

MAURICIO A. PLAZAS VEGA

Profesor de Derecho de la Hacienda Pública  
en el Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.  
Profesor Honoris Causa de la Universidad de Buenos Aires.

# DERECHO DE LA HACIENDA PÚBLICA Y DERECHO TRIBUTARIO

TOMO I

Derecho de la hacienda pública

*Tercera edición*



EDITORIAL TEMIS S. A.

Bogotá - Colombia

2016

# ÍNDICE GENERAL

## LIBRO PRIMERO

### IDEAS POLÍTICAS Y HACIENDA PÚBLICA

PÁG.

#### CAPÍTULO I

#### APRECIACIONES PRELIMINARES EL LIBERALISMO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

<b>SECCIÓN I. UNA INTRODUCCIÓN NECESARIA: LA VIGENCIA DE LA IDEAS POLÍTICAS Y DE LAS IDEOLOGÍAS</b>	<b>3</b>
---	----------

<b>SECCIÓN II. ETAPAS DE LA HACIENDA LIBERAL</b>	<b>8</b>
--	----------

#### CAPÍTULO II

#### LAS DIVERSAS VERSIONES DEL LIBERALISMO

Sumario .....	10
‡ H- Dk khadq`khr l n @knr†@bn .....	11
§ II. El liberalismo político .....	18
1. El absolutismo como doctrina del príncipe providencial y único so- berano.....	18
2. La crítica del absolutismo por el liberalismo político: crisis de la mo- nocracia y pensamiento liberal.....	21
A) Derechos fundamentales y separación de poderes. El constitucio- nalismo y la doctrina liberal .....	22
B) Aspectos tributarios de la doctrina liberal: el principio de legali- dad de los tributos y la votación parlamentaria del presupuesto....	28
a) Libertad y tributación .....	28
b) Igualdad y tributación .....	32
c) Fraternidad y tributación.....	35
§ III. El liberalismo religioso .....	35
§ IV. El liberalismo económico.....	38

	PÁG.
§ V. El liberalismo de América Latina. La tríada dialéctica del estructuralismo cepalino, el neoliberalismo y el neoestructuralismo poskeynesiano	41
Sumario .....	41

### SECCIÓN I. EL ESTRUCTURALISMO

§ I. Principales planteamientos del estructuralismo .....	46
I. Crítica de la teoría neoclásica de las “ventajas comparativas” .....	47
II. Relativismo del paradigma tradicional: la concepción neoclásica de la “división internacional del trabajo” (DIT) no tiene en cuenta el desequilibrio del sector externo que caracteriza a los países periféricos .....	48
III. Crítica al monetarismo y a los planteamientos del Fondo Monetario Internacional y a las estructuras y no simplemente monetarias.....	48
§ II. El legado positivo del estructuralismo: la estrategia de la industrialización deliberada .....	49
1. Una política proteccionista en materia de comercio exterior.....	50
2. Un papel mesiánico del Estado y de la ley para la redistribución y el control de las actividades económicas .....	51
3. Un sistema de promoción de las exportaciones sustentado en el intervencionismo estatal .....	52
4. Un programa de inversiones públicas con infraestructura básica (vías de comunicación, servicios, etc.) .....	52
5. La orientación del crédito y la inversión productiva y la realización de cambios estructurales para fortalecer la economía interior .....	52
§ III. El legado negativo del estructuralismo: la estrategia de la industrialización por el Estado .....	53

### SECCIÓN II. EL NEOLIBERALISMO LATINOAMERICANO

1. La justicia social se logra mediante la igualdad en el punto de partida y no en el punto de llegada .....	60
2. La creación de riqueza es la estrategia ideal contra la pobreza y corresponde a los particulares y no al Estado .....	62
3. Orientación de la economía hacia el exterior.....	63
3- Tm` drsq` sdfh` @rb`k cd drs' l tkn ` k` hmuqrh`m x mn `k bnmr t l n-----	52
5. Estímulo a la inversión extranjera como estrategia para reducir la deuda externa .....	66
6. K` oqhu` shy` bh`m bn l n drsq` sdfh` d@b`y o`q` ` t l dms`q dk ` gnqqn o> , blico y reducir la acción del Estado .....	66
7. En el orden interno, la autonomía de las entidades territoriales .....	67

**SECCIÓN III. EL NEOESTRUCTURALISMO POSKEYNESIANO  
Y LA NUEVA IZQUIERDA LATINOAMERICANA**

	PÁG.
1. La crítica de los neoestructuralistas al estructuralismo y al monetarismo neoliberal .....	70
2. Las propuestas del neoestructuralismo .....	73
A) Los problemas endógenos de América Latina según los neoestructuralistas .....	74
B) Necesidad de la acción del Estado para impulsar una estructura productiva capaz de competir en el orden internacional.....	74
C) Las tareas que debe emprender el Estado para superar los males endógenos que afectan la estructura productiva latinoamericana	75
D) El replanteamiento del “Estado de economía mixta” como legado político del neoestructuralismo .....	78
3. La “nueva izquierda” en América Latina.....	81

**LIBRO SEGUNDO**

**NOCIONES GENERALES SOBRE DERECHO  
DE LA HACIENDA PÚBLICA, DERECHO DEL GASTO  
PÚBLICO Y DERECHO PRESUPUESTARIO**

**PARTE PRIMERA**

**NOCIONES GENERALES SOBRE DERECHO  
DE LA HACIENDA PÚBLICA**

**CAPÍTULO I**

**EL DERECHO DE LA HACIENDA PÚBLICA**

Sumario.....	97
§ I. @kf t mnr s`q l h mnr a` r h bnr <sup>9</sup> k` r m n b h n m d r c d @ @ r b n , + @ G ` b h d m c ` O > a k h b ` , x @ @ m ` m y ` r o > a k h b ` r , -----	88
0- @ E h r b n , x @ d q ` q h n , - B h d m b h ` @ r b ` k + c d q d b g n @ r b ` k x o n k ` s h b ` @ r b ` k -----	0//
1- G ` b h d m c ` O > a k h b ` x @ m ` m y ` r o > a k h b ` r -----	0/0
A) La Hacienda Pública.....	101
A( K ` r @ m ` m y ` r o > a k h b ` r -----	0/3
§ II. El derecho de la Hacienda Pública.....	105
1. T m c d a ` s d r h m q d r n k u d q 9 k n r s ` q l h m n r @ c d q d b g n @ m ` m b h d q n , x @ c d q d b g n de la Hacienda Pública” .....	105
2. La autonomía del derecho de la Hacienda Pública .....	107

	PÁG.
2- Cd@mhbh†m cdk cdqdbgn cd k` G` bhdmc` O> akhb` -----	111
3- Rt abk` rh@b` bh†m cdk cdqdbgn cd k` G` bhdmc` O> akhb` -----	111
A) El derecho presupuestario .....	111
B) El derecho monetario .....	113
C) El derecho tributario.....	118
D) El derecho de la deuda pública.....	120
E) El derecho cambiario.....	122
F) El derecho del gasto público .....	126

## CAPÍTULO II

### TEORÍAS SOBRE LA NATURALEZA DE LA HACIENDA PÚBLICA

Sumario .....	128
§ I. Teorías sobre la naturaleza económica de la Hacienda Pública.....	128
1. La tesis del cambio.....	129
2. La teoría del consumo improductivo del Estado.....	130
3. La teoría del gasto productivo del Estado.....	130
4. La teoría de la utilidad-valor.....	131
5. La gran cooperativa estatal de servicios .....	131
§ II. Teorías sobre la naturaleza sociológica de la Hacienda Pública .....	131
§ III. Teorías políticas sobre la naturaleza de la Hacienda Pública.....	132
! HU- Sdrhr cdk @itrsn l dchn, rnaqd k` m`stq`kdy` cd k` r @m`my` r o> akhb` r-----	022

## PARTE SEGUNDA

### TEORÍA GENERAL DEL GASTO PÚBLICO. ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA NORMATIVA COLOMBIANA

Nota preliminar .....	135
-----------------------	-----

## CAPÍTULO I

### GASTO PÚBLICO Y NECESIDADES

Sumario .....	137
§ I. Necesidades privadas .....	139
§ II. Necesidades públicas .....	140
1. Necesidades esenciales o absolutas .....	140
2. Necesidades generales o relativas .....	141

CAPÍTULO II

DEFINICIÓN DE GASTO PÚBLICO. EL DERECHO DEL GASTO PÚBLICO

	PÁG.
Sumario.....	143

CAPÍTULO III

PRINCIPIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES DEL GASTO PÚBLICO

Sumario.....	146
§ I. K` @m`khc`c x dk`kb`mbd cdk f`rsn o> akhbn mn rnm sd l`r dwbkt rhunr cd la ciencia política y tienen fundamental importancia para la Hacienda Pública.....	150
§ II. Gastos del Estado y gastos del soberano .....	151
§ III. Los principios políticos y constitucionales del gasto público.....	154
1. El principio de reserva de ley del gasto público. La iniciativa legislativa en materia de gasto público “de inversión”. La recuperación del poder parlamentario a partir de la Constitución de 1991. La iniciativa gubernamental en materia de “gastos de funcionamiento”, aportes a empresas industriales y comerciales del Estado y participaciones y transferencias nacionales .....	155
2. La reserva de ley del gasto público desde el punto de vista del procedimiento y la competencia .....	156
A) Reserva de ley del gasto público desde el punto de vista de la competencia. El papel del legislador y el activismo judicial en esta materia.....	157
a) El papel del legislador como titular del poder de crear derecho positivo en lo que concierne a la creación, la autotización y el control del “gasto público” .....	157
b) El activismo judicial en esta materia .....	158
B) La reserva de ley del gasto público desde el punto de vista del procedimiento y la competencia .....	163
C) La iniciativa de las ramas legislativa y ejecutiva del poder público en materia de gasto público. Especial referencia al caso colombiano .....	169
3. Otros principios del gasto público .....	178

## CAPÍTULO IV

“HACIENDA CLÁSICA”, “HACIENDA MODERNA”  
Y “HACIENDA POSMODERNA” EN RELACIÓN  
CON EL GASTO PÚBLICO

	PÁG.
Sumario .....	183
§ I. La Hacienda Pública clásica.....	185
1. Mnbh†m dwbkt rhu` l dmsd @m`mbhdq` , cdk f` rsn x cdk hmfqdrn o> akhbn	187
2. Preocupación por la justa distribución de las “cargas públicas”.....	187
3. A cada categoría de gastos correspondía una de ingresos.....	188
4. El gasto público debía ser neutro .....	188
5. K` `bshuic`c @m`mbhdq` cdk Drs`cn mn dq` l `sdqh` cd tm` bhdmhb` hmed, pendiente y autónoma sino que formaba parte de la economía política	189
6. El presupuesto debía comprender un “equilibrio matemático” entre ingresos y gastos .....	189
7. La vigencia anual del presupuesto .....	191
§ II. La Hacienda Pública moderna. Réplica a los principios clásicos .....	192
1. Dk f` rsn o> akhbn mn bt l okd tm` etmbh†m dwbkt rhu` l dmsd @m`mbhdq` ...	193
2. Es prioritario el objetivo de la justicia en la tributación, pero su logro no solo depende de los ingresos públicos sino también del gasto .....	194
3. K` r chudqr`r bk` rdr cd f` rsnr cdadm rdq @m`mbh`c` r bnm chrshmsnr shonr de recursos, pero no es viable aludir a “gastos ordinarios”y “gastos extraordinarios” con el mismo criterio de los clásicos .....	196
4. El gasto público no solo no es “neutro” en la práctica sino que puede y debe estar orientado a contribuir al desarrollo económico, la ocu- pación plena y la redistribución del ingreso (del “gasto neutro” de los clásicos al “gasto activo” de la hacienda moderna).....	197
5. K` `bshuic`c @m`mbhdq` cdk Drs`cn cdudmd dm bhdmhb` ` ts†mn l` d hm, dependiente .....	198
6. Dk hcd`k bk` rhbn cdk @dp thkhaqhn @m`mbhdqn, dmsqd hmfqdrnr x f` rsnr bd, dió su paso al objetivo, más ambicioso, del equilibrio de la economía en general .....	199
7. Los principios clásicos de la anualidad y de la unidad del presupuesto se reiteran, pero con la adición de nuevos planteamientos acordes con la necesidad de la “planeación”, el crecimiento del gasto público y la indudable dinámica de la gestión pública .....	199
§ III. La Hacienda posmoderna. Del “gasto activo” de los modernos al “gasto d@bhdmtd, .....	1/0

## CAPÍTULO V

CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Sumario .....	204
---------------	-----

	PÁG.
§ I. Introducción .....	204
0- Oqno†rhn r fdmdq`kdr cd k` bk`rh@b`bh†m-----	1/4
2. Gasto público, presupuesto y planes de desarrollo .....	207
! III- Cd k`r chedqmsdr bk`rh@b`bh†m cd knr f`rsnr o> akhbnr-----	10/
1. Bk`rh@b`bh†m cd knr f`rsnr o> akhbnr cdred dk otmsn cd uhrs` cd rt bn, respondencia con el estado de normalidad o anormalidad al que corresponda la acción pública. Los gastos ordinarios y extraordinarios y su importancia decisiva en el ámbito de la hacienda clásica y solo relativa en las haciendas moderna y posmoderna .....	211
A) Gastos ordinarios.....	211
B) Gastos extraordinarios.....	212
2. Bk`rh@b`bh†m cd knr f`rsnr o> akhbnr cdred dk otmsn cd uhrs` cd k`r hed`r onk'shb`r x @m`mbhdq`r ptd kdr rhqudm cd bnmsdwsn- F`rsn @mdtsqn,+ f`r, sn @`bshun, x f`rsn @d@bhdmsd, -----	102
3. Bk`rh@b`bh†m cd knr f`rsnr o> akhbnr cdred dk otmsn cd uhrs` cd rt hm, bhcdmbh`dbnm† l hb`- Cd k`sq`chbhn`k bk`rh@b`bh†m oqdr totdrs`k bn, lombiana en “gastos de funcionamiento” e “inversión” a la necesaria bk`rh@b`bh†m dm @f`rsnr bnqhdmsdr, d @hmudqrhnmr, -----	215
A) Las nociones de “gastos de funcionamiento”, “gastos de inversión” y “servicio de la deuda” .....	217
a) Gastos de funcionamiento.....	217
b) Gastos generales .....	217
c) Transferencias corrientes y de capital.....	218
d) Gastos de comercialización y producción .....	218
B) Ok`msd` l hdmsnr rnaqd k` mbd r`qh` l nch@b`bh†m cdk`bst`k q`fh l dm oqdr totdrs`k bnkn l ah`mn cd bk`rh@b`bh†m cd knr f`rsnr o> akhbnr	219
4. Bk`rh@b`bh†m cd knr f`rsnr o> akhbnr cdred dk otmsn cd uhrs` cdk rhrsd, ma político al cual correspondan .....	220
5. Bk`rh@b`bh†m cd knr f`rsnr o> akhbnr cdred dk otmsn cd uhrs` cdk oqhm, cipio de justicia .....	220
6. Bk`rh@b`bh†m cd knr f`rsnr o> akhbnr dm etmbh†m cdk oqnbdrn bn l okdsn o incompleto de recaudación y destino al cual se sometan. “Gastos en rdmsn drsqhbsn, x @f`rsnr onq admdbhnr sqhats`qhn, -----	111
7. Bk`rh@b`bh†m cd knr f`rsnr o> akhbnr cdred dk otmsn cd uhrs` cd k`dwhr, tencia de una contraprestación a favor del Estado: “gastos de servicio” y “gastos de transferencia”. Las transferencias a las entidades territoriales según el Sistema General de Participaciones .....	226
A) Aspectos generales de los gastos de transferencia .....	226
B) Las transferencias intergubernamentales en Colombia. Del situacn @rb`k x k` o`qshbho`bh†m cd knr l tmhbho`r dm knr hm fqdrrn bn, rrientes de la nación al sistema general de participaciones .....	227
Sumario .....	227
a) Dk`itrsd @rb`k cd Bnkn l ah`x dk`bt dqcn dwsdmchen+ cd 0888+ con el Fondo Monetario Internacional.....	234
b) Antecedentes del régimen de transferencias a las entidades territoriales.....	235



## PARTE TERCERA

## LA PLANEACIÓN NACIONAL

	PÁG.
Sumario .....	257

## CAPÍTULO I

LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO EN LA HISTORIA RECIENTE DE COLOMBIA	261
--	-----

## CAPÍTULO II

LOS PROTAGONISTAS DE LA PLANEACIÓN  
EN COLOMBIA

## SECCIÓN I. AUTORIDADES DE LA PLANEACIÓN

§ I. El presidente de la República .....	266
§ II. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) .....	267
§ III. El Departamento Nacional de Planeación .....	268
§ IV. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público .....	268
§ V. Los demás ministerios y departamentos administrativos .....	268

## SECCIÓN II. INSTANCIAS DE LA PLANEACIÓN

§ I. El Consejo Nacional de Planeación .....	268
1. Convocatoria .....	269
2. Miembros .....	269
3. Calidades y períodos de los miembros .....	269
4. Funciones .....	269
§ II. El Congreso .....	270

## CAPÍTULO III

EL SISTEMA JURÍDICO DE LA PLANEACIÓN  
NACIONAL EN COLOMBIA

SECCIÓN I. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA	272
-------------------------------------	-----

SECCIÓN II. LA LEY ORGÁNICA DE LA PLANEACIÓN  
Y LOS PRINCIPIOS DE LA PLANEACIÓN

§ I. El ámbito de aplicación .....	273
------------------------------------	-----

	PÁG.
§ II. Principios de la planeación .....	273
1. Autonomía .....	273
2. Ordenación de competencias .....	273
3. Coordinación .....	273
4. Consistencia .....	274
5. Prioridad del gasto público social .....	274
6. Continuidad .....	274
7. Participación .....	274
8. Sustentabilidad ambiental .....	274
9. Desarrollo armónico de las regiones .....	274
10. Proceso de planeación .....	274
11. D@bhdmbh` .....	164
12. Viabilidad .....	275
13. Coherencia .....	275
14. Formación .....	275

**SECCIÓN III. LA LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.  
SU NATURALEZA TEMPORARIA**

§ I. Iniciativa gubernamental .....	275
§ II. Contenido básico de la ley del plan .....	276
§ III. Facultades del Congreso respecto de la ley del plan .....	277
§ IV. Las normas de derecho positivo que puede contener la ley del plan .....	278
1. Conexidad y unidad de materia. La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia .....	278
2. Vigencia de las disposiciones que incluya la ley del plan como medio para el cumplimiento de sus metas .....	281
§ V. La prelación de la ley del plan nacional de inversiones públicas sobre las demás leyes. La ley del plan como contexto del presupuesto público .....	282
§ VI. Etapas de la formación, aprobación, ejecución y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo .....	284
1. Elaboración del plan .....	284
2. Aprobación del plan .....	285
A) Primer debate en el Congreso .....	285
B) Segundo debate en el Congreso .....	285
B( L nch@b` binmdr .....	175
D) Aprobación del plan por decreto .....	286
3. Ejecución del plan .....	286
4. Evaluación del plan .....	286
Anexo 1: Normas tributarias en los planes de desarrollo .....	287
Anexo 2: Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la conexidad y unidad de materia de las normas de derecho positivo de los planes de desarrollo .....	299

## PARTE CUARTA

## EL PRESUPUESTO

## CAPÍTULO I

ASPECTOS IDEOLÓGICOS DEL PRESUPUESTO.  
DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA

PÁG.

## SECCIÓN I. ASPECTOS IDEOLÓGICOS PRELIMINARES

Sumario .....	321
---------------	-----

## SECCIÓN II. DEFINICIÓN

Sumario .....	326
---------------	-----

**SECCIÓN III. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO. CRÍTICA A LAS TEORÍAS TRADICIONALES QUE CALIFICAN A LA LEY DE PRESUPUESTO COMO UN “ACTO CONDICIÓN”, NO COMO “ACTO REGLA”, Y COMO “LEY EN SENTIDO FORMAL”. EL PRESUPUESTO PÚBLICO ES UN “ACTO ESTATAL DE CONDICIÓN” CON CONTENIDO NORMATIVO Y UNA LEY EN SENTIDO “MATERIAL” Y “FORMAL”**

§ I. Contra la vieja tesis sobre leyes formales y materiales.....	335
§ II. Contra la teoría tradicional sobre el presupuesto como un acto administrativo condición .....	341
§ III. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre la naturaleza jurídica y el alcance de la ley anual de presupuesto. La ley anual de presupuesto como acto condición aunque de contenido normativo.....	342
1. El presupuesto es una ley plena y no una simple “ley formal”.....	350
2. El presupuesto como “acto estatal de condición”, y no simple “acto administrativo de condición”, con contenido intrínseco y extrínseco de ley. Es una ley, en el más estricto sentido de la expresión, que halla su origen en el Estado, como un todo, y autoriza, y por tanto condiciona, la realización del gasto público que deba tener lugar durante su vigencia.....	363

## CAPÍTULO II

**EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN EL DERECHO POSITIVO COLOMBIANO. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DEL PLAN DE DESARROLLO. LOS MARCOS FISCALES QUE HAN DE SERVIRLE DE CONTEXTO, LA REGLA FISCAL Y LA SOSTENIBILIDAD FISCAL**

§ I. Normas constitucionales que regulan la planeación y el presupuesto público en Colombia .....	374
---	-----

	PÁG.
1. Normas constitucionales sobre la planeación económica .....	375
2. Normas constitucionales sobre el presupuesto público.....	375
§ II. Normas legales que regulan la planeación y el presupuesto público en Colombia .....	376
! ###- Knr 1`qbnr @rb`kdr cd l dch`mn ok`yn .....	267

CAPÍTULO III

LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL  
Y SU APLICACIÓN EN COLOMBIA

SECCIÓN I. EL PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN

Sumario .....	384
§ I. La “integralidad” del presupuesto y la planeación. Necesidad imperiosa de una reestructuración de la Dirección General del Presupuesto y del Consejo Nacional de Política Fiscal (CONFIS) en pos de una verdadera chrhbokhm` @rb`k.....	278
§ II. Los sistemas de programación presupuestal y la planeación .....	392
1. Necesidad de los sistemas de programación en la hacienda posmoderna.....	392
2. Los sistemas de programación presupuestal .....	395
A) El presupuesto “de ejecución”, “por objetivos” o “por tareas” (“budget perfomance”).....	395
B) El presupuesto “por programas” (“planning”, “programming”, “budgeting sistem” PPBS) .....	396
a) Antecedentes. Su adopción en Estados Unidos de América y su ulterior proyección en los sistemas hacendísticos de economía de mercado.....	396
b) Nociones generales sobre el “presupuesto por programas” y las condiciones en que puede operar .....	397
C) El presupuesto “en base cero” (“PBC” o “Zero Base Budget”, “ZBB”).....	404
a) El sistema PBC fhq` dm snqmn ` k` ok`mh@b`bh`m .....	3/4
b) El sistema PBC se concreta en la obligación de las unidades didbt snq`r cd f`rsn cdk o`'r+ cd itrsh@b`q x cd l nrsq`q snc`r k`r apropiaciones que requieran .....	405
c) K` itrsh@b`bh`m x dwokhb`bh`m cd snclr knr qdptdqh l hdmsnr cd recursos, a cargo de las unidades ejecutoras de gasto, se logra mediante la formación de “paquetes de decisión” .....	406
d) Dk nqf`mhr l n dmb`qf`cn cdk oqdr tot drsn @i` k`r chqdbsqhbdr fd, nerales de los “paquetes de decisión” y determina los gastos que, a la postre, forman parte del proyecto de presupuesto sometido a la consideración del Parlamento .....	407

PÁG.

- e) Las decisiones sobre los niveles de gasto y las actividades que deben emprenderse durante la vigencia presupuestal se toman, ..... 3/6

## SECCIÓN II. EL PRINCIPIO DE LA ANUALIDAD PRESUPUESTAL

Sumario .....	410
§ I. La repetición o reconducción del presupuesto .....	415
§ II. Los créditos adicionales .....	417
§ III. Los presupuestos plurianuales .....	421
§ IV. Las “reservas” presupuestales y el “rezago” .....	422
§ V. Las “cuentas por pagar” y las “vigencias futuras” .....	426
1. Las cuentas por pagar .....	426
2. Las “vigencias futuras” .....	427
A) Sobre vigencias futuras ordinarias .....	428
B) Sobre vigencias futuras excepcionales .....	429

## SECCIÓN III. EL PRINCIPIO DE “UNIVERSALIDAD”. LA COBERTURA PRESUPUESTAL EN COLOMBIA

Sumario .....	431
1. Cobertura .....	438
A) Primer nivel .....	438
B) Segundo nivel .....	438
2. El sistema presupuestal .....	442
§ I. Excepciones a la regla de “universalidad” del presupuesto en Colombia .....	444
1. Los recursos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta y el régimen especial de los establecimientos públicos .....	446
A) El presupuesto y los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta .....	446
B) El presupuesto y los excedentes de los establecimientos públicos .....	450
2. K`r qdms`r o`q`@rb`kdr`'kk`l`c`r @bnmsqha t bhnmdr o`q`@rb`kdr` ( bn l n excepción al principio de universalidad del presupuesto .....	452

## SECCIÓN IV. EL PRINCIPIO DE “UNIDAD DE CAJA” PRESUPUESTAL

Sumario .....	452
§ I. La “caja común” como primera expresión del principio de unidad de caja presupuestal”. La regla general de la “cuenta única nacional” y sus excepciones .....	457
1. K`r @qdms`r o`q`@rb`kdr`'kk`l`c`r @bnmsqha t bhnmdr` ( bn l n dwbdobh`fm al principio de “unidad de caja” y al régimen de “cuenta única nacional” .....	461

	PÁG.
2. Los “fondos especiales” y el régimen de “cuenta única nacional”.....	462
3. El régimen presupuestal de los establecimientos públicos y la “cuenta única nacional”.....	469
§ II. La “no afectación de rentas” como expresión del principio de “unidad de caja presupuestal”.....	470
1. La noción de “rentas nacionales” e “ingresos corrientes” y la prohibición de transferencias intergubernamentales.....	363
A) Los ingresos corrientes y las transferencias intergubernamentales.....	474
B) La noción de “rentas nacionales” y el alcance de la prohibición de transferencias intergubernamentales.....	481
2. Excepciones al principio de “unidad de caja” presupuestal previstas en el artículo 359 de la Carta Política. Comentarios sobre el “gasto social”.....	486
Sumario.....	486
A) El gasto público social en la Constitución de 1991.....	487
B) Gasto público social e “inversión social”. Alcances de la excepción a la regla general que prohíbe las “rentas con destinación especial”.....	377
3. Excepciones al principio de “unidad de caja” presupuestal que no están contempladas en el artículo 359 de la Constitución Política de Colombia.....	493

**SECCIÓN V. LAS REGALÍAS COMO RECURSOS DE “IURE IMPERII” QUE NO SE AGREGAN A LA UNIDAD DE CAJA PRESUPUESTAL. DEL SISTEMA NACIONAL DE REGALÍAS (SNR) AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS (SGR)**

Sumario.....	493
§ I. Nota preliminar. Marco normativo constitucional del Sistema General de Regalías (SGR).....	496
§ II. Naturaleza jurídica y razón de ser de las regalías en la exploración y explotación de hidrocarburos.....	501
1. La noción de “regalías”.....	502
2. Naturaleza jurídica de las regalías por la explotación de hidrocarburos varía según que la riqueza que se encuentre en el subsuelo sea de propiedad pública o privada.....	503
A) Yacimientos de propiedad privada respecto de los cuales las regalías constituyen impuestos.....	504
B) Minas y yacimientos de propiedad del Estado respecto de los cuales las regalías son recursos de “iure imperii” pero no de naturaleza impositiva.....	510

3. Las regalías y los impuestos. Comentarios sobre la sentencia C-221 de 1997, relacionada con la incompatibilidad de las regalías con los impuestos. La separación de poderes y la función del juez constituyente por sentencias posteriores en que la Corte concluyó que sí son compatibles las regalías con los impuestos.....	513
A) La sentencia C-221 de 1997. Una tesis rígida sobre la incompatibilidad de las regalías con los impuestos, cuyo sustento es la consideración de las regalías como precios. El activismo de la Corte en esta materia .....	514
B) La Corte Constitucional morigeradora y corrige la rígida posición de la sentencia C-221 de 1997 y reconoce que las regalías sí son compatibles con los impuestos.....	521
4. Las regalías no son asimilables a los recursos del “sistema general de participaciones” de las entidades territoriales.....	527
5. Razón de ser de las regalías independientemente de su naturaleza tributaria o no tributaria.....	529
§ III. Antecedentes y evaluación constitucional del actual Sistema General de Regalías (SGR) .....	531
1. Antecedentes del acto legislativo 5 de 2011. Del Sistema Nacional de Regalías (SNR) al Sistema General de Regalías (SGR).....	531
A) La ley 141 de 1994. El Sistema Nacional de Regalías .....	531
B) Las regalías directas e indirectas durante el régimen del Sistema Nacional de Regalías .....	532
a) Regalías directas o especiales.....	421
b) Regalías indirectas o generales.....	534
C) El Fondo Nacional de Regalías (FNR) .....	535
D) La Comisión Nacional de Regalías .....	537
2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el Sistema General de Regalías, SGR (act. leg. 5 de 2011) .....	538
A) La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el acto legislativo 5 de 2011 .....	538
a) Sentencia C-317 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa).....	539
b) Sentencia C-010 de 2013 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva)....	540
§ IV. El Sistema General de Regalías (SGR).....	541
1. Criterios que inspiran el SGR.....	543
A) Ahorro para el futuro.....	543
B) Equidad.....	543
C) Competitividad regional.....	544
D) Buen gobierno .....	544

	PÁG.
2. Distribución de las regalías .....	544
A) Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación .....	545
B) Fondo de Desarrollo Regional.....	545
C) Fondo de Compensación Regional.....	545
D) Fondo de Ahorro y Estabilización.....	545
3. Los órganos del Sistema General de Regalías .....	546
A) Los Órganos Colegiados de Decisión y Administración (OCAD) .....	547
B) La Comisión Rectora.....	548
C) El Departamento Nacional de Planeación.....	548
D) El Ministerio de Hacienda y Crédito Público.....	548
E) El Ministerio de Minas y Energía.....	548
F) El Banco de la República .....	548
4. El ciclo de las regalías.....	549
A) Fiscalización.....	549
B) Liquidación .....	550
C) Recaudo.....	551
D) Transferencia .....	551
E) Distribución.....	551
F) Giro .....	551
§ V. La creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH). Disposiciones legales y reglamentarias.....	552
1. Creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos .....	552
2. Ecopetrol antes y después de la reforma estructural de 2003 .....	553
§ VI. La Agencia Nacional de Minería (ANM). Disposiciones legales y reglamentarias .....	555
§ VII. El presupuesto bienal del SGR .....	555
1. Plan de recursos del Sistema General de Regalías.....	556
2. Banco de Programas y Proyectos de Inversión.....	556
3. Presupuesto del Sistema General de Regalías .....	556
§ VIII. Las regalías directas e indirectas según el SNR y el SGR.....	557
1. Regalías o asignaciones directas.....	558
A) Explotación de hidrocarburos.....	558
B) Explotación de carbón.....	559
C) Explotación de níquel.....	559
D) Explotación de hierro, cobre y demás minerales metálicos .....	559
E) Explotación de las piedras preciosas .....	559
F) Explotación de oro, plata y platino.....	559
G) Explotación de sal .....	559
H) Explotación de calizas, yesos, arcillas, gravas y otros minerales no metálicos.....	560
I) Explotación de minerales radioactivos.....	560
2. Regalías o asignaciones indirectas.....	561
§ IX. La tarifa de las regalías .....	562



**SECCIÓN VI. LAS RENTAS DE MONOPOLIO COMO ARBITRIOS RENTÍSTICOS DE “IURE IMPERII” QUE NO SE AGREGAN A LA UNIDAD DE CAJA PRESUPUESTAL. LAS RENTAS DE MONOPOLIO FISCAL SON PRECIOS QUE INVOLUCRAN UN COMPONENTE DE IMPUESTO AL CONSUMO CON DESTINACIÓN ESPECÍFICA**

	PÁG.
Sumario .....	564
§ I. Nociones generales sobre los monopolios estatales. La naturaleza impositiva del plusvalor que forma parte de los precios de monopolio que constituye arbitrio rentístico para la hacienda pública .....	568
§ II. Monopolios establecidos directamente por la Constitución. Juegos de azar y licores .....	581
1. El monopolio sobre juegos de suerte y azar.....	584
2. El monopolio sobre licores .....	585
‡ HHH- Knr l nmnonkhn r @rb`kdr x dk cdqdbgn bn l tmhs`qhn n r toq`m`bhn m`k-----	475
§ IV. Implicaciones tributarias de la existencia de monopolios como arbitrio qdms`rshbn drs`akdbhcn o`q`knr @mdr cdk Drs`cn- H l oqnbcdmbh`cd knr h l , puestos directos respecto de las rentas estatales provenientes de la explotación de juegos de suerte y azar y loterías .....	589

**SECCIÓN VII. EL CONTROVERTIDO PRINCIPIO DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTAL Y EL DÉFICIT FISCAL**

Sumario .....	596
§ I. K`r udms`i`r cdk @c`@bhs drsq`s`fihn, x knr oqnakd l`r cdk @c`@bhs drsqtb, tural” .....	598
‡ H- Mnbt`m cd @c`@bhs @rb`k, -----	5/3
§ III. Dk oqdr tot drsn cd@bhs`qhn bn l n drsq`sd fh` o`q`k`chr bhokhm`g`bdmc`rsh, ca. Comentarios sobre el artículo 347 de la Constitución Política de Colombia.....	606

**SECCIÓN VIII. OTROS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES**

§ I. El principio de especialización .....	612
§ II. El principio de inembargabilidad.....	613
§ III. Los principios de coherencia macroeconómica y sostenibilidad y estabilidad presupuestal.....	617

PARTE QUINTA

REGLA FISCAL Y SOSTENIBILIDAD FISCAL

CAPÍTULO I

LA REGLA FISCAL

‡ H- K`g`bhdmc`onr l ncdqm`bn l n bnmsdwsn cd k`r qdfk`r @rb`kdr x cdk cd, qdbgn`k`rnrsdmhahkhe`c @rb`k -----	512
---	-----

	PÁG.	
¡ HH-	K`r qdfk`r @rb`kdr dm `kftmnr o``rdr-----	514
	0- K`r qdfk`r @rb`kdr dm @qfdmshm`-----	52/
	1- K`r qdfk`r @rb`kdr dm Bghkd-----	521
	2- K`r qdfk`r @rb`kdr dm L`whbn-----	523
	3- K`r qdfk`r @rb`kdr dm Odq>-----	526
	4- K`r qdfk`r @rb`kdr dm k` Tmh†m Dtqnod`-----	527
	5- K`r qdfk`r @rb`kdr dm Dro`,`-----	531
	6- K`r qdfk`r @rb`kdr dm @kd l`mh`-----	533
	7- K`r qdfk`r @rb`kdr dm Mnqtdf`-----	537
¡ HHH-	K` qdfk` @rb`k dm Bnkn l ah`-----	54/
	1. Comentarios sobre el proyecto de ley 112 (Cámara) de 2010 hoy ley 1473 de 2011.....	650
	2. Consideraciones sobre la exposición de motivos y ponencias en el Congreso del proyecto que hoy es la ley 1473 de 2011.....	651
	3. K`r qdfk`r @rb`kdr dm Bnkn l ah` ptd naq`m bn l n`msdbcdmsd cd k` qdfk` @rb`k x k` qdfk` oqduhrs` dm k` kdx 0362 cd 1/00-----	543
	A) La ley 358 de 1997.....	654
	B) La ley 617 de 2000.....	654
	C) La ley 819 de 2003.....	655
	D) Ley 1473 de 2011.....	657
	a) Texto de la ley 1473 de 2011.....	657
	b) Comentarios a la ley 1473 de 2011, por la cual se adopta una qdfk` @rb`k dm Bnkn l ah` bnm u`qh`r cd rtr mnq l`r bnm b`sdfn, ría de orgánicas.....	661
	3- Itqhroqtcdmbh` rnaqd k` qdfk` @rb`k-----	555
	5. Conclusiones y recomendaciones.....	666

## CAPÍTULO II

### LA SOSTENIBILIDAD FISCAL.

#### COMENTARIOS SOBRE EL ACTO LEGISLATIVO 3 DE 2011

§ I.	Advertencia preliminar.....	673
¡ HH-	P t` cdad dmsdmcdqrd onq rnrsmhahkhc`c @rb`k-----	567
§ III.	El texto del acto legislativo 3 de 2011, por el cual se establece el principio de bhojn cd k` rnrsmhahkhc`c @rb`k-----	567
§ IV.	Consideraciones sobre los antecedentes del acto legislativo 3 de 2011. La exposición de motivos y las ponencias que lo precedieron.....	681
§ V.	Itqhroqtcdmbh` rnaqd dk bghsdqhn cd rnrsmhahkhc`c @rb`k-----	572
§ VI.	Dk hmbhcdmsd cd h l o`bsn @rb`k- Kdx 0584 cd 1/02-----	577
§ VII.	El principio de progresividad en la atención y garantía de los derechos fundamentales de contenido económico, social y cultural. Declaraciones de derechos y pactos internacionales. Progresividad en la garantía de los derechos fundamentales de contenido económico, social y cultural. Rt bn l o`shahkhc`c bnm dk bghsdqhn cd rnrsmhahkhc`c @rb`k-----	583

	PÁG.
1. La noción de “derechos fundamentales en general y de derechos fundamentales económicos, sociales y culturales, en particular” .....	694
2. Dk @oqmhbohnh cd oqnfqdrhuhc`c dm k` f`q`ms`` x d@b`bh` cd knr cdqdbgnr económicos, sociales y culturales” de acuerdo con los pactos y declaraciones del derecho internacional y su pertinencia para Colombia...	700
A) Knr o`bsnr hmsdqm`bhrm`kdr `oqna`cnr x q`sh@b`cnr onq Bkn l ah`-Jurisprudencia americana .....	701
a) El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de noviembre de 1966 .....	701
b) La Convención Americana sobre Derechos Humanos, de San José de Costa Rica, conocida como “Pacto de San José”, fue aprobada por Colombia mediante la ley 16 de 1972 .....	701
c) El Protocolo adicional al Pacto de San José en materia de derechos económicos sociales y culturales, del 17 de noviembre de 1988.....	701
d) Pronunciamientos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre el principio de progresividad en la atención de derechos fundamentales de contenido económico, social y cultural .....	704
e) Comisión Interamericana de Derechos Humanos, pronunciamiento del 19 de enero de 2001 (Amílcar Menéndez, Juan Manuel Caride y otros vs. Argentina, caso número 11670) .....	706
f) Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 28 de febrero de 2003 (caso Cinco Pensionistas, Carlos Torres Benvenuto y otros vs. Perú).....	706
g) Reclamación del sindicato de Trabajadores del Ministerio de Salud contra el Estado de Ecuador .....	708
3. La jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre la “progresividad” en la garantía, protección y goce efectivo de los “derechos económicos, sociales y culturales” .....	709
A) Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre el rhfmb@b`cn cdk oqmhbohnh cd oqnfqdrhuhc`c dm k` `sdmbh†m+ f`q`ms`` y goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales .....	712
B) Jurisprudencia de la Corte Constitucional de Colombia sobre la viabilidad hacendística como condición para la garantía, protección y goce efectivos de los derechos económicos, sociales y culturales .....	715
C) Jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se ordenan gasto público y adiciones presupuestales con motivo de fallos de tutela, con efectos inter partes, o fallos de exequibilidad o inexecutable, con efectos “erga omnes” .....	716
D) Posiciones contradictorias de la Corte Constitucional sobre los alcances del activismo judicial en relación con el principio de separación de poderes.....	717

	PÁG.
4. La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el llamado “estado de cosas inconstitucional” .....	721
A) Sentencias de la Corte en que ha declarado el estado de cosas inconstitucional .....	726
B) Comentarios sobre la sentencia T-025 de 2004. El estado de cosas inconstitucional por la situación de los desplazados por la violencia en Colombia.....	726
C) Comentarios acerca de la sentencia de la Corte T-760 de 2008, sobre el derecho fundamental a la salud.....	730
4- Bnmbktrrhmdr rnaqd k` rnrsdmhahkic`c @rb`k-----	623

APÉNDICE

LA HACIENDA PÚBLICA EN LA HISTORIA

INTRODUCCIÓN

PARTE PRIMERA

EL DERECHO DE PROPIEDAD, EL ESTADO Y LOS IMPUESTOS.  
LA RAZÓN DE SER DEL DERECHO DE LA HACIENDA PÚBLICA  
Y DEL DERECHO TRIBUTARIO. UNA VISIÓN DESDE  
LA HISTORIA DE LAS IDEAS POLÍTICAS

1. Cuando el Estado no es nada, el impuesto no es nada .....	744
2. Cuando el Estado lo es todo, el impuesto tampoco es nada.....	746
3. Cuando el Estado está al servicio de la democracia y de la libertad, el impuesto es su gran instrumento .....	748
4. Disquisiciones liberales sobre el impuesto como un precio (teoría de la equivalencia) o como una prima de seguros. Reminiscencias del contrato originario de la sociedad política y la defensa a ultranza del derecho de propiedad. Ante la necesidad del Estado, la inevitabilidad del impuesto.....	749
5. El largo camino hacia el impuesto justo. Prolegómenos de la progresividad	752
6. De la igualdad aparente ante el impuesto a la igualdad real. Del impuesto proporcional al impuesto progresivo .....	755
7. El impuesto en el ámbito de los socialismos de los siglos XIX y XX, el comunismo y la alternativa de los impuestos .....	756
8. La autocrítica liberal. De la mano invisible al intervencionismo estatal. Del impuesto mínimo al impuesto redistributivo y progresivo .....	758
9. Los vaivenes en el seno de la democracia liberal. El Estado interventor cuestionado por el neoliberalismo. El impuesto en el contexto del fundamentalismo de mercado y “la nueva riqueza de las naciones” .....	758

	PÁG.
10. La dialéctica sigue su curso. El fracaso de la nueva “mano invisible” neoliberal y los dramas de la pobreza y la indigencia. Esa vergüenza para la humanidad a que alude la declaración del Milenio de la ONU .....	759
11. El impuesto de la democracia liberal halla sus cimientos en la solidaridad. No es ya la “autoimposición”, sino la equidad, la luz del sistema tributario y del principio de representación. El pago del impuesto es un deber solidario y no un precio ni un seguro.....	762
12. El presente del impuesto en la democracia liberal. Síntesis dialéctica en la ghrsnqh` @m`mbhdq` o> akhb` .....	652

## PARTE SEGUNDA

### APRECIACIÓN HISTÓRICA DE LA HACIENDA PÚBLICA DESDE LA ANTIGÜEDAD HASTA LA EDAD MEDIA

1. La hacienda pública de la antigua Grecia y de la Atenas dorada del siglo v a. C. ....	767
2. La Hacienda Pública de la Roma antigua .....	769
3. La Hacienda Pública del medioevo.....	772
A) Ingresos de carácter privado .....	773
B) Ingresos de carácter público .....	773
4. La Hacienda Pública en los absolutismos monárquicos y en el liberalismo..	776
Bibliografía .....	779
Índice de autores .....	801
Índice de disposiciones .....	807
Índice de materias .....	815