decreto de Liquidación del PGN, con efectos fiscales desde el 1º de enero (2011). (MHCP, 2011)

No	DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO	FECHA LÍMITE
1	El Ministerio de Hacienda - DGPPN y el DNP comunican a los órganos que conforman el PGN, los lineamientos generales para la elaboración de sus anteproyectos (Arts. 116 y 117 del Decreto 111 de 1996 y art. 10 del Decreto 568 de 1996).	Segunda quincena de febrero
2	Entidades envían el anteproyecto a la DGPPN (Art. 12 del Decreto 4730/05)	Antes de la primera semana de abril
3	La DGPPN envía copia del anteproyecto al Congreso (Art. 51 del Decreto 111 de 1996 y art. 13 del Decreto 568 de 1996).	Primera semana de abril
4	El Ministro de Hacienda Y Crédito Público presenta el proyecto de ley de presupuesto al Congreso de la República, junto con el Mensaje Presidencial (Art. 346 de la CP y art. 52 del Decreto 111 de 1996).	Entre el 20 y el 29 de julio
5	Devolución del proyecto por parte de las Comisiones si no se ajusta a los preceptos de la Ley Orgánica del Presupuesto (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 15 de agosto
6	En caso de devolución del proyecto, el gobierno lo presentará de nuevo con las enmiendas correspondientes (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 30 de agosto
7	Dentro de los 20 días siguientes a la presentación del proyecto de ley de presupuesto, cada comisión presentará informe y recomendaciones sobre los temas de su conocimiento a las comisiones económicas (Art. 4 de la Ley 3a de 1992) .	Aproximadamente entre el 23 y antes del 30 de agosto, según sea la fecha de presentación.
8	Consideración por parte de las Comisiones Económicas del Congreso de la República del Marco Fiscal de Mediano Plazo para la vigencia siguiente. Éste incluye, entre otros, el Plan Financiero, un programa macroeconómico plurianual y las metas de superávit primario a 10 años, aprobadas por el Conpes, previo concepto del Confis. Las comisiones económicas lo deben considerar con prioridad durante el primer debate (Art. 1 de la Ley 819 de 2003).	Antes del 15 de septiembre
9	Estudio y opinión de la Contraloría General de la República sobre el proyecto de ley propuesto.	Antes del 15 de septiembre
10	Estudio y opinión del Banco de la República sobre el impacto macroeconómico y sectorial del déficit y del nivel de gasto propuesto (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 15 de septiembre
11	Las Comisiones Económicas fijan el monto definitivo del presupuesto de gastos (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 15 de septiembre
12	Aprobación en primer debate en las Comisiones Económicas (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes del 25 de septiembre
13	Inicio del segundo debate en plenarias de Cámara y de Senado (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	El 1º de octubre
14	Aprobación de la Ley Anual de Presupuesto (Art. 56 del Decreto 111 de 1996).	Antes de la media noche del 20 de octubre
15	Sanción Presidencial (Art. 189 de la CP).	Después del 20 de octubre
16	Decreto de Liquidación. Corresponde al gobierno dictar el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación (Art. 67 del Decreto 111 de 1996 y art. 21 del Decreto 2789 de 2004).	Después de la sanción de la ley y hasta el 28 de diciembre
17	Decreto de suspensión o reducción si no se ha aprobado la ley de financiamiento por artículo 347 de la CP (Arts. 55 y 76 del Decreto 111 de 1996)	Con efectos fiscales desde el 1 de enero

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional

La grafica anterior contiene las fases de la discusión y aprobación de la ley anual de presupuesto. Es a partir de ellas que se debe estudiar la convergencia entre los dos actores: poder ejecutivo y poder Legislativo. En términos procedimentales, las etapas han sido agotadas.

2.2 Los cupos indicativos en la ley anual de presupuesto

En el PGN existe un mecanismo al que se le denomina los Cupos Indicativos, que es el factor de incidencia entre los actores Ejecutivo y legislativo dentro del presupuesto. El origen de los cupos indicativos son los auxilios parlamentarios sobre los cuales hay un debate de si

nacen por medio de la constitución política 1886 en el artículo 76, o por el contrario, hay otra posición de que se originan en la reforma político administrativa de 1968 del presidente Carlos Lleras Restrepo. Este debate lo ahondaremos más adelante.

Los auxilios parlamentarios se convirtieron en una fuente natural de corrupción, por medio de la cual, se elaboraban partidas presupuestales para los congresistas en el PGN. Esto llevó a la creación de empresas privadas y de carteles dedicados a la contratación pública, generalmente de personas naturales o jurídicas relacionadas con congresistas.

A raíz de varias denuncias y lo inconveniente que los auxilios parlamentarios se habían vuelto para la planeación financiera y transparencia de la ejecución del presupuesto público. En la Asamblea constituyente de 1991 se eliminó la figura de los auxilios parlamentarios para la constitución política de 1991. Sin embargo, la acción de utilizar el PGN para coaccionar a congresistas no desapareció, se transformó en el concepto denominado Cupos Indicativos.

No existe una definición genérica sobre cupos indicativos, sin embargo la corte constitucional en la sentencia 1168 de 2001 ha dicho "... se conocen en la opinión pública con los nombres de 'cupos indicativos', 'auxilios regionales', 'auxilios parlamentarios', etc.". En otras palabras, afirma que existen en la Ley demandada ciertas partidas o créditos presupuestales "destinados a ser distribuidos discrecionalmente por los Congresistas".

De acuerdo a esta sentencia de la corte, se reconoce la existencia de dichas partidas presupuestales. Además, se evidencia que tiene las mismas características a los auxilios parlamentarios, explica la misma sentencia características adicionales de estas partidas presupuestales:

Explica el actor que los antiguos auxilios parlamentarios eran partidas aprobadas en el presupuesto, destinadas al fomento de empresas útiles o benéficas, de conformidad con el artículo 76 de la Carta de 1886. Tal práctica fue prohibida expresamente por el artículo 355 de la Constitución de 1991, según el cual el Congreso no podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado. Sin embargo, señala el demandante, en la ley acusada el Congreso aprobó, por iniciativa del Ministro de Hacienda, una nueva modalidad de auxilios parlamentarios destinados a financiar obras regionales sugeridas por los miembros del Legislativo. (Sentencia 1168 de 2001)

A raíz de lo que indica la corte, es posible definir los cupos indicativos como la transformación de los antiguos auxilios parlamentarios en partidas presupuestales de libre disposición, para ser invertidas a nivel regional por iniciativa y por lobby de congresistas de la coalición de gobierno o que apoyen las iniciativas legislativas del gobierno.

2.3 Cuatro Momentos históricos del derecho presupuestario en Colombia

De acuerdo con (Duran & Montenegro, 2002) existen 4 momentos históricos del derecho presupuestal en Colombia, en donde se puede analizar el origen de los cupos indicativos o como eran denominados anteriormente, auxilios parlamentarios.

Se retratan 4 periodos históricos que se relacionarán a continuación:

a. El primer período está enmarcado desde 1812 y durante la vigencia de la Constitución de 1886 hasta la Reforma Constitucional de 1945. b. El segundo período abarca el lapso comprendido desde la Reforma Constitucional de 1945 a la Reforma Constitucional de 1968. c. El tercer período nos ubica desde la Reforma de 1968 hasta el establecimiento de la Constitución Política de 1991. d. El último período desarrolla desde la Constitución Política de 1991 hasta hoy. (Duran & Montenegro, 2002, pág. 16)

En el primer periodo histórico retratado, entre los procesos de fortalecimiento institucional del Estado colombiano y la necesidad de empezar a construir unas instituciones sólidas que permitieran manejar adecuadamente los recursos del Estado, llegó a Colombia Edwin Kemmerer. Entre los grandes aportes, se definió algo muy sencillo para nuestra época, sin embargo, en aquel momento fue básico para el desarrollo del proceso presupuestal. Se crea la ley 34 de 1923 en donde se consagra el principio restrictivo del presupuesto. Lo anterior quiere decir que no era posible realizar gasto público o apreciar ingresos que no estuvieran contemplado en la ley anual de presupuesto.

En el segundo periodo se instauró la prohibición a partidas presupuestales que no estuvieran en la llamada comisión permanente del congreso de la república. Se creó la Dirección General de Presupuesto, se organizó la relación formal entre el Ejecutivo y el legislativo por medio del ministerio de Hacienda. Desde entonces, para los asuntos presupuestales el ministerio de Hacienda sería el único canal formal de comunicación entre

los dos actores. Además, se avanzó en el principio de Universalidad del presupuesto, nacieron los planes y programas de desarrollo económico y social. También nació la junta monetaria.

En el tercer momento con la reforma política del presidente Lleras Restrepo, se instauran formalmente los auxilios parlamentarios porque fue esta reforma la que permitió materializar que el congreso no dismantelara la ley anual de presupuesto. A partir de este momento de la historia de Colombia se consagra la potestad del ejecutivo de preparar y someter el presupuesto ante el legislativo. Lo que había sido siempre una potestad del congreso de la república, se convertiría en la facultad del gobierno nacional. Esto quiere decir que el gasto público se concentró en el gobierno nacional, fortaleciendo el sistema presidencialista en Colombia.

Se creyó durante algún tiempo que fue esta la reforma que instituyó los auxilios parlamentarios, sin embargo, notables tratadistas como Jaime Vidal Perdomo y Hugo Palacios Mejía aseguraron que su origen se remontaba al Artículo 76 de la Constitución de 1886, donde se confería al Congreso la facultad de “fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo y apoyo”. Artículo que luego, en la reforma del 1945 quedo adicionado así: “con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes”. (Duran & Montenegro, 2002, pág. 22)

Como en la afirmación anterior, la teoría de que el surgimiento de los auxilios parlamentarios se sustenta en el numeral 18 del artículo 76 de la constitución política de 1886. Sin embargo, al analizarlo “Fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulos y apoyo” no se encuentra la claridad que en efecto sean partidas presupuestales para cumplir con favores políticos o económicos. No hay suficiente nitidez en este artículo para asegurar que es allí donde surgen los auxilios parlamentarios, porque no todas las leyes de fomento se caracterizaron por ser auxilios parlamentarios.

Los auxilios nacen formalmente a raíz de la reforma de Lleras Camargo que le permitió controlar al congreso por medio de la participación controlada del presupuesto, en donde el gobierno nacional no pierde la capacidad de ejecución de esos recursos. Los congresistas participan de manera informal sugiriendo en qué planes, programas o proyectos se puedan invertir los recursos del Estado.

El cuarto periodo se inicia con la constitución política de 1991, la cual prohibió taxativamente la figura de los auxilios parlamentarios, tal prohibición se consagró en el

artículo 355. En adelante las inversiones no podrían ser mediadas por ningún congresista y la potestad del gasto público recaía únicamente en el ejecutivo. Sin embargo, y como lo afirman (Duran & Montenegro, 2002, pág. 27) “revivieron en una nueva figura que autoriza el Artículo 351 de la Constitución Nacional y el Artículo 283 de la ley 5 de 1992, los “Fondos de Cofinanciación” para los años de 1994 a 1997.”

3. LA INCIDENCIA DE LOS CUPOS INDICATIVOS

3.1. Juan Manuel Santos instaure la figura de los Cupos indicativos

Durante la discusión de la ley anual de presupuesto para la vigencia 2001 el ejecutivo se enfrentó a unas dificultades para aprobar el presupuesto. El legislativo demandaba participación en el gasto público, mientras se preparaban para aprobar una nueva reforma tributaria.

El entonces ministro de Hacienda Juan Manuel Santos Calderón como interlocutor oficial del Gobierno Nacional le propuso al Congreso aumentar la inversión social regional en \$300.000 millones de pesos, mediante la creación de unas partidas de inversión social que serían entregadas a unas entidades estatales y podrían ser gestionadas por los Congresistas para beneficiar a sus regiones. De acuerdo como sugieren las investigadoras, así fue como el Ministro de Hacienda Juan Manuel Santos dio nacimiento a los Recursos de Inversión Social Regional en el presupuesto de 2001. (Duran & Montenegro, 2002)

La propuesta del ministro fue acogida por gran parte del congreso, a pesar de las críticas de la opinión pública, la corte constitucional en la sentencia C-1168 de 2001 declaró exequible las partidas presupuestales.

El anterior estudio jurídico lleva a la Corte a concluir que las partidas acusadas de los artículos 2º y 3º de la Ley 628 de 2000 no vulneran en sí mismas la Constitución, ya que constituyen legítimas partidas de desarrollo regional y no configuran entonces auxilios parlamentarios. Sin embargo, ese mismo análisis ha puesto en evidencia también que esas partidas, para poder ser ejecutadas, tienen que realmente promover el desarrollo armónico de las regiones (CP art. 334), ajustarse a los principios de planeación y legalidad del gasto (CP arts 339, 345 y 346), y no deben constituir instrumentos de desviación de poder. (Corte Constitucional, S-C 1168, 2001)

En dicha sentencia existen distintos reparos y argumentos en contra de la propuesta porque se aseguraba que muy probablemente esto generaría relaciones asimétricas entre el congreso y el gobierno nacional. Es interesante que en la propuesta que quedó consagrada el gobierno nacional nunca perdió la capacidad de ejecutar estos recursos y partidas. Ese es el elemento valioso para comprender en dónde radica la asimetría de las relaciones entre los actores.

Los cupos indicativos se consagraron única y exclusivamente como la gestión que hacían de buena fe los congresistas motivados por el interés general de atender las necesidades de ese país profundo al que representan. Su nombre no aparece como beneficiario directo de las partidas presupuestales, sin embargo, al llevar inversiones a sus regiones se congracian con su electorado.

Desde entonces el fenómeno de los cupos indicativos se sigue aplicando, como una contraprestación del gobierno nacional con los congresistas que acompañen sus iniciativas en la discusión y aprobación dentro del Congreso de la República.

3.2. El mercado de los cupos indicativos

Superado el debate de la existencia de los cupos indicativos, de la exequibilidad que la corte le dio, surge un elemento adicional, la compra y venta de los cupos indicativos. El ex Ministro Juan Camilo Restrepo en su columna del 8 de julio de 2014 asegura que existe un mercado de compra y venta de los cupos indicativos en el congreso. Es decir, que si un congresista decide no hacer efectivo su cupo indicativo, puede ceder su derecho a otro para que este destine ese recurso a algún proyecto de inversión por medio de entidades del orden nacional (Restrepo, 2014).

Esta teoría de la existencia de un mercado de compra y venta lo corrobora el portal especializado en el estudio del poder La Silla Vacía. En el artículo “Santos, su ñoño y su musa” aseguran que un senador compró unos derechos sobre los cupos indicativos a otros de sus colegas.

Según pudimos verificar con una persona que le constó personalmente en el caso de Besaile, este congresista no solo fue particularmente consentido por el gobierno sino que, además, le compró cupos a otros congresistas. Básicamente, le pagó ‘de contado’ a algunos de ellos (no sabemos a cuántos pues solo pudimos verificar un caso) el 10 por ciento de su cupo antes de la campaña electoral y luego lo hizo efectivo con el gobierno. “Le dicen al enlace del Ministerio, mi cupo es para Musa” (Ardila & Azuero, 2014)

A partir de lo que manifiesta la investigación de La Silla Vacía y del doctrinante Juan Camilo Restrepo, se corrobora la existencia de los cupos indicativos. Además, se puede

inferir que dicho mecanismo de relación entre los órganos ejecutivo y legislativo incide de manera directa en la relación de poder entre congresistas y gobierno nacional. Porque como demuestran los investigadores estas inversiones se realizan en las regiones en donde los congresistas obtienen sus votos y conexiones con los contratistas que ejecutan las obras.

Si bien los cupos indicativos para la corte constitucional no constituyeron una fuente natural de corrupción, la existencia de una compra y venta del derecho a sugerir donde hacer inversiones es un escenario distinto que merece un análisis mucho más desarrollado tanto de la corte como de la opinión pública en general. Las investigaciones mencionadas, señalan que dos senadores del departamento de Córdoba, cercanos al actual presidente de la república se beneficiaron directamente de esas inversiones, el beneficio fue económico y electoral.

Sólo por mencionar un caso de los que retratan (Ardila & Azuero, 2014) en su investigación, en el municipio de Ovejas el Senador Bernardo Elías gestionó unas inversiones por el Departamento de la Prosperidad Social por un monto de 934 millones de pesos. En las elecciones legislativas del 2010 este senador obtuvo siete votos en ese municipio, después de la gestión obtuvo 1048 votos. Lo que sugiere este resultado es que la gestión de dichos recursos tuvo como consecuencia un apoyo electoral que se repite en cada uno de los municipios para los que gestionó inversiones.

Mientras se evidencia la gran capacidad de gestión de estos congresistas, se contrasta con la ausencia de participación en debates de control político y de ponencias para proyectos de ley. Hecho que sugiere que los congresistas que participan de la dinámica de los cupos indicativos deben renunciar a sus dos funciones principales: Legislar y hacer control político. Se renuncia a sus funciones principales consagradas en el artículo 150 de la constitución política porque es el precio que hay que pagar por hacer parte de la coalición de gobierno y para participar de la captura del presupuesto público.

3.3 Los cupos indicativos fortalecen el sistema presidencialista en Colombia

El concepto de presidencialismo es uno de los conceptos básicos dentro de los sistemas políticos, que se ha definido desde diferentes autores de la ciencia política. Serra Rojas lo define como:

Sistema político de las repúblicas en el que el presidente es el titular del poder ejecutivo. En el sistema presidencialista, visto desde la normatividad constitucional, no se acentúa el predominio de ningún órgano sobre otro. La separación de poderes es tajante y el equilibrio perfecto. Pero en realidad, no es así, pues tanto en el sistema presidencialista como en el parlamentarismo se da lo que se denomina un equilibrio inestable; hay en todo momento una oscilación, un desplazamiento de facultades hacia un poder, con tenencia a su supremacía fáctica. (Serra, 1999)

La definición de Sierra apunta a lo que se ha estudiado en este documento, en qué medida el legislativo desvirtúa sus funciones por el poder que ejerce el órgano ejecutivo en el marco de la ley anual de presupuesto. Sierra argumenta que en el sistema presidencialista existe una constante a sobreponerse el ejecutivo sobre el legislativo, sobre todo en Latinoamérica donde las instituciones públicas son tan débiles.

En Sudamérica, dice Demicheli, sobre la primicia jurídica del legislativo, se impuso la superioridad de hecho del ejecutivo. No se trata de un fenómeno exclusivo de nuestro medio, pues en este siglo aparece, como obedeciendo a una ley histórica, el encumbramiento del poder ejecutivo en acción desbordante, que lo lleva a prevalecer sobre el legislativo. Así se habla de un liderazgo del poder ejecutivo. Esta situación proviene en síntesis de la velocidad o rapidez en que se producen y suceden los hechos políticos y económicos pues han dejado desactualizados los mecanismos clásicos destinados a su manejo y control. (Serra, 1999)

El concepto de presidencialismo supone unas fallas desde su concepción teórica, debido a que están sujetos a las relaciones de los tres órganos del poder público, para fines estrictos de esta investigación los órganos ejecutivo y legislativo. Estos órganos están desvirtuando sus funciones constitucionales, en primer lugar por la existencia de prácticas clientelistas.

De acuerdo al análisis realizado anteriormente sobre cómo los miembros del congreso permiten ser cooptados por parte del ejecutivo por medio de las inversiones de los cupos indicativos para sus regiones; es posible entender la supremacía del ejecutivo sobre el legislativo, esta supremacía está soportada por alta dosis de autonomía que tiene el gobierno en la programación del gasto público y en la mínima posibilidad que tiene el congreso para variar, modificar o ajustar la propuesta del ejecutivo, tal como quedó referido anteriormente.

Para corroborar esta afirmación se trae a cuento lo establecido en el artículo 154 de la constitución donde se establece que: las siguientes leyes solamente pueden tener su origen en la iniciativa del gobierno; tales leyes son las referidas a plan nacional de desarrollo; estructura de la rama ejecutiva; autorizaciones para empréstitos, todo lo relacionado con la deuda; Establecer rentas nacionales y fijar gastos; en materia de comercio exterior, organizar crédito Público; fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos; lo referente al banco de la república.

El presidente tiene un poder fuerte y el legislativo posiblemente cooptable. Lo anterior más la posibilidad de incluir en la estructura del presupuesto partidas que son ejecutadas a iniciativa y por lobby de congresistas que simpatizan y apoyan al gobierno de turno, hace que en buena medida se diluya la capacidad de control político del congreso sobre el gobierno.

El ejecutivo al tener la potestad del gasto y los congresistas al necesitar sostener una estructura clientelista en sus regiones de origen, deben ceder su poder ante el ejecutivo.

Porque los cupos indicativos terminan enmarcándose en una práctica clientelista por medio de la cual convergen el ejecutivo y el legislativo en el marco de la ley general de presupuesto del sistema presidencialista colombiano. Este concepto se fundamenta en las definiciones dadas por Robert Kaufman, Jorge Audelo y Shmuel Eisenstadt.

Al tener en cuenta esto se puede evidenciar que es un término multidisciplinar pues desde la sociología es abordado “en cuanto a las relaciones sociales y la modernización, mientras que desde la perspectiva política, se aborda desde los efectos que tiene este fenómeno en la política y en los sistemas políticos”. (Audelo, 2004, pág. 127)

Sin embargo, en el escenario político tiene la connotación especial de ser la base de las relaciones no formales entre los actores estudiados, que se puede definir como:

Aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos. (Audelo, 2004, pág. 127)

La interpretación que brindan sobre Kaufman es más específica en su definición, agregando unas características que definen el clientelismo o la relación patrón-cliente como:

Un tipo especial de intercambio mutuo que muestra las siguientes características: a) la relación ocurre entre actores que tienen poder y estatus desigual; b) la relación se base en el principio de la reciprocidad; esto es, en una forma de intercambio personal cuya estabilidad depende de los resultados que cada actor espera obtener mediante la entrega de bienes y servicios al otro, lo cual cesa cuando las expectativas dejan de materializarse; y c) la relación es particularista y privada, ligada sólo de manera difusa a la ley pública. (Espinal, s.f.)

Así mismo, esta relación supone una contraprestación que se manifiesta en apoyos políticos por el derecho a tener una participación en el presupuesto. Estas relaciones no están regulados porque hacen parte del escenario no formal que aquí se estudia. Otro elemento que también dificulta el análisis académico, debido a que cuando estas relaciones se dan en los escenarios no formales es complicado conocer los detalles para referirnos a hechos concretos que puedan demostrar esa relación de poder entre los actores.

Las relaciones que existen entre los actores se ubican en un sistema presidencialista que presenta fallas de carácter estructural, porque, las funciones constitucionales se desvirtúan. Se ha evidenciado que estas relaciones son de carácter clientelista y giran en torno al Presupuesto General de la Nación. El presupuesto a pesar de ser el incentivo para desvirtuar las relaciones, es el lugar donde confluyen los actores y se presentan las relaciones clientelistas.

CONCLUSIONES

Durante el proceso de discusión, aprobación y ejecución de la ley anual de presupuesto, el ejecutivo juega un rol protagónico dado por la constitución y el estatuto orgánico de presupuesto en la organización, planeación, discusión, aprobación y ejecución del gasto público.

Como consecuencia del artículo 351 de la Constitución política de 1991 el congreso está en una condición de desigualdad frente al ejecutivo, por lo siguiente: “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.”(Const., 1991) Pero el congreso sí puede

Eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesitan para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el artículo 341. (Const. 1991, Artículo 351)

Como se puede apreciar el congreso aparentemente puede hacerlo todo, menos modificar el proyecto del gobierno; es decir, ¿en concreto qué puede hacer el congreso? Nada. Porque los cuatro grandes elementos que conforman el PGN (Deuda pública, compromisos de la contratación, funcionamiento del Estado, y el contenido del Plan De Desarrollo) Son inmodificables por parte del congreso. Ahí se nota claramente una relación asimétrica a favor del ejecutivo.

Los cupos indicativos no son una fuente natural de corrupción, sin embargo, abren la oportunidad para que las relaciones que se deben dar en el escenario formal, se distorsionen. Cuando esas relaciones entre el ejecutivo y legislativo no se rigen por ningún marco legal o constitucional no hay garantías para que se den correctamente.

La posibilidad de gestionar recursos no es mala per sé, sin embargo, genera unas condiciones de desigualdad al interior de los miembros del congreso porque como quedó dicho, los cupos indicativos tienen como destinatarios de manera especial a los congresistas que apoyen las iniciativas del gobierno.

Una posible solución para estas relaciones desiguales y asimétricas es regular dichas inversiones y gestiones ante las entidades nacionales para llevar recursos a las regiones. Que pudiera ser de amplia participación y acceso para todos los partidos. Porque cuando se captura el presupuesto público para sólo unos sectores políticos como lo demostraron (Ardila & Azuero, 2014) en su investigación de los senadores de Córdoba, no hay avances para el derecho presupuestario ni para el desarrollo institucional.

Los cupos indicativos en el marco de la ley anual de presupuesto controvierten la utilidad del congreso de la república como poder público. A la luz del artículo 150 de la constitución política y el artículo 154. El acceso a los cupos indicativos en el escenario informal diezma el poder de ejecución del congreso como institución, porque, por acceder a esas partidas de inversión, condiciona su posibilidad de cumplir con sus obligaciones consagradas en los literales 3, 7, 9, 11 y 22 del artículo 150.

El Congreso de la República en el marco del sistema presidencialista colombiano, se encuentra en unas condiciones de notable desigualdad para ejercer su poder de hacer control político y legislar porque buena parte de las corporaciones (senado y cámara) están cooptadas, producto de la utilización de la institución de los cupos indicativos.

BIBLIOGRAFÍA:

- Acosta, Vanessa, D.A, Montenegro, Milena, C. (2002) Partidas de Inversión Social y Regional. (Tesis de Pregrado). Recuperado del repositorio institucional de la Universidad Pontificia Javeriana.
- Ardila, Laura, Azuero, Manuel. (31 de marzo 2014) Santos su ñoño y su musa. *La Silla Vacía*
Disponible en <http://lasillavacia.com/historia/santos-su-nono-y-su-musa-46982#>
- Audelo, J. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales*, 124-142.
- Cardona, M. M. (2002). *El laberinto fiscal*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.
- Constitución política de Colombia Modelo de cita:[Const.] (1991) 2da Ed. Legis
- Corte Constitucional (6 de noviembre de 2001) Sentencia C-1168-2001. MP Eduardo Montealegre Lynett.
- Corte Constitucional (5 de diciembre de 1996) Sentencia C-685-1996. MP Alejandro Martin.
- Espinal, R. (s.f.). *Clientelismo*. Obtenido de Instituto Interamericano de Derechos Humanos: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/clientelismo.htm
- Estatuto orgánico del presupuesto general de la nación. (1997). Santa fe de Bogotá D.C: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.
- Laband, P., Bereijo, A. R., & Zamit, J. (2012). *Derecho presupuestario*. Madrid: Tecnos.
- Morales Domínguez , D. F. (2012). *La gestión del presupuesto público colombiano*. Bogotá: Ángel & Ronderos Consultores.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público .*Aspectos generales del proceso presupuestal colombiano*. (2011). Santafé de Bogotá, D.C.:
- Nohlen, Dieter, Rainer-Olaf Schultze, and Marcos Romano. *Diccionario De Ciencia*

- Política: Teorías, Métodos, Conceptos*. México: Porrúa, 2006.
- Puentes, G. G. (2013). *El presupuesto en el marco de la planeación financiera Conceptos, doctrina y jurisprudencia*. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.
- Quinche Ramírez, M. (2004). *Reforma política y referendo en Colombia*. Bogotá, D.C.: Centro Editorial, Universidad del Rosario.
- Restrepo Salazar, J. (2007). *Derecho presupuestal colombiano*. Bogotá: Legis.
- Restrepo Salazar, J. (2012). *Hacienda pública*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Restrepo Salazar, J. (8 de julio de 2014) Los cupos indicativos a la luz del derecho presupuestal. *La Nación*. Disponible en <http://www.lanacion.com.co/index.php/opinion/item/237605-los-cupos-indicativos-a-la-luz-del-derecho-presupuestal>
- Sweeny, Allen y Rachlin Robert (1984). *Manual de presupuestos*. México: McGraw Hill
- Serra Rojas, Andrés Serra, *Diccionario De Ciencia Política*. México: UNAM, Facultad De Derecho, 1999.
- Ley 38 de 1989. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 21 de abril de 1989.
- Ley 179 de 1994. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 30 de diciembre de 1994.
- Ley 225 de 1995. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 20 de diciembre de 1995.
- Ley 344 de 1996. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 27 de diciembre de 1996.
- Ley 617 de 2000. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 6 de octubre de 2000.
- Ley 718 de 2001. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 24 de diciembre de 2001.
- Ley 819 de 2003. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 9 de julio de 2003.
- Ley 1473 de 2011. Diario Oficial de la República de Colombia, Bogotá, 5 de julio de 2001.