

Principia IURIS 18



UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
PRIMER CLAUSTRO UNIVERSITARIO DE COLOMBIA
T U N J A
Experiencia y Calidad



FACULTAD DE DERECHO
Acreditación de Alta Calidad
Resolución MEN. N° 3337
del 25 abril de 2011



Principia IURIS Tunja Colombia N° 18 pp. 01 - 450 julio diciembre 2012 - II ISSN: 0124-2067

CIS
Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas
Universidad Santo Tomás - Seccional Tunja

GRUPO DE INVESTIGACIÓN
CATEGORÍA COLCIENCIAS **A**

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS
SECCIONAL TUNJA
FACULTAD DE DERECHO

REVISTA DE DERECHO
PRINCIPIA IURIS
N° 18

Tunja, 2012-II

Principia IURIS	Tunja, Colombia	N° 18	pp. 1-450	Julio Diciembre	2012 - II	ISSN:0124-2067
--------------------	--------------------	-------	-----------	--------------------	-----------	----------------

Entidad Editora

Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja

Director

Ph.D. Ciro Nolberto Güechá Medina

Editor

Ph.(c). Diego Mauricio Higuera Jiménez

Número de la revista

DIECIOCHO (18)

SEGUNDO SEMESTRE DE 2012

Periodicidad

SEMESTRAL

ISSN

0124-2067

Dirección postal

Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas
Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja
Calle 19 # 11-64. Tunja, Boyacá, Colombia

Teléfono : (8) 7440404 Ext. 1024

Correo electrónico

revistaderecho@ustatunja.edu.co

dirinvsociojuridicas@ustatunja.edu.co

Diseñador Portada:

Santiago Suárez Varela

Corrección de Estilo:

Ph.(c) Eyder Bolívar Mojica, docente investigador
de la Facultad de Derecho

Revisión inglés:

Paola Torres

Revisión francés :

Ph. D. Andrés Rodríguez Gutiérrez.

Anotación: El contenido de los Artículos es responsabilidad exclusiva de sus autores. Todos los derechos reservados, la reproducción total o parcial debe hacerse citando la fuente. Hecho el depósito legal.

MISIÓN INSTITUCIONAL

Inspirada en el pensamiento humanista-cristiano de Santo Tomás de Aquino, consiste en promover la formación integral de las personas en el Campo de la Educación Superior, mediante acciones y procesos de enseñanza- aprendizaje, investigación y proyección social, para que respondan de manera ética, creativa y crítica a las exigencias de la vida humana y estén en condiciones de aportar soluciones a la problemática y necesidades de la sociedad y del País.

VISIÓN INSTITUCIONAL

La visión, como proyección de la misión a mediano plazo, prospecta así la presencia y la imagen institucional de la Universidad Santo Tomás: interviene ante los organismos e instancias de decisión de alcance colectivo; se pronuncia e influye sobre los procesos que afectan la vida nacional o de las comunidades regionales, busca la acreditación de sus programas como la acreditación institucional; incentiva los procesos de investigación y es interlocutora de otras instituciones tanto educativas como empresariales del sector público y privado.

MISIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO

Aplicando los principios rectores de la pedagogía y de la filosofía del derecho Tomista, mediante el sistema de módulos por núcleos problemáticos, la facultad forma juristas competentes, propositivos, críticos y conciliadores, capaces de interpretar y transformar la realidad socio jurídica regional y del país, fruto de una adecuada labor investigativa, en permanente construcción del conocimiento que redunde en beneficio de la sociedad, para encarar los desafíos del mundo.

VISIÓN DE LA FACULTAD DE DERECHO

La Facultad de Derecho posee un programa, cuyo Proyecto Educativo - Sistema Modular se fortalece con procesos académicos, investigativos y de proyección social, en virtud del trabajo conjunto con distintas entidades regionales, gubernamentales, no gubernamentales y de cooperación internacional, que le permiten consolidar una comunidad universitaria que desborda y trasciende su actividad en las aulas para procurar alimentar y liderar la transformación del entorno, en la búsqueda permanente de un mejor bienestar común, como testimonio de la misión tomista.

Es una facultad abierta y comprometida con proyectos de desarrollo local y regional en materia socio-jurídica, producto de la investigación institucional, en donde son artífices sus estudiantes, docentes y directivos.

Una facultad que aspira a liderar procesos de cambio y defensa de las comunidades más débiles y pobres, a las que ofrece un servicio social, no sólo en la solución de sus problemas jurídicos sino también para los correspondientes a sus necesidades sociales más sentidas, en coordinación con las otras facultades de la Universidad y dentro de un marco de humanismo y de valores cristianos, que son soportes de la formación ética de sus estudiantes.

MISIÓN DE LA REVISTA

Principia Iuris es la revista institucional impulsada por la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja, y su cuerpo docente, con periodicidad semestral, que publica artículos inéditos como resultados definitivo o parcial de los resultados de investigaciones en el campo Socio-Jurídico, así como reflexiones y memorias en las áreas del conocimiento social, histórico, cultural y político, con el propósito de hacerlos visibles ante la comunidad nacional e internacional, en un esfuerzo por socializar los resultados en las investigaciones de la comunidad académica y con la expectativa de contribuir con el desarrollo del bienestar social.

En desarrollo de las funciones sustantivas de la Universidad, la revista Principia Iuris se dirige a la comunidad científico-jurídica como respaldo para sus desarrollos académicos y formativos, siendo suministro para los trabajos de los investigadores, espacio para la presentación de sus resultados e integración entre la academia y la proyección social.

DIRECTIVAS INSTITUCIÓN

Fray Aldemar Valencia Hernández, O.P.

Rector Seccional

Fray José Antonio González Corredor, O.P.

Vicerrector Académico

Fray José Bernardo Vallejo Molina, O.P.

Vicerrector Administrativo y Financiero

Fray Luis Antonio Alfonso Vargas, O.P.

Decano de División Facultad de Derecho

DIRECTOR

Ph.D. Ciro Nolberto Güechá Medina

Decano de la Facultad de Derecho

EDITOR

Ph.(c). Diego Mauricio Higuera Jiménez

Director Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas

COMITÉ CIENTÍFICO.

Ph. D Pierre Subra de Bieusses

Universidad Paris X, Francia

Ph. D Pablo Guadarrama

Universidad central de las Villas, Cuba

Ph. D Carlos Mario Molina Betancur

Universidad Santo Tomás, Colombia

Ph. D. Natalia Barbero

Universidad de Buenos Aires, Argentina.

Ph.D. Alfonso Daza González

Universidad Externado de Colombia

COMITÉ EDITORIAL SECCIONAL

Fray José Antonio González Corredor, O.P.

Vicerrector Académico

Mg. Ángela María Londoño Jaramillo

Directora Centro de investigaciones

Mg Andrea Sotelo Carreño

Directora Departamento de Comunicaciones y Mercadeo

COMITÉ EDITORIAL PUBLICACIONES DE LA FACULTAD.

Ph.D. Yolanda M. Guerra García

Madison University, Estados Unidos.

Ph. (c) Diego German Mejía Lemos

National University Of Singapore, Faculty Of Law

Ph. (c) Juan Ángel Serrano Escalera

Universidad Carlos III, España.

Ph.D. Alfonso Daza González

Universidad Externado de Colombia

CORRECTOR DE ESTILO

Ph.(c). Eyder Bolívar Mojica

Docente Investigador de la Facultad de Derecho

PARES ACADÉMICOS INTERNOS

Ph. D. Oduber Alexis Ramírez Arenas

Abogado, Universidad Santo Tomás, Doctor en Derecho Público Universidad de Nantes Francia, Docente e investigador Facultad de Derecho. Alexisramirezarenas@hotmail.com

Ph.(c). Robinson Arí Cárdenas

Licenciado en Filosofía, Periodista. Fundación Universitaria los Libertadores. Docente investigador, especialista en ética y docencia universitaria. Magíster en Filosofía USTA – Bogotá. Ph.(c) Doctorado en Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomas de Aquino-Bogotá..

Mg. Fernando Arias García

Abogado UPTC, Especialización en derecho comercial Universidad Externado de Colombia, Especialización en derecho procesal Universidad Externado de Colombia, Magíster en derecho administrativo Universidad Externado de Colombia. Juez administrativo, Docente investigador Facultad de Derecho Teléfono: 3008815664, email farias@ustatunja.edu.co.

Ph. D. Fabio Iván Rey Navas

Profesor investigador en Derecho Penal, Procesal Penal y Criminología del Grupo de Investigaciones Socio-jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, Seccional Tunja. En curso de doctorado del programa de estudio de tercer ciclo “Problemas actuales del derecho penal” de la Universidad de Salamanca. abogadorey@gmail.com

Mg.(c) Miguel Andrés López Martínez

Abogado de la Universidad Santo Tomás. Magister en derecho administrativo de la universidad del rosario.Docente Investigador del Centro de Investigaciones Socio – jurídicas de la Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás Tunja. maloma11@hotmail.com

Mg. (c) Martin Hernández Sánchez

Abogado, Magister en Derecho Penal de la Universidad Santo Tomas de Aquino-Bogotá. Magister en Defensa de los Derechos Humanos y el DIH ante Cortes y Tribunales Internacionales de la Universidad Santo Tomas de Aquino-Bogotá. Docente Investigador miembro del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas de la Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomas seccional Tunja, Colombia. Email: martinusta@hotmail.com

Esp. Rubén Darío Serna Salazar

Abogado egresado de la Universidad Santo Tomas seccional Tunja; especialista en Derecho Tributario de la universidad del Rosario; docente de Derecho tributario de la universidad Santo Tomas Tunja.

PARES ACADÉMICOS EXTERNOS

Mg. Dominic Têtu

Historiador, B. A. Université Laval, Québec, Canadá. Magíster en Relaciones Internacionales (M. A.), Université Laval, Québec. Universidad Nacional de la Plata Argentina. Investigador del Centro de Estudios Interamericanos (CEI) del Institut Québécois des Hautes Études Internationales (IQHEI), Université Laval, Québec, Canadá, Investigador en la Conferencia de Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (CNUCED), Ginebra. tetud2@hotmail.com.

Ph. (c) Deiby A. Sáenz Rodríguez

Abogado de la Universidad Santo Tomás – Tunja; Técnico - Nivel Superior Universidad Pedagógica Y Tecnológica De Colombia - Uptc - Sede Tunja Administración Judicial Magister en derechos Humanos U.P.T.C, oficial del INPEC; tel. 7440404 deibysaenzr@hotmail.com

Esp. Genaro Velarde Bernal

Especialista en Psicoanálisis, Instituto Universitario de Salud Mental; Analista en Formación, Asociación Psicoanalítica de Buenos Aires (Asociación Psicoanalítica Internacional); Lic. En Psicología, Universidad del Valle de México; Lic. En Psicología, Universidad Nacional de la Plata; Psicoterapeuta, Hospital B. Rivadavia, Buenos Aires; Docente, Gob. De la Ciudad de Buenos Aires; Ex docente Universidad de Hermosillo, México; Ex perito psicólogo, Procuraduría General de Justicia del Estado de Sonora, México; genarovelarde@gmail.com

CONTENIDO

Editorial 11

PARTE I. RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN GENERAL.

1. OBJETIVOS DE LA HACIENDA PÚBLICA TERRITORIAL EN COLOMBIA x
Ph. D. Pedro Alfonso Sánchez Cubides

2. LA PROYECCIÓN SOCIAL COMO FORTALEZA EN UNA ESCUELA DE FORMACIÓN POLICIAL x
Esp. Rosalba Rivera Dueñas

3. BREVE HISTORIA DEL DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN LA REPUBLICA DE COLOMBIA x
Mg. Carlos Gabriel Salazar Cáceres

4. INFORMALIDAD Y REGULARIZACION DEL SUELO URBANO x
Mg. Eimmy Liliana Rodríguez Moreno

5. EXTRADICION: DEL LEGADO DE LA ANTIGUEDAD A LOS MODERNOS PRINCIPIOS NORMATIVOS x
Mg.(c) Martín Hernández Sánchez

PARTE II. TEMA CENTRAL – MECANISMOS JUDICIALES PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

6. ¿GOZAN DE TRABAJO DECENTE LAS MUJERES DE LOS SECTORES PÚBLICO Y PRIVADO DE EL ESPINAL-TOLIMA? x
Esp. Lucas Caballero Martínez
Ph.(c). Omar Ernesto Castro Güiza

7. EL PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD FRENTE A LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PROCESADOS x
Ph. D. Alfonso Daza González

8. CÓMO ERRADICAR LA EXPLOTACIÓN INFANTIL EN LAS MINAS DE CARBÓN DE BOYACÁ x
Mg. Fernando Miguel Muñoz Buitrago

Principia IURIS	Tunja, Colombia	Nº 18	pp. 1-450	Julio Diciembre	2012 - II	ISSN:0124-2067
-----------------	-----------------	-------	-----------	-----------------	-----------	----------------

9. RECONOCIMIENTO, PROTECCIÓN Y RESTRICCIÓN DE LA LIBERTAD COMO OBLIGACIÓN JURÍDICA A CARGO DEL ESTADO x
Fray Luis Antonio Alfonso Vargas

10. EUTANASIA, ENTRE LA VIDA Y LA MUERTE ¿QUIÉN Y QUÉ LA DECIDE? x
Ph. D. Olga Ligia Araque Moreno,
Mg. Enrique López Camargo

11. AVANCES JURISPRUDENCIALES DE LA RESPONSABILIDAD MÉDICA DEL ESTADO “La probatio diabólica” x
Mg. Carlos Andrés Aranda Camacho

12. TERRORISMO, SOCIEDAD DEL RIESGO Y RESPONSABILIDAD DEL ESTADO ... x
Ph.D Yolanda M. Guerra García

13. LA TEORÍA DE LA SUSTITUCIÓN CONSTITUCIONAL Y EL DILEMA DE LOS LÍMITES DE LA REFORMA x
Abg. Fernando Tovar Uricoechea

14. EFECTOS EN EL TIEMPO DE LAS SENTENCIAS C-336 DE 2008, C-428 DE 2009 Y C-556 DE 2009 PROFERIDAS POR LA CORTE CONSTITUCIONAL x
Abg. Rafael Ricardo Hernández Barrera

15. EL DERECHO AL USO DEL ESPACIO PÚBLICO: ¿UN TEMA URBANÍSTICO O DE CONSTITUCIONALISMO HUMANO? x
Ph.D. Andrés Rodríguez Gutiérrez

16. LA PRUEBA VIOLATORIA DEL DEBIDO PROCESO EN COLOMBIA x
Mg.(c) Yenny Carolina Ochoa Suarez

PARTE III. TEMÁTICAS INTERNACIONALES, EXTRANJERAS O COMPARADAS.

17. ¿ES JUSTIFICABLE LA TORTURA EN SITUACIONES DE NECESIDAD EXTREMA? ANÁLISIS JURÍDICO A TRAVÉS DEL DERECHO INTERNACIONAL x
Ph. (c). Eyder Bolívar Mojica

18. LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA. ENSAYO DE LEGISLACIÓN COMPARADA ENTRE COLOMBIA Y FRANCIA x
Mg. Daniel Rigoberto Bernal Gómez

19. EL COMERCIO ELECTRONICO ¿UN ESCENARIO SEGURO PARA EL CONSUMIDOR? x
Mg. Andrés Bernal Salamanca

EDITORIAL

La jurídica que se lleva a cabo en el Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la facultad de derecho, abarca temas de gran importancia nacional e internacional, dentro del ámbito de aplicación del derecho, siendo nuestra contribución a la vocación del jurista, en tal sentido presentamos la publicación científica especializada en áreas jurídicas y sociojurídicas, como espacio de calidad editorial, académica e investigativa.

En esta oportunidad Principia Iuris 18, presenta su publicación en tres partes. En la Parte I se desarrollarán temas resultado de diversos proyectos en materias de, los objetivos de la hacienda pública territorial en Colombia, la proyección social como fortaleza en una escuela de formación policial, una breve historia del desarrollo constitucional en la república de Colombia, informalidad y regularización del suelo urbano, extradición: del legado de la antigüedad a los modernos principios normativos.

En la Parte II Se tiene como Referencia un Tema Central: mecanismos judiciales para la protección de los derechos fundamentales, en esta parte se desarrollan los temas como ¿gozan de trabajo decente las mujeres de los sectores público y privado de el Espinal-Tolima?, el principio de oportunidad frente a la protección de los derechos de los procesados, cómo erradicar la explotación infantil en las minas de carbón de Boyacá, reconocimiento, protección y restricción de la libertad como obligación jurídica a cargo del estado, eutanasia, entre la vida y la muerte ¿quién y qué la decide?, avances jurisprudenciales de la responsabilidad médica del estado “la probatio diabólica”, terrorismo, sociedad del riesgo y responsabilidad del estado, la teoría de la sustitución constitucional y el dilema de los límites de la reforma, análisis jurisprudencial sobre la utilización del espacio público por vendedores ambulantes en Colombia durante los años 2007 a 2011, EFECTOS en el tiempo de las sentencias C-336 de 2008, C-428 de 2009 y C-556 de 2009 proferidas por la Corte Constitucional, el derecho al uso del espacio público: ¿un tema urbanístico o de constitucionalismo humano?

Se establece una Parte III. En el cual su tema central se Refiere a las temáticas internacionales, extranjeras o comparadas.en esta parte se desarrollan temas de: ¿es justificable la tortura en situaciones de necesidad extrema? análisis jurídico a través del derecho internacional y la la pérdida de investidura. ensayo de legislación comparada entre colombia y francia.

Agradeciendo a los múltiples participes de este espacio académico, invitamos a nuestros lectores.

Diego Mauricio Higuera Jiménez, Ph.D. (c)
Director Centro de Investigaciones Socio Jurídicas

**PARTE I.
RESULTADOS DE
INVESTIGACIÓN GENERAL**

OBJETIVOS DE LA HACIENDA PÚBLICA TERRITORIAL EN COLOMBIA

**Ph. D Pedro Alfonso Sánchez
Cubides***

Fecha de recepción: 13-07-2012
Fecha de aprobación: 24-08-2012

RESUMEN**

Con respecto a los objetivos de la hacienda pública, las entidades territoriales deben propender por proveer bienes y servicios públicos a la comunidad, pero debido a la escasez de recursos es necesario priorizar necesidades para lo cual se cuenta con los instrumentos de la elección pública; asignar de manera eficiente los recursos económicos, para lo cual se dispone de los instrumentos de la planeación del desarrollo; coadyuvar en la distribución equitativa del ingreso y la riqueza, en donde dichos entes pueden aplicar la progresividad de impuestos y contribuciones, de conformidad con lo permitido por la ley, para luego redistribuirlos a través de gasto orientado a las personas con más necesidades básicas insatisfechas. Además, los departamentos, distritos y municipios deben implementar las políticas públicas en su jurisdicción orientadas a propender por el desarrollo económico, social y ambiental; y coadyuvar en la estabilidad económica del país.

* *Doctor en ciencias de la educación de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC, magíster en gobierno municipal de la Universidad Externado de Colombia, especialista en gobierno y políticas públicas de la Universidad de los Andes, especialista en planeación y gestión del desarrollo territorial de la UPTC, administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP- de Bogotá. Actualmente se desempeña como docente de la Universidad Santo Tomás, seccional Tunja, Facultad de Derecho. Correo: pasc49@hotmail.com. AI*

** *Artículo de investigación jurídico producto definitivo del Proyecto de Investigación titulado “Objetivos de la Hacienda Pública Territorial en Colombia”, vinculado a la línea de investigación de Derecho Constitucional y Construcción Democrática del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas de la Universidad Santo Tomás de Tunja.*

El método utilizado en esta investigación es el analítico descriptivo teniendo como fuentes la Constitución Política de Colombia.

PALABRAS CLAVE

Objetivos, hacienda pública, entidad territorial, enfoques

ABSTRACT

With regard to the objectives of the public estate, the territorial entities must tend for providing public services to the community, but due to the shortage of resources it is necessary to prioritize needs for which one counts with the instruments of the public choice; to assign in an efficient way the economic resources, for which arranges of the instruments of the planation of the development; to contribute in the equitable distribution of the revenue and the wealth, where the above mentioned entities can apply the progressivity of taxes and contributions, of conformity with the allowed for the law, then redistribute them across expense orientated to the persons with more basic unsatisfied needs. In addition, the departments, districts and municipalities must implement the public policies in his jurisdiction orientated to tending for the economic, social and environmental development; and to contribute in the economic stability of the country.

KEY WORDS

Objectives, public estate, territorial entity, approaches

RESUME

En ce qui concerne les objectifs de finances publiques, les autorités locales doivent chercher à fournir des biens publics et des services à la communauté, mais à cause de la rareté des ressources est

nécessaire de hiérarchiser les besoins pour lesquels il a des outils de choix du public, d'allouer efficacement des ressources économiques, pour lesquels nous avons des instruments de planification de l'aide au développement dans la distribution équitable des revenus et de la richesse, où ces entités peuvent appliquer la progressivité des impôts et des cotisations, comme le permet l' par la loi, puis de les redistribuer à travers les besoins de dépenses axés sur les personnes les plus élémentaires. En outre, les départements, les districts et les communes doivent mettre en œuvre des politiques publiques dans leur juridiction orientée cherchent à développer économiques, sociaux et environnementaux, et de contribuer à la stabilité économique du pays.

MOTS-CLES

Objectifs, les finances publiques, collectivité territoriale, les approches.

METODOLOGÍA

En este artículo se utiliza un método como primera medida de tipo descriptivo al analizar el desarrollo conceptual de la hacienda pública territorial en nuestro país como de sus fines y haciendo un énfasis en el progreso de cada uno de sus objetivos, como al realizar un diagnóstico de su aplicación

Por otra parte también fue necesario utilizar un método analítico dado que se debe construir un texto reflexivo, para darle la importancia y relevancia que debe tener la hacienda pública como pilar fundamental de nuestras instituciones públicas.

INTRODUCCIÓN

Durante muchos años, el concepto de hacienda pública se abordó de manera similar al de finanzas públicas, en referencia al recaudo e inversión de los recursos públicos con el propósito de dar cumplimiento a los fines del Estado.

Sin embargo, hoy en día, además, la hacienda pública ha incorporado en su ámbito de análisis la provisión de bienes y servicios públicos, el impacto de los impuestos y del gasto en el bienestar colectivo, los efectos de las regulaciones del Estado, los derechos de propiedad, las externalidades, los procesos de toma de decisiones públicas, la asignación eficiente de recursos públicos, el desarrollo económico, social, ambiental, cultural, tecnológico, político e institucional; la

distribución equitativa del ingreso y la riqueza, y la estabilidad económica, gestión que se materializa mediante la formulación e implementación de políticas públicas, aspectos que tienen incidencia a nivel de las entidades territoriales.

El referido ámbito justifica presentar y analizar los objetivos de la hacienda pública y su relevancia en los departamentos, distritos y municipios de Colombia, previamente, partiendo de un breve recorrido por los enfoques de la hacienda pública en su contexto general, actividad para la cual, metodológicamente se revisaron diferentes fuentes materiales bibliográficas especializadas en la temática, al igual que material documental, tales como leyes y decretos, que han repercutido en la hacienda pública territorial. (artículo 35 de la Ley 42 de 1993)

SUMARIO

1. Enfoques de la hacienda pública; 2. Objetivos de la hacienda pública territorial, 2.1. Proveer bienes y servicios públicos a la comunidad, 2.1.1. Bienes y servicios públicos que las entidades territoriales deben proveer a la comunidad, 2.1.2. Priorización de bienes y servicios públicos, 2.2. Asignar eficientemente los recursos económicos, 2.2.1. Las necesidades, 2.2.3. Planes de desarrollo, 2.3. Coadyuvar en la distribución equitativa del ingreso y la riqueza, 2.4. Propender por el desarrollo económico, social y ambiental, 2.4.1. Metodología para medir la pobreza, 2.5. Coadyuvar en la estabilidad económica del país; 3. Conclusiones; 4. Bibliografía.

1. ENFOQUES DE LA HACIENDA PÚBLICA

El proceso de evolución y consolidación de los enfoques de la hacienda pública se ha nutrido, fundamentalmente, de los aportes, interpretaciones y teorías de diversos teóricos, quienes han pertenecido a las más significativas escuelas de pensamiento económico, entre las que se encuentran: la mercantilista, la clásica, la marxista, la neoclásica, la keynesiana y la monetarista.

La escuela mercantilista, que cronológicamente se situó entre los siglos XVI – XVIII, tuvo como postulado los grandes programas de obras públicas que implicaban incrementos del gasto público para lo cual era necesario incrementar y diversificar los impuestos.

En referencia a la escuela clásica, ésta tuvo su auge entre la segunda mitad

del siglo XVIII y la primera mitad del siglo XIX. Cabe señalar que para Adam Smith (1723-1790) la hacienda pública formaba parte de la economía política, cuyo objeto era proveer al Estado las rentas suficientes para atender los gastos públicos. En tal sentido, con respecto a los impuestos, señaló que éstos debían diseñarse en el marco de la justicia, es decir, fundados en la progresividad; la certidumbre, es decir, que existiera claridad sobre el monto a pagar por concepto del impuesto, la comodidad, lo que implicaba que los contribuyentes debían pagar sus impuestos al final del periodo gravado, y economía, en el sentido que los recursos recaudados por concepto de impuestos debían llegar a las arcas de la Nación.

Bajo los postulados del dejar hacer, dejar pasar de la escuela clásica, el Estado tenía pocas funciones por desarrollar, pues básicamente se limitaban a garantizar la libertad, la seguridad y la justicia, situación que facilitaba el equilibrio fiscal, es decir, los ingresos públicos eran iguales a los gastos públicos. Además, según Ojeda (2003), la hacienda pública, bajo el enfoque clásico, también se caracterizó por proponer una economía del gasto orientada a satisfacer limitadas necesidades públicas, la existencia de una actividad financiera neutral, con mínima participación en el mercado que no intervenía en el desarrollo económico; y los impuestos, primordialmente de tipo indirecto, eran los únicos ingresos presupuestales.

El orden natural de las cosas privilegió la asignación de recursos por parte de los agentes privados, la libre iniciativa privada,

el principio de la libertad económica, trayendo consigo problemáticas sociales y económicas, consecuencias de las crisis económicas, situación que abonó el terreno para la intervención estatal con propósitos sociales, cuyo auge se presentó entre los años treinta y ochenta del siglo XX, para lo cual se materializaron los postulados de John Maynard Keynes (1883-1946), que, en materia de la hacienda pública, de conformidad con lo señalado por Ojeda (2003), el Estado se convirtió en productor, distribuidor y comercializador de bienes y servicios, al igual que regulador y racionalizador de los procesos económicos de los particulares, además de generar igualdad de oportunidad para todos, dependiendo de la capacidad económica de los ciudadanos, situación expresada en la priorización de impuestos directos. El gasto se amplió a otros sectores diferentes a la libertad, la seguridad y la justicia, mediante la provisión de más bienes y servicios. La actividad financiera jugó un papel protagónico en el desarrollo económico, al orientarse al ahorro público y privado hacia los sectores productivos. Finalmente, bajo este enfoque no se presentó equilibrio fiscal, debido al mayor gasto público que implicó la intervención estatal, presentándose con frecuencia la figura de déficit fiscal, trayendo consigo afectaciones en las proyecciones macroeconómicas, reflejadas en inestabilidad, y las políticas públicas³.

El anterior panorama, sumado a la ineficiencia en la asignación de los recursos públicos que trajo el excesivo intervencionismo estatal, propició el surgimiento del enfoque neoliberal, cuyos postulados se han soportado en la doctrina económica de Milton Friedman quien se caracterizó por defender el papel

³ Conceptualizadas como un conjunto de respuestas u omisiones a corto, mediano y largo plazo, basadas en el poder, que ofrece el Estado a través de sus instituciones competentes, con el propósito de solucionar o a evitar un problema o problemática pública, para lo cual se requiere movilizar recursos, utilizar estrategias, formular e implementar planes, programas y proyectos orientados a cumplir una serie de objetivos, en cuyo proceso de formación puede o no existir participación de agentes diferentes a las autoridades públicas.

protagónico del mercado⁴ frente a la menor intervención del Estado, siendo ideal volver al comportamiento natural de las cosas que propuso la escuela clásica, proceso que requería la libre economía, la disminución del tamaño del Estado y, por su puesto, de sus funciones, y las privatizaciones o devolución de competencias del Estado a los agentes del sector privado, para generar condiciones de producción, distribución y consumo de bienes y servicios conducentes a la satisfacción de necesidades privadas, de quienes tienen los medios para acceder a ellos, trayendo consigo marginación y exclusión de diversa índole.

Con respecto a la hacienda pública, el enfoque neoliberal, cuyos principios parcialmente se han aplicado en Colombia a partir de los años noventa del siglo XX, plantea el libre cambio, de tal manera que el comercio entre los diversos países no esté obstaculizado por tarifas aduaneras, cuotas de exportación y/o importación u otro mecanismo que restrinja el libre movimiento de bienes y servicios.

También propone los presupuestos complementarios en reemplazo de los presupuestos adicionales, como

herramientas para garantizar el equilibrio fiscal. Se fortalecen los impuestos indirectos, en procura de favorecer a los sectores con mayor capacidad de pago, para de esta manera fomentar la acumulación de capital. Finalmente, el enfoque plantea que el Estado se debe reservar el papel orientador del proceso de desarrollo, a través de la planeación y el presupuesto.

No obstante lo anterior, la Constitución Política de Colombia consignó un enfoque dual o mixto, proponiendo una especie de tercera vía, sobre el cual la hacienda pública desarrolla sus funciones, buscando no sesgarse en el intervencionismo estatal, pero tampoco matricularse con la implementación de los principios neoliberales, sentido en el cual el Estado de manera permanente toma decisiones orientadas a propender por la estabilidad económica y la equidad en la búsqueda del bienestar general de la colectividad, cuya materialización se lleva a cabo a través de la regulación de actividades, la construcción de democracia e institucionalidad y la provisión de bienes y servicios públicos, como se puede deducir del artículo 334⁵; mientras que por otro lado, se garantiza la libre

4 Entendido como el conjunto de transacciones, acuerdos o intercambios de bienes y servicios llevadas a cabo entre productores, comercializadores y consumidores, que se rige bajo el libre juego de la oferta y la demanda, cuyos principios son las desregulaciones, las privatizaciones, el subsidio a la demanda, los impuestos neutrales, la disciplina fiscal y la descentralización.

5 Este artículo señala que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal 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. El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica. El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

PARÁGRAFO. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

iniciativa privada con el fin de propender por la eficiencia y la productividad, de conformidad con el artículo 333⁶. En síntesis, el intervencionismo estatal se sigue justificando en la medida en que se presenten fallas de mercado, pero también continúa el protagonismo del mercado en la medida en que se presenten fallas de la intervención estatal.

Otro análisis que sobre los enfoques de la hacienda pública llevan a cabo los textos clásicos sobre la materia, como por ejemplo Restrepo (1998), hacen referencia al enfoque positivo, desde el cual los ingresos y los gastos públicos son analizados desde el ámbito del ser, es decir, desde los propósitos que en realidad suceden. El otro enfoque es el normativo o dogmático que aborda los fenómenos de las finanzas públicas desde la perspectiva del deber ser, es decir, se soporta en los resultados deseables, sin con lo anterior, pretender afirmar que los dos enfoques sean excluyentes, pues al final, se tornan complementarios.

2- OBJETIVOS DE LA HACIENDA PÚBLICA TERRITORIAL

Desde el punto de vista de la hacienda pública, las entidades territoriales deben propender por proveer bienes y servicios públicos a la comunidad, asignar de manera eficiente los recursos económicos, coadyuvar en la distribución equitativa

del ingreso y la riqueza, propender por el desarrollo económico, social y ambiental; y coadyuvar en la estabilidad económica del país.

2.1. PROVEER BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS A LA COMUNIDAD

Cuando hacemos referencia a bienes queremos indicar elementos materiales o tangibles, mientras que la alusión a servicios señala elementos inmateriales o intangibles. Sin embargo, algunos textos usan los dos términos indistintamente, situación en la cual incorporan bienes y servicios, expresando solamente el término bienes o el término servicios.

Independientemente de cómo se haga la referencia, con una tecnología y unos recursos, una sociedad puede tener diferentes alternativas de producir determinados bienes y servicios públicos⁷ y determinados bienes y servicios privados, en el sentido que si dicha sociedad quiere disfrutar de más bienes y servicios públicos tales como educación, seguridad, justicia, carreteras o salud, debe renunciar a algunos bienes y servicios privados, y viceversa, pues como los recursos son limitados, solamente la sociedad puede producir un máximo de bienes y servicios públicos y un máximo de bienes y servicios privados, que es lo señalado por Stiglitz (2000) como la curva de las posibilidades de producción.

6 *Este artículo consignó que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.*

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

7 *El artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, define los servicios públicos como toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado, directa o indirectamente, o por personas privadas; mientras que el numeral 3 del artículo 2 de la Ley 80 de 1993 denomina servicios públicos como los que están destinados a satisfacer necesidades colectivas en forma general, permanente y continua, bajo la dirección, regulación y control del Estado, así como aquellos mediante los cuales el Estado busca preservar el orden y asegurar el cumplimiento de sus fines.*

Teniendo en cuenta los principios de rivalidad en el consumo, es decir, cuando el uso del bien o servicio por parte de una persona reduce el consumo de otra, respecto del mismo bien o servicio; y de exclusión, cuando es posible impedir el consumo del bien o servicio por parte de una persona, los bienes y servicios se pueden clasificar según lo ilustra el cuadro 1.

Una manera de ilustrar tal clasificación, teniendo en cuenta la rivalidad y la exclusión, es la siguiente: bienes y servicios privados: una carretera congestionada y con peaje, recursos comunes: una carretera sin peaje, pero congestionada, bienes y servicios públicos impuros: una carretera des congestionada y con peaje, y bienes y servicios públicos puros⁸: una carretera des congestionada y sin peaje.

CUADRO 1

CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES Y SERVICIOS

Rivalidad	Si	No
Exclusión		
Si	Bienes y servicios privados	Bienes y servicios públicos impuros
No	Recursos comunes	Bienes y servicios públicos puros

Fuente: (Stiglitz, 2000).

Los bienes y servicios privados se ofrecen a través del sistema de precios y del juego permanente de la oferta y la demanda, en donde opera el principio de exclusión, según el cual, cuando un consumidor no está dispuesto a pagar por un bien o servicio el precio que el mercado le señala, se le excluye de la posibilidad de adquirir dicho bien o de beneficiarse del correspondiente servicio, mientras que los bienes y servicios públicos, por regla general, son de consumo colectivo, son indivisibles y no se cumplen los principios de exclusión y rivalidad en el consumo, caso en el cual deben ser provistos por el Estado, como por ejemplo la justicia, la seguridad, la televisión sin codificar, cuya provisión, generalmente, es competencia de organismos y entidades de la Nación, y que en cuadro 1 corresponden a los servicios públicos puros.

Sin embargo, existen bienes y servicios públicos que pueden ser gestionados por el Estado, fundamentalmente a través de entidades y organismos descentralizados territorialmente o por servicios, pero además, pueden ser prestados por personas privadas⁹, caso en el cual el control, vigilancia y fiscalización del bien o servicio es tarea del Estado, pues una cosa es la gestión y otra la naturaleza del servicio. En el cuadro 1, esta clasificación corresponde a los bienes y servicios públicos impuros, en donde no se aplica el principio de rivalidad en el consumo, pero si el de exclusión,

8 *Las externalidades se pueden convertir en bienes o servicios públicos puros, cuando la actividad de un agente influye positiva y directamente en el bienestar de una colectividad, de modo que tal beneficio no implica precio alguno, por ejemplo cuando una persona natural o jurídica, con sus propios recursos, adelanta un programa de descontaminación. En una externalidad positiva el beneficio social es mayor que el beneficio privado, como por ejemplo la provisión de los servicios de educación o salud, mientras que en una externalidad negativa el costo social es mayor que el privado, como por ejemplo la contaminación.*

9 *En los últimos años, la gestión de servicios públicos viene siendo desarrollada por personas privadas, como consecuencia de las privatizaciones, reflejadas a través de la venta o enajenación total de una empresa pública a un particular, la promoción de empresas de economía mixta, la transferencia de empresas en quiebra por parte del Estado a particulares a título gratuito, transferencia de la financiación del servicio al sector privado, la concesión de bienes y servicios públicos, la contratación del servicio con empresas privadas, la promoción de instituciones alternativas para prestar servicios en ciertas franjas o espectros y el abandono de actividades, entre otras formas de privatización.*

en referencia a la televisión codificada, la educación, la salud y los servicios públicos domiciliarios (artículo 1 de la Ley 142 de 1994), por ejemplo.

En el mismo sentido, Restrepo (1998) clasifica los bienes y servicios públicos en necesidades sociales y bienes y servicios meritorios, entendiendo como necesidades sociales los bienes y servicios caracterizados por la presencia de los principios de indivisibilidad, es decir, del bien o servicio goza toda colectividad; no exclusión y de la inexistencia del sistema de precios para determinar las preferencias de los usuarios. Ejemplos de necesidades sociales son la defensa nacional y la justicia.

Los bienes y servicios meritorios se caracterizan porque su satisfacción se hace a través del presupuesto público, como valor adicional al valor real del bien o servicio en el mercado y es pagado por los compradores privados. Ejemplos de bienes meritorios son la educación, la salud, los subsidios de vivienda, de servicios públicos domiciliarios. En estos bienes y servicios los principios de exclusión y de indivisibilidad no se presentan con claridad.

Ubicados en el ámbito de los bienes y servicios públicos, es pertinente precisar la diferencia que existe entre los bienes de uso público y los bienes fiscales, que de conformidad con el artículo 674 del Código Civil, si el uso del bien pertenece a todos los habitantes de un territorio, como las calles, las plazas, los puentes o viaductos, las ciclo vías, se trata de los bienes de uso público, que de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política, son bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables. Sin embargo, cuando el uso de los bienes públicos no pertenece

generalmente a los habitantes, es decir, están destinados al uso privativo de la administración para sus fines propios, entonces estamos ante la presencia de bienes fiscales, tales como los edificios de propiedad del Estado. Los bienes y servicios públicos en su conjunto integran el dominio público, es decir, son bienes y servicios no susceptibles de propiedad privada, mientras que el dominio privado hace alusión a los bienes de propiedad privada de una persona natural o jurídica.

2.1.1. BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS QUE LAS ENTIDADES TERRITORIALES DEBEN PROVEER A LA COMUNIDAD.

De manera general y según Ortiz (1989 citado en Legis, 2011), los servicios públicos que prestan los distritos y municipios son: seguridad o protección, educación, salud, culturales y recreativos, desarrollo urbano, saneamiento básico, medio ambiente, transporte urbano, abastecimiento, información y domiciliarios.

De manera específica, según las competencias señaladas en las Leyes 715 de 2001, 1176 de 2007 y 1454 de 2011, los departamentos, distritos y municipios, fundamentalmente, deben proveer bienes y servicios en materia de educación, salud, agua potable y saneamiento básico, otros servicios públicos domiciliarios, ordenamiento territorial, deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre; cultura, bienestar, prevención y atención a población víctima del desplazamiento y a mujeres víctimas de la violencia, medio ambiente, gestión del riesgo de desastres, tránsito e infraestructura del transporte, vivienda, equipamiento territorial, desarrollo rural, empleo y desarrollo económico, turismo, justicia,

participación comunitaria, fortalecimiento institucional, atención a grupos vulnerables y restaurantes escolares.

2.1.2. PRIORIZACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS PÚBLICOS

Las entidades territoriales, en ejercicio de la función pública y en atención al artículo 365 de la Constitución Política de Colombia¹⁰, deben proveer bienes y servicios esenciales a la comunidad en condiciones de total garantía, calidad, suficiencia, continuidad y oportunidad pues a través de dichos bienes y servicios los entes territoriales tienen un instrumento que coadyuva a la justicia social, la promoción de las condiciones de igualdad y, por lo tanto, de promoción de la calidad de vida y la reducción de exclusiones, es decir, que los derechos sociales, económicos y culturales de las personas sean materializados.

Es a través de la provisión de bienes y servicios que las entidades territoriales realizan sus fines de servir a la comunidad, promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes constitucionales, a nivel departamental, distrital y municipal. Sin embargo, como lo hemos señalado, los recursos de los referidos entes territoriales son escasos, razón por la cual, se deben priorizar los bienes y servicios, proceso que requiere de la participación significativa de la comunidad, pues es ella quien vive y siente los problemas del día a día, expresados en necesidades o carencias.

Para llevar a cabo tal priorización, se parte de la asignación de recursos públicos a través de la votación que los ciudadanos dan a favor de unos representantes con base en unas propuestas de gobierno

limitadas por un marco constitucional y legal, participación que les permite revelar sus preferencias en cuanto a bienes y servicios públicos. Tales representantes, se supone, cuando presentan, ante las corporaciones de elección popular, los proyectos de planes de desarrollo y de presupuestos, e igualmente, cuando los miembros de tales corporaciones aprueban los instrumentos de asignación de recursos públicos, deben reflejar las opiniones de los electores, quienes inicialmente tienen una participación directa limitada a la selección de los representantes, que para nuestro caso serían los gobernadores, alcaldes, diputados, concejales y ediles, pero cuya decisión se soporta en toda una teoría, conocida como la elección pública que busca articular lo político con lo económico.

Una etapa siguiente de participación de los ciudadanos en la asignación de recursos públicos, y, por su puesto, en la priorización de bienes y servicios públicos se lleva a cabo a través del proceso de formulación de los planes de desarrollo, por medio de los consejos territoriales de planeación, que tienen carácter consultivo y sirven de foro para la discusión de los dichos planes. Una etapa final se puede generar en la elaboración de los presupuestos participativos, especialmente en la asignación de recursos para infraestructura vial, cultura y demás sectores que los condicionamientos legales permitan, actividad para la cual se pueden utilizar diversos instrumentos de votación, limitándonos, en nuestro caso, a ilustrar las técnicas de votación por mayoría simple, calificada y por puntos.

Para el caso de la votación por mayoría simple, de una lista de necesidades consultadas a la comunidad, a cada

¹⁰ Esta disposición constitucional señala que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, razón que obliga a la prestación de manera eficiente a todos los habitantes de su territorio.

miembro de dicha comunidad se le pregunta a cerca de la necesidad más sentida o urgente que requiere sea atendida y solucionada por parte del ente territorial. Las listas de participantes y de necesidades pueden variar, según cada situación particular.

En el cuadro 2 se presentan los resultados de preguntar a cinco participantes, integrantes de una comunidad, sobre la priorización de las necesidades o carencias de agua potable, infraestructura vial, generación de empleo, seguridad ciudadana y servicio de aseo.

CUADRO 2
EJEMPLO DE VOTACIÓN POR
MAYORÍA SIMPLE

Participante Necesidad	1	2	3	4	5	Total
Agua potable	X		X			2
Infraestructura vial						0
Generación de empleo		X		X	X	3
Seguridad ciudadana						0
Servicio de aseo						0

Fuente: elaboración propia

Como se puede observar, de esta lista reducida de necesidades y de participantes, una vez efectuada la votación, la comunidad ha priorizado la generación de empleo y el suministro de agua potable, situación que permite deducir, que del total de recursos,

el 60% se deben asignar a generación de empleo y el 40% a suministro de agua potable.

En la mayoría calificada, de acuerdo con el número de necesidades priorizadas, se califican de cero (0) a cincuenta (50) las necesidades, otorgando cincuenta a las más sentidas y cero a las menos prioritarias.

CUADRO 3
EJEMPLO DE VOTACIÓN POR
MAYORÍA CALIFICADA

Participante Necesidad	1	2	3	4	5	Total
Agua potable	20	15	25	20	30	110
Infraestructura vial	5	0	10	0	5	20
Generación de empleo	10	20	5	20	5	60
Seguridad ciudadana	10	5	5	5	5	30
Servicio de aseo	5	10	5	5	5	30

Fuente: elaboración propia.

Los resultados de esta votación indican que la comunidad requiere con urgencia el suministro de agua potable, seguido por la generación de empleo, la seguridad ciudadana, el servicio de aseo y finalmente la infraestructura vial. En cuanto a la asignación de los recursos, del total, a agua potable se le debe asignar el 44%, a generación de empleo el 24%, a

seguridad ciudadana el 12%, al servicio de aseo el 12% y a infraestructura vial el 8%.

En la mayoría por puntos, a cada participante se le solicita repartir una determinada cantidad de puntos, otorgando las mayores cantidades a las necesidades más sentidas. En el cuadro 4, se repartieron ciento cincuenta (150) puntos por cada participante, en cuya votación debió asignar cincuenta (50) puntos a la necesidad más prioritaria, cuarenta (40) a la que le siguió en prioridad, treinta (30) a la siguiente en prioridad, veinte (20) a la siguiente en prioridad y diez (10) puntos a la menos prioritaria, teniendo de esta manera, que jerarquizar la totalidad de las necesidad, de las más sentida a la menos urgente de atención por parte de las autoridades públicas.

**CUADRO 4
EJEMPLO DE VOTACIÓN POR
MAYORÍA POR PUNTOS**

Participante	1	2	3	4	5	Total
Necesidad						
Agua potable	50	40	50	50	40	230
Infraestructura vial	20	30	30	20	50	150
Generación de empleo	40	50	20	30	10	150
Seguridad ciudadana	30	20	40	40	20	150
Servicio de aseo	10	10	10	10	30	70

Fuente: elaboración propia

Los resultados de esta votación indican que la comunidad requiere con urgencia el suministro de agua potable, seguido por la generación de empleo, la infraestructura vial, la seguridad ciudadana y finalmente el servicio de aseo. En referencia a la asignación de recursos, del total, a agua potable le corresponde el 30.7%, a infraestructura vial el 20%, cantidad igual para generación de empleo y seguridad ciudadana, y finalmente el servicio de aseo con el 9.3%.

Como se puede observar, dependiendo de la metodología utilizada y de la percepción de las necesidades por parte de cada uno de los participantes, los resultados pueden variar y, por lo tanto, la priorización de bienes y servicios públicos.

2.2. ASIGNAR EFICIENTEMENTE LOS RECURSOS ECONÓMICOS

La política fiscal, entendida como el conjunto de decisiones llevadas a cabo por el Estado, tanto a nivel nacional como territorial, a través de sus autoridades competentes, en cuanto a ingresos y gastos públicos, orientadas al cumplimiento de sus fines sociales y económicos; tiene como objetivo asignar de manera eficiente u óptima los recursos, para de esta manera atender necesidades de las comunidades.

2.2.1. LAS NECESIDADES

Las necesidades son entendidas de manera general, como la acción de sentir carencia de algo. Las necesidades sociales se definen como la escasez de un bien o servicio asociada al deseo de su satisfacción por parte de todo un colectivo social, existiendo diversas tipologías de las necesidades.

Se presenta una clasificación general que las ordena en necesidades para ser, es decir, primarias, biológicas o individuales que se satisfacen a través de bienes como los alimentos, el vestido y la vivienda; para estar, en referencia a necesidades de segundo orden como las sociales que implican división del trabajo; y necesidades del bienestar o de tercer orden, también denominadas de tipo cultural, que van surgiendo en la medida en que la sociedad se va transformando.

También existe la jerarquización propuesta por Maslow (1968, citado en Arboleda, 1991), quien clasificó las necesidades de la siguiente forma:

- **Fisiológicas o primarias:** buscan conservar y perpetuar la vida, tales como el alimento, el vestido, el techo, el sexo.

- **Seguridad:** no agresión física, psicológica, social y laboral. El ser humano no desea peligros en sus vidas, tanto en el presente como en el futuro.

- **Sociales:** concepto de afiliación. El hombre necesita pertenecer a diferentes grupos sociales y ser captado por ellos.

- **La estima o necesidad del yo:** egóticas. Sobresalir con prestigio, confianza en sí mismo, poder y control.

- **Autorrealización:** significa llegar a ser lo que uno es capaz según sus propias potencialidades habilidades y destrezas.

El economista chileno Manfred Max-Neef clasifica las necesidades en dos categorías: existenciales y axiológicas. En el ámbito de las existenciales incluye las necesidades del ser, tener, hacer y

estar; mientras que según las categorías axiológicas, clasifica las necesidades en protección, afecto, subsistencia, participación, entendimiento, ocio, libertad, identidad y creación.

Henry Murray clasifica las necesidades en primarias, secundarias, dirigidas hacia algo, dirigidas a apartarse del algo, manifiestas, encubiertas, focales, difusas, proactivas, reactivas, orientadas a la cualidad, al resultado y a la acción.

Sin embargo, las anteriores tipologías de necesidades no permiten apreciar con claridad cuáles debe atender el sector público estatal, el no estatal y el privado, razón por la cual es necesario apelar a una clasificación en donde haga presencia el principio de exclusión, según Miranda (1999). En tal sentido, las necesidades se clasifican en:

- **Individuales,** caso en el cual para cubrirlas se necesitan bienes materiales, son atendidas de manera general por el sector privado y se financian a través de los precios.

- **Generales,** es decir, pueden ser atendidas por el sector público o el privado. Si lo hace el sector público estatal entonces se cobran tasas, en el entendido de que hay contraprestación directa, y se cubren necesidades materiales o inmateriales.

- **Esenciales:** su satisfacción se da a través de bienes inmateriales. La base social es grande, razón por la cual no es posible dividir el consumo. Existe el principio de in exclusión y la necesidad es cubierta por el sector público estatal. Se financian a través de impuestos.

Llevada a cabo la referencia a las necesidades, para atenderlas es necesario que la entidad territorial haga una asignación eficiente de los recursos disponibles, para lo cual cuenta con el instrumento de la planeación del desarrollo, que es el insumo para posteriormente elaborar los instrumentos de planeación financiera y presupuestal.

2.2.2. PRINCIPIOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA PLANEACIÓN

Planear significa no improvisar, pensar y diseñar hoy lo de mañana, oficio que implica fijar objetivos, asignar recursos y definir actividades; mientras que planeación es un proceso continuo, permanente, que pretende aprovechar las oportunidades, reducir las amenazas, potenciar las fortalezas, transformar las debilidades, solucionar los problemas o conflictos que atañen a un grupo de personas, atender necesidades, mediante estrategias que faciliten el cumplimiento de objetivos y metas.

Son principios de la planeación, según Calderón (1998):

- **Racionalidad:** la programación se fundamenta en la idea de seleccionar alternativas de acción en forma inteligente, para el aprovechamiento máximo de los recursos.

- **Previsión:** los programas y planes buscan orientar la conducta del mañana, fijando plazos para la ejecución de las acciones que se planifican.

- **Universalidad:** la programación debe abarcar las diferentes fases del

proceso económico, social y administrativo y debe prever las consecuencias que pueden producirse en su aplicación, en aras de que la conducta estatal sea coherente.

- **Unidad:** como consecuencia de la universalidad propia de los planes, se hace necesario que éstos tengan unidad, es decir, que haya integración entre ellos y formen un todo orgánico y compatible, al tiempo que estén coordinados.

- **Continuidad:** la programación no tiene fin en el tiempo; en efecto, mientras exista Estado habrá cosas por hacer, aunque varíen los objetivos, los plazos o el énfasis en la acción.

- **Inherencia:** la programación es necesaria en cualquier organización humana y es propia de la administración.

De igual forma, son características de la planeación, según el Departamento Nacional de Planeación - DNP (2007):

- **Prospectiva:** permite fijar metas de desarrollo a mediano plazo, para el caso de la planeación territorial, y a largo plazo, en la planeación nacional, en búsqueda de futuros deseados por los actores, para de esta manera no cambiar las inversiones de manera permanente.

- **Integralidad:** implica interrelacionar los diferentes componentes de la planeación: económicos, sociales, ambientales, físicos.

- **Optimización de procesos y eficiente asignación de recursos:** significa que los recursos disponibles se materialicen en programas y proyectos estratégicos de desarrollo.

- **Articulación institucional:** los niveles territoriales deben actuar en función de objetivos de desarrollo común con el nivel nacional.

- **Participación efectiva:** los programas y proyectos se deben orientar a la población sin discriminaciones y de manera concertada.

- **Integración:** la planeación debe incorporar programas y proyectos de impacto regional, para lo cual se requiere de la asociatividad territorial.

- **Flexibilidad:** la planeación del desarrollo se debe adaptar a los cambios que de manera permanente se presenten.

- **Evaluabilidad:** a la planeación se le debe hacer seguimiento permanente, por lo que es necesario incorporarle metas.

- **Equidad:** El proceso de desarrollo debe promover una justa distribución espacial y territorial, en procura del mejoramiento del nivel de vida de todos.

2.2.3. PLANES DE DESARROLLO

La planeación del desarrollo de la Nación y de los entes territoriales está consignada en la Constitución Política, artículo 339 y subsiguientes, y desarrollada a través de la Ley 152 de 1994, cuyo objetivo es asegurar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones constitucionales y legales. La Ley 388 de 1997 complementa la planeación económica, ambiental y social a través de la planeación física, en la medida en que, mediante los planes de ordenamiento

territorial, los municipios y distritos determinan los usos del suelo.

El plan de desarrollo se formula con base en los propósitos y orientaciones contenidos en el programa de gobierno¹¹, que es el insumo fundamental del plan. Dicho programa es el instrumento en el cual el gobernante determina las directrices y compromisos que adquiere con su comunidad con respecto al desarrollo de la entidad, es decir, es el pacto colectivo entre candidatos y electores para mejorar la calidad de vida de la población, aumentar y cualificar la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios de la gestión pública y promover el control social, promover los principios básicos que sustentan los derechos de los ciudadanos como la libertad y la igualdad; integrar los derechos humanos, tanto universales, como los indivisibles e interdependientes, a la agenda de desarrollo; y contribuir con la integración de la planeación económica, social y ambiental con la planeación física, convirtiéndose así el programa de gobierno en el soporte clave de la democracia participativa.

Además de los programas de gobierno, son insumos para la formulación de los planes de desarrollo: los planes de ordenamiento territorial, la información estadística del respectivo ente al cual corresponde el plan, las políticas y planes a largo plazo regionales, nacionales e internacionales que el Estado colombiano deba observar para este último caso, las políticas y planes sectoriales a largo plazo, y el plan nacional de desarrollo para el caso de los planes de las entidades territoriales, entre otros insumos.

11 Constitución Política de Colombia, 4 de julio de 1991. Artículo 259. *Quienes elijan gobernadores y alcaldes, imponen por mandato al elegido, el programa que presentó al inscribirse como candidato. Esto es lo denominado voto programático. En caso de que el gobernante no cumpla con los compromisos consignados en dicho programa, podrán revocarle el mandato, según las Leyes 131 y 134 de 1994 y 741 de 2002.*

En términos generales, el plan de desarrollo fija las directrices económicas, políticas, sociales y ambientales que orientan el desarrollo de la entidad. También incluye las estrategias, programas e inversiones para asegurar el uso eficiente de los recursos, aspecto que se debe reflejar en el presupuesto de cada vigencia fiscal, bien sea de la Nación o de los entes territoriales, dependiendo del plan.

El plan nacional de desarrollo está conformado por un plan general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional, de conformidad con el artículo 339 de la Constitución Política; mientras que el plan de desarrollo de las entidades territoriales está conformado por un diagnóstico, una parte estratégica, un plan de inversiones a mediano y corto plazo y un documento de seguimiento y evaluación.

El diagnóstico indica la situación real del ente territorial en materia económica, social, ambiental, sectorial, que permite establecer amenazas, oportunidades, fortalezas y debilidades. En la parte estratégica se consignan la misión, es decir la razón de ser u objeto social del ente; la visión o hacia dónde se quiere llegar, los objetivos o resultados a alcanzar, las metas u objetivos cuantificados, las políticas o el qué hacer para cumplir los objetivos y las estrategias o herramientas que facilitan la acción. Los planes de desarrollo territoriales deben estar articulados con el plan nacional de desarrollo, así como con los documentos de planeación de las corporaciones autónomas regionales.

El plan de inversiones incluye la formulación de programas y subprogramas que corresponden a cada uno de los objetivos

formulados y los proyectos prioritarios de inversión, proyección de ingresos, gastos de inversión del ente territorial, en donde se elaboran los presupuestos plurianuales¹² mediante los cuales, se proyectarán los costos de los programas más importantes de inversión pública.

El seguimiento y la evaluación es la parte del plan donde se consignan las herramientas que permiten monitorear el plan de desarrollo para llevar a cabo los ajustes y observaciones pertinentes, en donde tienen un papel protagónico, la administración, la corporación de elección popular y el consejo territorial de planeación.

Las autoridades nacionales de planeación, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 152 de 1994, se integran por el Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional, el Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES- y el CONPES SOCIAL, el Departamento Nacional de Planeación, que es el ente coordinador de la formulación del plan, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que tiene la responsabilidad de velar por la consistencia financiera del plan, y los demás ministerios y departamentos administrativos en su ámbito funcional.

Las autoridades de planeación a nivel territorial, de conformidad con el artículo 33 de la Ley 152 de 1994 son el alcalde o el gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial; el consejo de gobierno municipal, distrital o departamental, la secretaría, departamento administrativo u oficina de planeación que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas

12 *Consisten en la proyección de los costos y fuentes de financiación de los principales programas y proyectos de inversión pública, cuando estos requieren para su ejecución más de una vigencia fiscal.*

por el alcalde o gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del plan, y las demás secretarías, departamentos administrativos u oficinas especializadas en su respectivos ámbito funcional.

Las instancias nacionales de planeación son: el Congreso de la República y el Consejo Nacional de Planeación, que según el artículo 340 de la Constitución Política lo integran representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores antes señaladas. El consejo debe formular recomendaciones a las autoridades de planeación sobre el contenido del plan, y se constituye en el cuerpo consultivo y foro para la discusión del mismo, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Las instancias de planeación en las entidades territoriales son las asambleas departamentales, los concejos municipales, distritales y las entidades territoriales indígenas, respectivamente, al igual que los consejos territoriales de planeación municipal, departamental, distrital o de las entidades territoriales indígenas. Los consejos territoriales de planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el gobernador o el alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones de los sectores económico, social, educativo, cultural, ecológico, comunitario, indígena, comunidades negras, mujeres, jóvenes, entre otros, según la composición que definan las asambleas o concejos. Sin

embargo, los consejos territoriales de planeación y el Consejo Nacional de Planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

El proyecto de plan nacional de desarrollo debe ser sometido por el Gobierno al Congreso de la República durante los seis meses siguientes a la iniciación del periodo presidencial, mientras que el proyecto de plan de desarrollo de los departamentos, distritos y municipios, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 152 de 1994 será sometido a la asamblea departamental o concejo dentro de los primeros cuatro meses del respectivo periodo constitucional del gobernador o alcalde para su aprobación. Si la corporación de elección popular no esta sesionando ordinariamente, entonces se convocará, para tales efectos, a sesiones extraordinarias.

Durante el trámite del plan nacional de desarrollo en el Congreso de la República, y de los planes departamental, distrital o municipal en la asamblea departamental y concejo, según el caso, la corporación de elección popular podrá introducir modificaciones al plan de inversiones públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Para las modificaciones o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá aprobación por escrito del gobierno respectivo, por conducto del Ministro de Hacienda y Crédito Público, en el caso del plan nacional de desarrollo y por el gobernador o alcalde, en el caso de los planes territoriales de planeación.

Si el Congreso de la República no aprueba el plan de inversiones públicas en el término de tres meses después de presentado, el gobierno, con base en el

artículo 25 de la Ley 152 de 1994, podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de ley, el proyecto presentado por éste; mientras que a nivel territorial, la asamblea o concejo deberá decidir sobre los planes dentro del mes siguiente a su presentación y si transcurrido ese lapso sin adoptar decisión alguna, el gobernador o alcalde podrá adoptarlos por decreto.

Con base en lo anterior, la formulación y presentación del proyecto de plan de desarrollo departamental, distrital y municipal debe llevarse a cabo durante los meses de enero y febrero. El consejo de gobierno debe analizar la correspondencia entre el proyecto de plan y el programa de gobierno durante el mes de febrero, el consejo territorial de planeación debe efectuar el análisis del proyecto de plan y presentar las recomendaciones durante el mes de marzo.

Se deben realizar los ajustes al plan de desarrollo de acuerdo con las recomendaciones del consejo territorial de planeación en el mes de abril. Se presenta el plan de desarrollo a la asamblea departamental o concejo, según el caso, para su discusión y aprobación a más tardar el 30 de abril. Durante el mes de mayo la corporación político - administrativa analiza y aprueba o rechaza el plan presentado. Si el plan de desarrollo es aprobado por la asamblea o concejo, entonces el gobernador o el alcalde lo sanciona, según el caso, o de lo contrario, el gobernador o el alcalde lo adopta por decreto, actividades que deben realizarse durante el mes de junio; y durante los meses siguientes las secretarías o departamentos administrativos del ente territorial deben elaborar los planes de acción¹³, bajo la coordinación de la oficina

de planeación, aprobados por el respectivo consejo de gobierno.

Con respecto a la evaluación y seguimiento del plan de desarrollo, el artículo 42 señala de la Ley 152 de 1994 señala que los organismos departamentales de planeación deben efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción, en función del rol del Estado evaluador de la eficiencia, la eficacia y la efectividad social del gasto público.

En el mismo sentido, así como el Presidente de la República debe presentar al Congreso, al inicio de cada legislatura, un informe detallado sobre la ejecución del plan nacional de desarrollo y de sus distintos componentes; también el gobernador o alcalde debe presentar un informe anual de la ejecución de los planes a la respectiva asamblea o concejo, complementado lo anterior con el ejercicio del buen gobierno de rendir cuentas, de manera periódica, a la comunidad mediante actos de audiencia pública, en los que la administración informa sobre los resultados de su gestión, escucha a integrantes de dicha comunidad y da respuesta a sus interrogantes.

2.3. COADYUVAR EN LA DISTRIBUCIÓN EQUITATIVA DEL INGRESO Y LA RIQUEZA

La desigualdad, en nuestro caso en los ingresos y la riqueza, a nivel nacional, departamental, distrital o municipal se mide a través del coeficiente de Gini, medida ideada por el estadístico italiano Corrado Gini. Tal coeficiente es un número entre cero y uno, en donde cero corresponde

13 *Herramienta gerencial que contiene la distribución y la organización anual de las tareas por secretaría o departamento administrativo con el propósito de cumplir los compromisos del plan de desarrollo, permitiendo su seguimiento y evaluación.*

a la perfecta igualdad y uno corresponde a la perfecta desigualdad, es decir, una sola persona tiene todos los ingresos o la riqueza.

Para revisar la desigualdad de los ingresos, a nivel nacional, según cifras del Departamento Nacional de Estadística – DANE, el coeficiente de Gini para el año 2011 fue de 0,548, mientras que para 1980 fue del 0.542, lo anterior para señalar que después de treinta años, no se ha avanzado en mejorar la distribución de los ingresos en Colombia. Comparativamente, para el año 2010, Suiza tuvo un coeficiente de Gini de 0.276, Suecia de 0.234, Luxemburgo 0.258, Noruega 0.276 y Dinamarca 0.235, entre otros países, en los que se enaltece el nivel de vida de sus ciudadanos.

El intervencionismo estatal tiene como papel importante desarrollar acciones con el propósito de propender por la distribución equitativa del ingreso y la riqueza, cuya orientación es el logro de la justicia social evitando la concentración de riquezas en pocas personas¹⁴, con la finalidad de impedir que se ejerzan nocivas perturbaciones sobre el proceso económico, social y político de la sociedad a nivel nacional y territorial, para lo cual se cuenta con los impuestos y el gasto público, fundamentalmente.

Específicamente, los impuestos directos y los gastos redistributivos permiten lograr el mencionado objetivo. Los impuestos directos deben considerar la capacidad de pago del contribuyente, es decir, la tasa impositiva debe ser mayor cuanto mayor sea su capacidad de pago, caso en el cual estamos frente a impuestos caracterizados por tarifas progresivas, tal cual lo ilustra el cuadro 5. Ejemplos de impuestos directos

municipales son el predial unificado, a nivel departamental se puede referenciar el impuesto sobre vehículos, mientras que a nivel nacional se tiene el impuesto a la renta y complementarios.

CUADRO 5
EJEMPLO DE IMPUESTOS DIRECTOS

Capacidad de pago del contribuyente	Tarifa	Monto del impuesto
100	10%	10
200	30%	60
300	50%	150

Fuente: elaboración propia

La capacidad de pago la determina la propiedad, al considerar que quien tiene más propiedades tiene mayor capacidad de pago; la riqueza, es decir, la suma de los activos menos la suma de los pasivos; el ingreso, entendido como el aumento patrimonial más el consumo; y el consumo propiamente dicho.

Sin embargo, para los defensores del mercado, una estructura tributaria progresiva tiene efectos nocivos para la economía y afecta a los más pobres, porque desestimula la creación de riqueza, única forma de salir de la pobreza. Por esta razón, la estructura tributaria progresiva, para ellos, se convierte en regresiva en términos económicos. No obstante lo anterior, algunos teóricos como los del Banco Mundial abogan por que se aplique la progresividad tributaria por razones de justicia y equidad.

En posición contraria a los impuestos directos están los indirectos, también

14 Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-, el 20% más rico de la población colombiana acapara ingresos equivalentes al 62% del total, mientras que al 50% más pobre le corresponde sólo el 14%.

conocidos como los Flat Tax, es decir, impuestos planos, caracterizados por tarifas proporcionales, es decir, no tienen en cuenta la capacidad de pago del contribuyente, tal cual lo ilustra el cuadro 6, sistema tributario defendido por el mercado, en el sentido que no genera distorsiones o frenos a la producción económica e industrial. Estos impuestos entre más tengan coberturas universales, es decir, se apliquen al máximo de bienes y servicios y tengan una tarifa uniforme, entonces se dice que son más neutrales.

Ejemplos de impuestos indirectos son: el impuesto al valor agregado a nivel nacional, los impuestos al consumo de cigarrillos, cervezas y licores a nivel departamental, y el impuesto de industria y comercio, al igual que la sobretasa a la gasolina a nivel distrital y municipal.

**CUADRO 6
EJEMPLO DE IMPUESTOS
INDIRECTOS**

Capacidad de pago del contribuyente	Tarifa	Monto del impuesto
100	30%	30
200	30%	60
300	30%	90

Fuente: elaboración propia

La preferencia de sistemas tributarios diferentes por parte de quienes defienden el papel del Estado debido que el mercado no conduce a la equidad, versus quienes abogan por el papel del mercado, se

soporta en que la eficiencia económica es incompatible con la equidad social, en el sentido que la equidad es un aspecto subjetivo dependiendo de lo que la sociedad considera un patrón aceptable.

Con respecto a los gastos, éstos pueden contribuir a mejorar la equidad social en la medida en que estén orientados a atender las necesidades de personas con más carencias y a cubrir el mayor número de personas, acciones que el departamento, distrito y municipio llevan a cabo a través de la provisión de bienes y servicios, especialmente en educación, salud, vivienda, agua potable y saneamiento básico, es decir, a través de la inversión social, al igual que mediante subsidios¹⁵, y tarifas diferenciales.

En términos generales, la hacienda pública territorial propende por el objetivo de coadyuvar en la distribución equitativa del ingreso y la riqueza en la medida en que, según Restrepo (1998), se distribuyan en forma global de la mejor manera las rentas de los entes territoriales, se mejoren las condiciones de la población en situación de pobreza extrema, con el fin de mejorar su nivel de vida; y se disminuyan los ingresos de los sectores de la población con mayor capacidad de pago, logrando la progresividad en algunos impuestos y contribuciones, con el propósito de redistribuirlos a través del gasto público.

2.4. PROPENDER POR EL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y AMBIENTAL.

Los discursos sobre desarrollo y subdesarrollo aparecieron a mediados

15 *Son bien vistos por el mercado porque no chocan con su funcionamiento. El subsidio a la oferta consiste en la predisposición material o de infraestructura que posee el Estado para prestar servicios y de esta forma satisfacer necesidades de la comunidad. Mientras que el subsidio a la demanda se refiere a la financiación bienes y servicios básicos, por parte del Estado, a personas en condiciones de pobreza, fundamentalmente, a través de subsidios focalizados, directos y temporales, los cuales son gestionados, por lo general, por organizaciones del sector privado.*

del siglo XX, pero han tomado un papel mucho más protagónico a partir de los años noventa de ese mismo siglo hasta nuestros días, incorporando diversas perspectivas tales como lo económico, social, ambiental, institucional, político, cultural y técnico. En tal sentido, las entidades territoriales deben promover, en ejercicio de sus competencias, el desarrollo económico, social y ambiental de manera coordinada entre ellas y la Nación, sobre la base de propósitos acordados de manera democrática.

El desarrollo económico tiene que ver con el proceso que implica crecimiento económico expresado en avances en materia de consumo, ingresos, ahorro, inversión, nivel de producción sectorial y territorial, productividad, competitividad; cambios estructurales como los demográficos, distribución del ingreso, urbanización, industrialización; reducción del desempleo y el subempleo, del déficit fiscal y comercial, entre otros aspectos.

El crecimiento económico es el avance que surge al interior de la economía de las sociedades para lo cual contribuye la formación de capital, el cambio tecnológico, el ahorro y el crecimiento de la población que finalmente consume bienes y servicios. Tal crecimiento se analiza en términos de tiempo y se mide en función del incremento del Producto Interno Bruto – PIB-, en referencia al valor monetario de los bienes y servicios finales producidos por una economía, bien sea nacional, departamental, distrital o municipal, en un período determinado, trimestral o anualmente, en los sectores agropecuario, minero, electricidad, agua y gas; industria manufacturera, construcción, comercio, transporte, financiero y de servicios sociales y comunales.

Es de aclarar que el crecimiento económico no significa desarrollo, pero si es un medio para acceder a éste, mucho más cuando en la actualidad a nivel mundial existe consenso sobre la necesidad que tienen los países en vías de desarrollo, si quieren avanzar hacia dicho desarrollo, de crecer económicamente, invertir en educación y apoyar con subsidios a las personas en situaciones de pobreza y de pobreza extrema.

El desarrollo social se refiere al proceso que involucra avances en educación, salud, nutrición, vivienda y servicios públicos domiciliarios de una sociedad, potenciando de esa forma su capital humano y su capital social; mientras que el desarrollo ambiental está en función de los avances en materia reducción de la contaminación de agua, suelo y aire, de la deforestación. Del desempeño ambiental: agricultura e industria sostenibles; y de la gestión ambiental urbana: departamentos, distritos y municipios sostenibles.

Existe un tipo de desarrollo que involucra lo económico, social y ambiental. Se trata del desarrollo sostenible, orientado a atender a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de atender sus propias necesidades

Cendales (2008) señala que el aspecto económico se refiere a la combinación de los factores productivos de recursos humanos, físicos, económicos y de conocimientos que deben reflejarse en actividades económicas de calidad y con futuro, que garanticen ingresos rentables, pleno empleo de las personas, un aparato productivo fuerte y adaptado a la oferta ambiental del territorio.

Las actividades económicas y sociales deben evitar al máximo la contaminación ambiental, razón por la cual, su desarrollo debe llevarse a cabo de acuerdo con la oferta ambiental. Sin embargo, en caso de actividades que generen contaminación se deben ejecutar acciones que mitiguen, repongan, protejan, restauren, descontaminen y preserven el medio ambiente.

El aspecto social, en el desarrollo sostenible es reflejado a través del desarrollo humano, el cual implica, de manera general, avances en educación, ingreso y esperanza de vida. El desarrollo humano es el desarrollo de la gente, en el sentido de llevar una vida más humana; por la gente, pues el desarrollo depende del esfuerzo creativo de los seres humanos; y para la gente, siempre y cuando se mejore la vida de las personas, para lo cual, los habitantes de las entidades territoriales deben acceder a condiciones mínimas de bienestar, tales como la alimentación, la vivienda digna, vestido, educación, salud y recreación, entre otros aspectos.

Un discurso mucho más amplio sobre desarrollo humano implica, además del acceso a las condiciones de bienestar, los desarrollos cognitivo y cognoscitivo, moral, socio - afectivo, comunicativo, laboral, físico - deportivo y el liderazgo, que conforman los elementos del desarrollo humano integral.

Sin embargo, el no alcanzar las condiciones mínimas de bienestar, implica a la persona estar ante la situación de pobreza, es decir, la persona no está en condiciones de satisfacer sus necesidades físicas o materiales, como la alimentación, el vestido y la vivienda, de modo que se garantice su supervivencia.

En una perspectiva más amplia, según Sen (2010), pobreza no sólo se refiere a la insatisfacción de necesidades básicas materiales, sino que se extiende a otros aspectos como: la autorrealización personal, la libertad, los derechos humanos, la participación en mecanismos sociales de integración y decisión, y las manifestaciones culturales.

2.4.1. METODOLOGÍAS PARA MEDIR LA POBREZA

Existen diversas metodologías que permiten medir la pobreza, tales como las necesidades básicas insatisfechas, el ingreso, el índice de pobreza multidimensional, el índice de desarrollo humano, el índice de condiciones de vida y las capacidades.

- **Necesidades básicas insatisfechas:** identifica como pobres a aquellas personas cuyo consumo efectivo de bienes no permite satisfacer una de las cinco necesidades básicas: vivienda inadecuada, vivienda sin servicios públicos domiciliarios, hacinamiento crítico, inasistencia escolar y alta dependencia económica.

- **Ingreso:** examina el potencial de consumo de las familias o las personas a partir de su ingreso corriente. Son pobres las familias o personas que tienen un nivel de ingreso insuficiente para satisfacer las necesidades básicas como el vestido y la vivienda, los gastos básicos de alimentación y algunos servicios mínimos como salud y educación.

Quienes tienen ingresos para financiar la canasta que solo incluye artículos alimenticios, se dice que son pobres extremos o están dentro de la línea de indigencia, que a nivel internacional, referencia las personas en esta situación si

perciben menos de un dólar al día. Quienes tienen ingresos para financiar la canasta que incluye artículos alimenticios y otros bienes y servicios, pero sin embargo son insuficientes, se dice que se encuentran dentro de la línea de pobreza, referenciadas a nivel internacional, como aquellas personas que perciben menos de dos dólares al día.

- **El índice de pobreza multidimensional:** este índice estadístico sobre la situación de las personas sustituyó el índice de pobreza humana que incorporaba los índices de longevidad, conocimientos, las tasas de acceso a agua potable, al servicio de salud, nutrición; y las condiciones de vida.

El índice de pobreza multidimensional incluye la intensidad de la pobreza a nivel individual en tres aspectos: educación, salud y nivel de vida, soportados en cinco dimensiones: condiciones del hogar, que incluye las variables logro educativo, y analfabetismo; condiciones de la niñez y la juventud, que abarca la asistencia escolar, el rezago escolar, el acceso a servicios de la primera infancia y trabajo infantil; trabajo, que incorpora las variables tasa de dependencia económica y tasa de empleo formal; salud, que incluye aseguramiento, acceso al servicio de salud desde una necesidad, es decir, se refiere a las personas que a pesar de estar enfermas no acuden al médico; y servicios públicos y condiciones de vivienda, integrada esta dimensión por el acceso a fuentes de agua mejorada, eliminación de excretas, pisos, paredes exteriores y hacinamiento.

- **El índice de desarrollo humano:** mide el desarrollo humano como un proceso de ampliación de opciones. Se compone de tres indicadores: longevidad o vida larga y saludable, medida en función

de la esperanza de vida al nacer; nivel educacional, medido en función de la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta de matrícula combinada: primaria, secundaria y terciaria; y nivel de vida, medido por el producto interno bruto real per cápita.

- **El índice de condiciones de vida:** mide el bienestar de la población y las condiciones de vida de las familias, según los siguientes indicadores: educación y capital humano, calidad de la vivienda, acceso y calidad de los servicios públicos, tamaño y composición de los hogares, es decir, abarca los aspectos capital humano y físico individual y capital físico y humano colectivo, respectivamente.

- **Capacidades:** bajo este discurso, se define pobreza como la denegación de las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa, y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y por los demás, tema, por ahora, contextualizado en el ámbito teórico, en función de la propuesta del Premio Nobel de Economía 1998, Amartya Sen.

Con base en lo anterior, la hacienda pública territorial contribuye a propender por el desarrollo económico, social y ambiental, mediante la implementación de políticas públicas en estos ámbitos a nivel territorial, de conformidad con las políticas nacionales trazadas en este sentido, y se asignan los recursos para su materialización.

2.5. COADYUVAR EN LA ESTABILIDAD ECONÓMICA DEL PAÍS

La estabilidad económica es una de las razones de la intervención estatal en

búsqueda del bienestar de la colectividad, ante la presencia de las fallas del mercado, dadas por fallas de competencia, la existencia de bienes y servicios públicos, externalidades, mercados incompletos, fallas de información, monopolios naturales, entre otros aspectos.

La inestabilidad económica es lo que ocurre con frecuencia sobre todo en los países en vías de desarrollo, expresado a través de situaciones como la inflación, el desempleo, la recesión económica, la estanflación y los desajustes en la balanza de pagos.

En tal sentido, la inflación hace referencia al crecimiento sostenido y generalizado de los precios, es decir, es lo contrario a la deflación. El Índice de Precios al Consumidor –IPC, es el indicador que mide la variación de los precios de la canasta de bienes y servicios representativos del consumo de los hogares de un país, teniendo en cuenta que la medición en Colombia se hace mensual. Tales bienes y servicios representativos corresponden a unos sectores definidos, entre los que se encuentran: salud, alimentos, vivienda, vestuario, educación, esparcimiento, comunicaciones y transporte, entre otros, muestreo que se lleva a cabo en un determinado número de ciudades, dependiendo de la metodología que para tal efecto diseña el DANE.

Los precios se incrementan por diversas razones: el exceso de dinero en circulación como consecuencia del auge económico, del incremento del déficit fiscal, las bonanzas y el superávit de la balanza de pagos, es decir, el ingreso de divisas al país es mayor al egreso como consecuencia de las transacciones económicas de un país con el resto de países; la escasez de bienes y servicios, originada por problemas

estructurales en la producción, por razones geográficas, climáticas, políticas, por exceso de exportaciones y por el mal uso a determinados bienes y servicios; por imperfecciones del mercado que generan acaparamiento, tales como los monopolios, oligopolios, oligopsonios; la moda y los altos costos de producción.

Con respecto al desempleo, éste se determina de restarle a la población total de un país, un departamento, un distrito, un municipio, la población dependiente, generando como resultado la población productiva. A ésta se le sustrae la población no orientada al proceso productivo o población económicamente inactiva, lo cual genera la población económicamente activa. A esta población se le resta la población empleada, para finalmente obtener la población desempleada, desocupada o parada.

Sin embargo, en la población empleada se incluye la población subempleada que hace referencia a personas que están desempeñando un empleo por debajo de sus reales competencias. Existe el subempleo subjetivo que se presenta cuando el trabajador manifiesta su deseo de mejorar sus ingresos mediante un mayor número de horas trabajadas o a través del desempeño de una labor más propia a sus personales competencias; mientras que el subempleo objetivo incluye la manifestación antes señalada, pero, además, el trabajador ha hecho alguna gestión para materializar su aspiración y está en disposición de efectuar el cambio.

Existen varias clases de desempleo tales como el estructural, cuya presencia se debe a que en una determinada sociedad no existe el suficiente capital para ocupar a toda la población económicamente activa, situación mucho más normal en los

países en vías de desarrollo. El desempleo friccional o psicológico es más frecuente en los países desarrollados, el cual se materializa cuando una persona no está a gusto con el empleo que desempeña y renuncia quedando en situación de desempleo, mientras consigue otro mejor empleo. El desempleo coyuntural también conocido como keynesiano se entiende que es momentáneo, debido a que su presencia se lleva a cabo en épocas de recesión económica, cuando las empresas venden menos bienes y servicios, se incrementan los inventarios, se reducen gastos y costos, trayendo consigo despidos de personal. El desempleo estacional es originado por la presencia de determinadas estaciones como el verano o el invierno; el desempleo tecnológico, en donde la tecnología desplaza al ser humano y lo deja cesante; y el empleo disfrazado presente en situaciones de subempleo, básicamente presente ante situaciones de informalidad.

En referencia a la estanflación, esta situación económica se presenta cuando simultáneamente se presentan bajas, nulas o negativas tasas de crecimiento económico y una fuerte inflación, es decir hay presencia de recesión económica y del fenómeno inflacionario.

En cuanto a la fase del ciclo económico conocida como depresión, se manifiesta por la caída del consumo total de bienes y servicios de una población conocida como demanda agregada, se incrementa el desempleo, se reducen los precios, hay subutilización de la capacidad instalada y escasa o nula formación de capital.

La recesión o crisis económica se caracteriza porque las tasas de interés se incrementan, el crédito se dificulta y se encarece, hay disminución del consumo y de la producción de bienes y servicios,

se presenta incertidumbre e inseguridad para el inversionista, al igual que hay reducción de costos y gastos por parte de las empresas.

Finalmente, la balanza de pagos es una cuenta del sector externo del sistema de cuentas nacionales, expresada en dólares, en donde se registran las transacciones económicas de un país con el exterior como son la compra y venta de bienes y servicios, los movimientos de capitales y las transferencias.

La intervención del Estado orientada al logro de la estabilidad económica, con el propósito de alcanzar niveles óptimos de empleo y estabilidad en los precios en procura del crecimiento económico, se materializa a través del proceso de formación de la política económica mediante la utilización de sus instrumentos: política monetaria, expresada en tasas de interés, emisión de moneda, encaje bancario y operaciones de mercado abierto; política fiscal, mediante ingresos y gastos públicos; política de comercio exterior, mediante la incidencia en el tipo de cambio, medidas arancelarias y para-arancelarias, promoción de las exportaciones y control de las importaciones; y políticas de precios, salarios, institucionales y sectoriales.

Las decisiones que las autoridades públicas competentes tomen en función de las políticas monetaria y fiscal estarán orientadas a que haya más o menos cantidad de dinero en circulación, a través de políticas expansionistas o contraccionistas, respectivamente. En tal sentido, si el problema es de alta inflación se puede decidir contraer el gasto público y/o incrementar o crear impuestos, mientras que en materia de política monetaria, las decisiones pueden estar orientadas a disminuir la emisión primaria y a aumentar

las tasas de interés, el encaje bancario y las operaciones de mercado abierto, todo lo anterior para que a través de menor renta haya restricción al consumo. Pero si el problema es de recesión, por supuesto con presencia de altas tasas de desempleo, se deben tomar medidas expansionistas, es decir, medidas contrarias a las antes descritas.

Bajo el anterior contexto, la hacienda pública territorial se limita a las competencias que tienen los departamentos, distritos y municipios en la implementación de la política económica a través de sus diversos instrumentos, debidamente formulada por la Nación a través de sus autoridades competentes, acciones que pueden estar orientadas a elevar los niveles de empleo, por ejemplo.

CONCLUSIONES

- El enfoque de hacienda pública consignado en la Constitución Política de Colombia es el dual o mixto, en sentido que se garantiza la intervención del Estado en procura de generar mejores condiciones de equidad y de estabilidad económica, pero, además, se garantiza la libre iniciativa privada con el propósito de lograr mejores niveles de eficiencia y productividad, tal cual se puede apreciar en los artículos 333 y 334 constitucionales.

- Las entidades territoriales proveen bienes y servicios, en el marco de sus competencias, pero debido a la escasez de recursos, fundamentalmente financieros, se deben priorizar tales bienes y servicios, proceso que parte desde los procesos electorales con las propuestas políticas, luego, dentro del marco de la asignación eficiente de recursos, se pasa

a la construcción de los instrumentos de planeación del desarrollo y a los presupuestales, en donde se tiene en cuenta la participación de los ciudadanos a través de foros de discusión, como es el caso de los consejos territoriales de planeación. Además, tal participación se puede materializar a través de los presupuestos participativos.

- La equidad a nivel territorial se hace realidad a través de la hacienda pública en la medida en que se distribuyan en forma global de la mejor manera las rentas de los entes territoriales, se mejoren las condiciones de la población en situación de pobreza extrema, con el fin de mejorar su nivel de vida; y se disminuyan los ingresos de los sectores de la población con mayor capacidad de pago, logrando la progresividad en algunos impuestos y contribuciones, con el propósito de redistribuirlos a través del gasto público.

- La hacienda pública territorial contribuye a propender por el desarrollo económico, social y ambiental, y la estabilidad económica mediante la implementación de políticas públicas en estos ámbitos a nivel territorial, de conformidad con las políticas nacionales trazadas en este sentido.

BIBLIOGRAFÍA

ARBOLEDA, G. (1991). *Técnicas de gerencia*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública.

CALDERÓN, C. (1998). *Planeación estatal y presupuesto público*. Bogotá: Legis.

CENDALES, L. (2008). *Planeación del desarrollo territorial*. Tunja: Grafiboy.

- Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2007). *Gestión pública local. Bogotá.*
- Colombia, Congreso de la República. (1993). *Ley 42 de 1993.* Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (1993). *Ley 80 de 1993.* Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (1994). *Ley 152 de 1994.* Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (1997). *Ley 388 de 1997.* Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (2001). *Ley 715 de 2001.* Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (2007). *Ley 1176 de 2007.* Bogotá.
- Colombia, Congreso de la República. (2011). *Ley 1454 de 2011.* Bogotá.
- Constitución Política de Colombia.* 4 de julio de 1991.
- GIRALDO, C. (2005). *Finanzas públicas en América Latina: la economía política.* Bogotá: Ediciones desde abajo.
- GÓMEZ, J. (1998). *Presupuesto público colombiano.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Legis. (2011). *Régimen jurídico de la administración municipal.* Bogotá: Legis editores S.A.
- LOW, E. & Gómez, J. (1997). *Teoría fiscal (3ra Ed.).* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- MIRANDA, A. (1999). *El derecho de las finanzas públicas (2da Ed).* Bogotá: Legis Editores S. A.
- OJEDA, D. (2003). *Manual de hacienda pública.* Bogotá: Librería ediciones del profesional Ltda.
- ORTEGA, A. & GARCÍA, H. (2004). *Hacienda Pública.* Bogotá: Ecoe Ediciones.
- PÉREZ, J. (1997). *Derecho constitucional colombiano.* Bogotá: editorial Temis.
- RAMÍREZ, J. (2003). *Las finanzas públicas en Colombia.* Bogotá: Librería ediciones del profesional Ltda.
- RESTREPO, J.C. (1998). *Hacienda pública (4ª Ed).* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SARMIENTO, A. (2003). *Reflexiones en torno a la distribución del ingreso, el crecimiento y el gasto público en estudios de caso en políticas públicas No. 4.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SEN, A. (2010). *Desarrollo y libertad (10ª Ed).* Barcelona: Editorial planeta.
- STIGLITZ, J. (2000). *La economía del sector público (3ra Ed).* Barcelona: Antoni Bosh editor.
- VELASCO, O. (2007). *Finanzas públicas municipales.* Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- VIDAL, J. (1994). *Derecho administrativo.* Bogotá: Editorial Temis.