

Comentarios sobre los derechos de autor

Nubia Stella Martínez Rueda*

«El primer acto creador en el universo se encuentra hermosamente expresado en el «Génesis»:

« En el principio creó Dios el cielo y la tierra; la tierra era una soledad caótica y las tinieblas cubrían el abismo, mientras el espíritu de Dios aleteaba por encima de las aguas».

«Surge desde allí el principio generador del derecho de autor como es el acto de la 'creación'. No contento Dios con crear el cielo y la tierra, creó los demás seres de la naturaleza. Pero con uno de ellos, con el hombre, continuó sus primeras jornadas universales sobre derechos de autor: creó a Adán a su imagen y semejanza, y surge allí la primera copia lícita del universo, hecha con el consentimiento de su titular; no satisfecho con Adán, de una de sus costillas creó a Eva, como una segunda edición mejorada y aumentada, bellamente diferente, de la misma naturaleza humana de Adán, pero distinta».¹

Introducción

Ciertamente, no son hoy los bienes inmuebles los prototipos de la representación de la riqueza. No es discuti-

ble siquiera que una marca importante, o los derechos sobre un invento, o sobre una representación artística pueden valer mucho más que un gigantesco rascacielos. Han cobrado, sin ninguna duda, también en los países en vía de desarrollo (porque en los desarrollados hace mucho que la tienen), vigencia legal y económica, los resultados de la actividad intelectual. Me refiero particularmente a las obras, cualquiera que sea la clase de que se trate. «Las obras son las creaciones intelectuales en los campos de la literatura, de la música, del arte y de la ciencia. Los autores de las obras son beneficiarios de la protección.»²

Así las cosas, estamos protegiendo un trabajo frente a la posibilidad de una indebida utilización, y de otro lado, estamos propiciando el crecimiento de la comunidad, en la medida en que enaltecemos el esfuerzo del talento, y nos encargamos de hacerlo conocer y de permitirle su defensa. Esto exalta la calidad de autor, toda vez que se vuelve una relación de doble vía en la que se reconoce el trabajo de éste, dándole las herramientas necesarias en punto a su defensa, así como se abren puertas de acceso al conocimiento.

Dentro de este contexto, no importa la calificación o la apreciación sobre lo creado. Se protege jurídicamente de la

* Abogada. Especializada en Derecho Comercial y legislación financiera. Jefe del Departamento de Derecho Privado del Programa de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte.

¹ ZEA HERNANDEZ, Guillermo. «Significado y contenido del derecho de autor», *Revista CECOLDA*.

² LAS OBRAS PROTEGIDAS. *Revista de la Unesco. EL ABC DEL DERECHO DE AUTOR*.

misma manera lo bueno que lo malo, lo extenso que lo reducido, lo profundo que lo superficial. Pero resulta igualmente trascendente saber que tiene una traducción económica representativa y que se tendrá suficiente seguridad jurídica para hacerla valer. Esto lleva, en consecuencia, implícitos los conceptos de calidad en la obra, pues el autor recibirá proporcionalmente a la aceptación de los destinatarios de la obra, lo que se vuelve un elemento de garantía y un factor de promoción.

Este es el elemento estimulante en punto a la creación. El hecho de envolver unos intereses económicos significativos que se vislumbran en la industria y el comercio. Hablamos, en consecuencia, de dos clases de derechos a los que posteriormente nos referiremos, que son los derechos morales y los derechos patrimoniales.

10. Ubicación

Desde el punto de vista internacional, los derechos de autor se han protegido generosamente. Y este es uno de aquellos temas en los que podemos sentir una brecha entre aquellos y nosotros, brecha que, por fortuna, se ha cerrado en la medida de acompasarnos normativamente con los países desarrollados, donde se ha vuelto casi que una obsesión la debida protección, así como las formas para hacerla valer.

Se trabaja hoy día con ansiedad en dar respuesta inmediata con sanciones eficaces a las violaciones del derecho de autor, o en tomar medidas previas que signifiquen pecuniariamente un adelanto por la utilización. Por eso no es extraño que estemos hablando de

circunstancias excepcionales, como resulta ser el pago de una suma fija, o de un porcentaje, imputable a aquellos que utilizan fotocopiadoras, o grabadoras, o, en fin, equipos que sean especialmente capaces de repetir, en infinitas ocasiones, la copia de obras, no siempre bajo los parámetros de la autorización legal. No ha sido extraña a nosotros tampoco la dificultad por detener el tráfico ilegal de obras escritas burdamente violadas, o de casetes o programas de computador. En la medida en que la tecnología nos llega avasalladoramente, en la misma proporción se da la posibilidad de atentar contra las obras del talento.

20. Protección

De esta manera, nos enfrentamos no sólo al análisis de si el reconocimiento legal es suficiente, sino también a que sus elementos de coercibilidad o de control lo sean en idéntica medida. Es por esto por lo que en la mayoría de los países se considera un delito la violación de los derechos de los autores, y se han hecho complementarias las sanciones desde el punto de vista civil y penal. «Los autores no siempre conocen sus derechos, a menudo carecen de los recursos financieros para protegerlos y suelen tener problemas para comprender las complejidades jurídicas y las dificultades procesales de algunos sistemas administrativos. Por eso los resultados de sus esfuerzos por defender sus derechos varían de un país a otro.»³

3. Revista de la Unesco. EL ABC DEL DERECHO DE AUTOR, pág. 63.

La esencia de la protección consiste en que tengamos la autorización del autor, o de quien tenga el derecho de tal, para utilizar algún derecho exclusivo de una obra protegida. Si se actúa de otra forma, estamos cometiendo una infracción. Las más comunes serían los plagios y las falsificaciones; coloquialmente hablamos también de piratería y contrabando, pero en estos últimos casos estamos haciendo mención a una infracción sobre el uso indebido del soporte material de la obra, bien se trate de la reproducción no autorizada de una obra grabada o publicada o de su venta subrepticia. A veces el trabajo de reproducción no autorizada se presenta totalmente idéntico a la obra original, de tal suerte que en principio no se creería que ésta resultara afectada, pero desde otro punto de vista, el autor no recibe la compensación económica a la que tiene derecho.

En nuestro país la oficina competente es la Dirección Nacional del Derecho de Autor. Es allí donde se debe realizar el Registro de los derechos de autor con el fin de que el Estado les acredite como tales y les permita probar su calidad en el momento en que lo requieran, fundamentalmente para defenderse. Igualmente es allí donde debe efectuarse el depósito legal de las obras impresas y los videogramas.

Ahora bien, existe en nosotros una figura particular en relación con este tema. Son las sociedades autorales reguladas en la ley 23 de 1982 y en el Decreto 3116 de 1984. Son asociaciones sin ánimo de lucro cuyo fin es proteger los intereses de los titulares de derechos de autor a través de una gestión colectiva de esos derechos.

Obsérvese que es tal vez la forma más idónea de protección, pues individualmente a los autores les resulta imposible el control en razón a la reproducción masiva y a las nuevas técnicas de expresión de las obras o de las interpretaciones, en su caso. Dichas sociedades están sometidas a la inspección y vigilancia del Estado y deben tener permiso para poder funcionar.

3o. Concepto y extensión

«... Hoy en día todos los países en desarrollo deben hacer frente a la dura prueba de determinar la manera de fomentar la producción nacional y de lograr pleno acceso al patrimonio mundial de conocimientos. Esta situación plantea un gran desafío a las instituciones educativas y a los ingenios creadores de todo el mundo...»⁴ Nos obliga entonces la consideración de que el Estado, con afán, debe crear el clima que permita el surgimiento y crecimiento de la producción intelectual, y del respeto y buen trato por el de los nacionales de los demás países.

Es una reciprocidad de acceso a la información, a las realizaciones, a las pretensiones. A lo que está ya hecho y sobre lo cual no vale la pena insistir, a los parámetros para desarrollar otras cosas, al disfrute de una buena música, de un placentero libro, a una interpretación diferente, al conocimiento de un documento en otro idioma, o al derecho a tener como texto en nuestra

4. EL DERECHO DE AUTOR Y LOS PAISES EN VIA DE DESARROLLO. Revista de la Unesco. EL ABC DEL DERECHO DE AUTOR.

educación básica un excelente ejemplar producto de un número importante de años de investigación.

El derecho de autor es el reconocimiento de las obras. Pero obsérvese que se requiere que sean expresadas, es decir, lo que se protege es la forma de expresión, no las ideas. «Se protegen todas las manifestaciones del espíritu pero de manera concreta y materializadas en determinada forma para que puedan ser accesibles a la percepción sensorial (...) pueden quedar comprendidas todas las creaciones del intelecto que la tecnología moderna puede comunicar, o transformar en el futuro, como hoy día el software o los programas transmitidos por satélite, TV-cable, etc.,...» (Génesis y Evolución del Derecho de Autor, Ministerio de Gobierno, Dirección Nacional del Derecho de Autor.)

Dentro de este contexto, se protegen los libros, los folletos, las conferencias, las obras dramáticas, las musicales, las coreográficas y pantomimas, las composiciones musicales con o sin letra, las cinematográficas, los dibujos, las pinturas, las esculturas, los mapas, los planos, las obras fotográficas, el soporte lógico (software), las bases de datos, y otros.

Igualmente, el concepto de reconocimiento es ampliamente generoso. Se extiende al editor, al productor cinematográfico, a los productores de software, a los artistas, a los que interpretan las obras, a los que las ejecutan, a los que producen fonogramas y a los organismos que los difunden como la radio y la televisión. Estamos hablando, en estos casos, de los derechos conexos.

Se trata de un camino de dos vías: el autor tendrá un derecho exclusivo sobre su creación, y la sociedad tendrá derecho a esa cultura.

4o. Nociones básicas

A. Beneficios

En virtud del derecho de autor, los creadores de obras literarias o artísticas poseen en su favor un conjunto de prerrogativas denominadas derechos morales y derechos patrimoniales, a través de los cuales los autores ejercen absoluto control sobre sus obras.

1. *Morales.* El derecho a que el nombre del autor y el título de la obra se mencionen en toda utilización. Nótese: EN TODA UTILIZACION. Es, a mi modo de ver, el derecho más importante, el más completo, el realmente trascendente.

* Derecho a decidir sobre la divulgación de la obra.

* Derecho a conservar la obra inédita o anónima.

* A elegir un seudónimo en relación con la utilización de la obra.

* A oponerse a toda modificación no autorizada, a toda mutilación, y en general a cualquier atentado contra la obra.

* A retirarla de la circulación previa indemnización de perjuicios.

* A modificarla antes o después de su publicación.

Estos derechos se conceden al autor a

perpetuidad, no puede renunciar a ellos y son inalienables.

2. *Patrimoniales*. Son los derechos exclusivos que tiene el autor de realizar, autorizar o prohibir:

- * La traducción de su obra.
- * Su reproducción por cualquier procedimiento y bajo cualquier forma.
- * La representación y la ejecución pública de sus obras, y la transmisión pública, por cualquier medio, de la representación y ejecución de las éstas.
- * La radiodifusión o comunicación pública de sus obras.
- * La recitación pública de sus obras por cualquier medio o procedimiento, y la transmisión pública por cualquier medio de la recitación.
- * La adaptación, arreglo y otras transformaciones de sus obras.
- * La adaptación y reproducción cinematográfica de las obras literarias y artísticas, y la distribución de las obras así adaptadas o reproducidas.

En síntesis, podemos agrupar estos derechos en dos grandes categorías: los derechos de reproducción y los de comunicación pública. Se expresan de manera distinta, y por ende, implican el reconocimiento de varios derechos diferentes.

Ahora bien, es importante no confundir los derechos de un autor sobre su obra, y los del propietario de un «bien» en el que se ha plasmado alguno

de estos derechos. Vr. gr., el escultor que hace la escultura, y el que la compra. En este último negocio jurídico no se está adquiriendo ninguno de los derechos que como autor tiene el escultor (a menos que se hubiera contratado de esta manera). El dueño, puede disponer como tal del bien, pero en lo que se trata de derechos de autor, encuentra limitaciones. En el caso que nos ocupa, no podría el dueño de la escultura permitir, o hacerlo él directamente, la elaboración de copias, o de fotografías o de litografías de la obra, salvo autorización expresa del autor. (Artículo 6, Decisión 351 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena.)

En estas situaciones y en las académicas, fundamentalmente, es en las que nos «enredamos» en el respeto por estos derechos, muchas veces por el desconocimiento de las normas, y, lo que resulta más sorprendente, por la indebida interpretación que de ellas hacemos casi siempre los abogados.

B. Derechos conexos

Son los derechos concedidos por la ley a los artistas intérpretes o ejecutantes sobre sus interpretaciones o ejecuciones, a los productores de fonogramas sobre sus discos o cassetes y a los organismos de radiodifusión sobre sus emisiones de radio o televisión.

Dentro de este contexto podrán:

1. Los intérpretes o ejecutantes,
 - * Autorizar o prohibir la radiodifusión y la comunicación al público de sus interpretaciones o ejecuciones.
 - * Autorizar o realizar la fijación so-

bre una base material de una ejecución no fijada.

* Autorizar o realizar la fijación de su ejecución.

2. Los productores de fonogramas,

* Autorizar o prohibir la reproducción directa o indirecta de sus discos o casetes.

3. Los organismos de radiodifusión,

* Autorizar o prohibir la fijación sobre una base material de sus emisiones.

* Autorizar o prohibir la reproducción de las fijaciones de sus emisiones.

C. Plagio

Apropiación ideal de todo o de una parte sustancial y original sobre el contenido de una obra.

D. Piratería

Utilización no autorizada y a escala comercial de una obra.

E. Adaptación

Utilizar una obra ya existente como base para preparar una obra nueva de forma análoga o diferente.

f. Derecho de cita

Los que están determinados en la ley. Por ejemplo:

* **Literatura:** Sólo es posible citar extractos, y las citas han de ser breves y no deben reemplazar al texto original.

* **Artes Plásticas:** Las citas consisten en reproducciones gráficas, totales o parciales, de una obra de arte, hechas en el marco de una obra escrita con fines de ilustración o para dar ejemplos. Para que este tipo de reproducción sea lícito es necesario que la imagen esté incorporada al resto de la obra original, que no pueda separarse de ella o que no tenga valor alguno independientemente de ella.

* **En el género musical:** Las citas se realizan mediante la inserción de uno o más pasajes de una composición de una obra literaria o de carácter didáctico o de argumentación.

Cuánto erramos en este sentido. El norte debe ser el propósito por el cual se cita. No importa el contenido, ni dónde se cita, sino que se respete la obra original, y que el lector, por ejemplo, o el oyente, quede vinculado a la obra original. Pueden hacerse para darle mayor fuerza a una idea, o para fundamentar o resaltar una argumentación, o con fines educativos, etc.

Nuestra normatividad andina, a la que haremos referencia después, es muy clara en la exigencia y establece que es lícito citar sin la autorización del autor siempre y cuando: «... se indique la fuente y el nombre del autor, a condición que tales citas se hagan conforme a los usos honrados y en la medida justificada por el fin que se persiga;...» (Art. 22, literal a), Dec. 351 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena).

Vale la pena anotar que en todo caso es un criterio discrecional el mencionado fin perseguido. Es decir, puede ser un concepto laxo o estricto, y resultaría de interés conocer para la ju-

risdicción qué tanta es la permisibilidad en las citas condicionadas por el fin, no resulte que quienes las utilizamos, pensemos diferente, y de esta manera estemos incurriendo permanentemente en la violación de este derecho.

G. Usos honrados

Los que no interfieren con la explotación normal de la obra ni causan un perjuicio irrazonable a los intereses legítimos del autor.

H. Uso personal

Reproducción, u otra forma de utilización, de la obra de otra persona, en un solo ejemplar, exclusivamente para el propio uso de un individuo, en casos tales como la investigación y el esparcimiento personal.

Estos dos últimos conceptos están expresamente consagrados en la Norma Andina que hemos venido comentando, y resultan de mucho interés en la medida en que se convierten en nuestros parámetros en la utilización de mención de los autores.

(Todos los conceptos expuestos dentro del título conceptos básicos han sido tomados de los folletos *Los derechos de autor*, Información Básica, y el texto EL ABC del derecho de autor, publicados por la UNESCO.)

5o. Reglamentación

Ahora bien, en materia de normatividad aplicable al tema, encontramos que la ley 23 de 1982 consagraba, hasta hace muy poco tiempo, la reglamentación de la materia, en concor-

dancia con los tratados internacionales con los que hemos cumplido los trámites de rigor, y, más específicamente, con el tratado de derechos de autor del CONVENIO DE BERNA, aprobado mediante la Ley 33 de 1987. Dicho Convenio data del 9 de septiembre de 1886, y ha sido revisado y completado en distintas ocasiones, siendo la última la efectuada en 1971, que recogió la protección de las nuevas relaciones que surgen de las técnicas de grabación y comunicación. Tiene 76 países miembros y se erige como un Convenio muy completo y generoso en protección, además con un gran campo de aplicación internacional.

Sin embargo, había resultado más o menos fácil el acoplamiento de estas dos normatividades, pero se discutía si bien valía la pena contar con una norma comunitaria a nivel regional andino, como la había tenido, desde hace ya un tiempo importante, la propiedad industrial.

Mucho se discutió sobre el asunto, porque de todos es sabido que estas normas nos ofrecen gratas bondades, conceptualmente hablando; pero, de igual manera, nos significan importantes dolores de cabeza desde el punto de vista de la administración y de la real integración normativa entre los países miembros.

Si bien no era comparable en muchos aspectos la situación de la propiedad industrial con la de derechos de autor, sí era cierto que este derecho había funcionado muy bien en algunos países de la subregión, como resultaba ser Colombia. Sea este el momento de decirlo. Pocas son las entidades gubernamentales tan organizadas y ef-

cientes como la Dirección Nacional de Derechos de Autor, que se extiende en servicios y atención, jugando un papel de asesor, conciliador, registrador, protector en el máximo sentido de los derechos de autor y los derechos conexos.

Dentro de este contexto, se logra la voluntad de los países miembros y se procede con la expedición de la Decisión 351 de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, con las implicaciones propias de ser una Norma Comunitaria.

En rigor de verdad, es una norma bastante completa, clara y organizada. Contempla los más importantes aspectos del derecho de autor y los derechos conexos, sin que se desgastaran en reglamentaciones procedimentales o particulares ajenas a una norma del derecho de integración. Como anotación importante, modificó la duración de la protección, estableciendo como mínimo 50 años después de la muerte del autor. Plasma también el reconocimiento en el capítulo VIII de los programas de ordenador y bases de datos que ya habían reconocido algunos Estados, dentro de ellos Colombia, como protegibles por la vía de derechos de autor.

Esta norma consagra derechos mínimos, y hace permisible su extensión, así lo prevé claramente el artículo 59, a cuyo tenor: «Los plazos de protección menores que estuviesen corriendo, de conformidad con las legislaciones internas de los países miembros, quedarán automáticamente prorrogados hasta el vencimiento de los plazos dispuestos en la presente Decisión.

«No obstante, se aplicarán los plazos de protección contemplados en las legislaciones internas de los países miembros, si éstos fueran mayores que los previstos en la presente Decisión.»

En todo caso, saludamos con mucha esperanza este Régimen Común sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos esperando que logre las pretensiones concebidas al firmar el Tratado Acuerdo de Cartagena; las razones de ser para tenerlo deben resultar suficientes y dada la normatividad existente en punto a su obligatoriedad, los cinco países andinos ofrezcan a sus autores una protección respetable y eficaz en el mismo momento de su publicación, logrando así una de las características de esta clase de legislación, cual es la uniformidad.

Sobre la aplicación de las normas nacionales vigentes al momento de la publicación de la Decisión 351 en la Gaceta del Acuerdo de Cartagena, deber interpretarse dentro de la mayor responsabilidad jurídica al acompañamiento de las legislaciones. Es obvio que lo que se legisló en la Decisión modifica lo vigente sobre esos puntos, y lo que no, deber regirse por las legislaciones internas de los Estados.

No podemos los abogados ayudar al incumplimiento de las normas ni a que se interprete creando vacíos de orden legal.

Régimen de los presupuestos municipales

Aleksey Herrera Robles*

I. Introducción

En la medida en que se fortalece el proceso de descentralización administrativa durante la década de los años 80¹, adquiere mayor importancia la capacitación de los alcaldes en diferentes aspectos de la administración pública municipal.

Uno de los principales problemas que afrontan los alcaldes del país está relacionado con el manejo de sus presupuestos teniendo en cuenta que a pesar de la amplitud reguladora que les confiere la Ley a los concejos en esta materia, los Códigos Fiscales municipales y los departamentales para aquellos municipios que no lo tuvieran,

consagraron una gran cantidad de procedimientos que por su propia naturaleza eran complejos, inobservables e inocuos.

Los Códigos Fiscales eran estatutos municipal aprobados por los Concejos mediante acuerdo, en los que se establecían disposiciones procedimentales relacionadas con los bienes de la entidad, el manejo de sus presupuestos y el régimen de contratación. Hoy en día, con la expedición de la Constitución de 1991, a pesar de la autonomía preconizada por el artículo 1o. de la Carta, se dio una relativa restricción de las competencias reguladoras de las municipalidades en las materias indicadas.

El presente artículo pretende establecer el actual grado de autonomía de los municipios en materia presupuestal, y determinar las normas básicas a las que constitucional y legalmente se encuentran sometidas estas entidades territoriales.

II. Antecedentes inmediatos

Antes de la expedición de la Constitución de 1991, los concejos tenían amplias facultades en la expedición de sus *CODIGOS FISCALES*, y regulaban materias tales como los contratos de la entidad y su régimen presupuestal.

El primer aspecto se encontraba fundado en el artículo 1o. del Decreto 222

* Abogado. Coordinador de Investigaciones de la División de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Norte. Profesor de Derecho Constitucional General, Derecho Administrativo General y Hacienda Pública. Director de la REVISTA DE DERECHO.

¹ La elección popular de alcaldes se estableció mediante acto legislativo No. 1 de 1986 que fue desarrollado por la leyes 78 de 1986 y 49 de 1987, y reglamentado, entre otros, por los decretos 1001 de 1987 y 77, 78, 79 y 80 de 1987. En materia fiscal, se expidieron las leyes 14 de 1983 o «Ley de fortalecimiento de los fiscos municipales», y la ley 12 de 1986, «Ley de participación sobre el IVA». En materia administrativa, encontramos la ley 11 de 1986, o Estatuto básico de Administración Municipal, con la cual se expidió el D.E. 1333 de 1986 o Código de Régimen Municipal. La ley 136 de 1994 entró a modificar la disposición anterior.

de 1983, Estatuto de contratación, artículo 1o., «Del campo de aplicación», que determinaba que sólo le eran aplicables tales disposiciones a las entidades territoriales en lo referente a tipos de contratos, su clasificación, efectos, responsabilidad, terminación y principios de interpretación, modificación y terminación unilaterales. De igual manera, por mandamiento del artículo 5o. de la Ley 19 de 1982, le eran aplicables las disposiciones sobre régimen de inhabilidades e incompatibilidades. En lo demás, los departamentos y municipios tenían competencia para expedir sus propias normas.

En materia presupuestal, el decreto 294 de 1973, anterior *Estatuto orgánico del presupuesto*, establecía en su artículo 8o. que: «En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 6, 187 ordinales 7, 197 y 199 de la Constitución Nacional², las entidades territoriales de la república deberán seguir, en la preparación, presentación, trámite y manejo de sus presupuestos, normas y principios análogos a los consignados en el presente estatuto, conforme a la reglamentación que expida el gobierno nacional.»

Posteriormente se expidió la Ley 38 de 1989, que derogó la anterior, y en su artículo 94 establecía: «Las entidades territoriales de los órdenes departamental, intendencial, comisarial, distrital y municipal, en la expedición de sus códigos fiscales o estatutos presupuestales, deberán seguir principios análogos a los contenidos en la

presente Ley.»

Al respecto debemos señalar que tales principios no se limitaban únicamente a los principios del sistema presupuestal establecidos en los artículos 8o. y subsiguientes de la Ley 38 de 1989, sino que se referían a los aspectos básicos del Estatuto en los procesos de preparación, presentación, estudio y aprobación del proyecto, liquidación, ejecución y control presupuestal.

Por otra parte, la Ley hace referencia a principios análogos, es decir, semejantes, parecidos o similares, lo que permitía a los municipios adecuar o adaptar las disposiciones de la Ley, teniendo en cuenta no sólo las normas presupuestales contenidas en el Código de Régimen Municipal, sino las necesidades y posibilidad de tales entidades públicas. Es necesario observar además que el carácter general del Estatuto (Ley 38 de 1989) permitía grandes posibilidades reglamentarias por lo que «...sorprende, en primer lugar, por su baja densidad normativa. Mientras el anterior estatuto (Decreto 294 de 1973) contaba con 213 artículos, el actual apenas tiene 95 artículos. Se trata, pues, de una norma jurídica de carácter muy general que defiere infinidad de asuntos al campo reglamentario. Esta característica del nuevo estatuto envuelve ventajas y a la vez riesgos para la gestión presupuestal. Las ventajas radican en la mayor flexibilidad que ahora se tiene para recurrir al reglamento frente a lo que acontecía con el anterior estatuto en que la densidad legislativa era mayor, y por lo tanto más limitado el recurso al reglamento. Pero los riesgos son también evidentes: se ha deja-

² Se refiere a la Constitución Nacional de 1886.