

Junio de 2005

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

DEPARTAMENTO DE DERECHO FISCAL  
CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES

866

✓  
*Disciplina fiscal  
y derecho*

*¿Discrecionalidad o reglas jurídicas  
para el manejo presupuestal?*

✓  
*Juan Camilo Restrepo*

CUADERNOS  
FISCALES

3

<b>INTRODUCCIÓN</b>	
<b>LA BÚSQUEDA JURÍDICA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTAL</b>	11

<b>CAPÍTULO PRIMERO</b>	
<b>EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTAL Y LAS NORMAS CONSTITUCIONALES</b>	17

I.	EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD FINANCIERA Y SU ESCISIÓN	17
	A. Principio de legalidad tributaria	18
	B. Principio de legalidad presupuestal	18
II.	DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES A LAS NORMAS DE ESTABILIDAD	19
III.	LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD PRESUPUESTAL	21
IV.	LA NUEVA FORMULACIÓN DEL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL	22
V.	NORMAS CONSTITUCIONALES DIRECTAMENTE REFERIDAS A LA BÚSQUEDA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTAL	28
	CONCLUSIONES	34

<b>CAPÍTULO SEGUNDO</b>	
<b>EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO COMO HERRAMIENTA EN LA BÚSQUEDA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTAL</b>	37

I.	RANGO CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO (EOP)	37
II.	CONTENIDOS DE UN ESTATUTO ORGÁNICO ÚTILES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA “ESTABILIDAD PRESUPUESTAL”	40
	A. Distinción entre sistema presupuestal y presupuesto propriadamente dicho (los radares presupuestales)	40
	B. El Estatuto Orgánico y el ciclo presupuestal (el cuánto, el qué y el cómo)	42
	C. La transparencia presupuestal	47

D.	Anexo: Código de buenas prácticas de transparencia fiscal	48
III.	DISTINCIÓN ENTRE ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO, LEY DE PRESUPUESTO Y LEYES FINANCIERAS O “LEYES ÓMNIBUS”	53
	<b>CAPÍTULO TERCERO</b>	
	<b>LAS LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	57
I.	ANTECEDENTES	57
II.	LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA, LEY 819 DE 2003, TIENE LA CATEGORÍA DE LEY ORGÁNICA	59
III.	METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL	59
IV.	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	60
V.	SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA	63
VI.	CONCEPTO DE SUPERÁVIT PRIMARIO	71
VII.	LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y POLÍTICA ANTICÍCLICA	75
VIII.	PASIVOS CONTINGENTES	76
IX.	CONSISTENCIA DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN CON EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	79
X.	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA ENTIDADES TERRITORIALES	80
XI.	CONSISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES CON SUS RESPECTIVOS MARCOS FISCALES DE MEDIANO PLAZO	83
XII.	TEORÍA DEL GASTO FISCAL	84
XIII.	CUANTIFICACIÓN DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS	86
XIV.	LAS NORMAS DE RESPONSABILIDAD PRESUPUESTAL Y SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES TERRITORIALES	89
XV.	EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO COMO INSTRUMENTO ORIENTADOR DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	90

<b>XVI.</b>	<b>DEBERES DE TRANSPARENCIA FISCAL EN OTRAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DIFERENTES DE LAS TERRITORIALES</b>	<b>94</b>
<b>XVII.</b>	<b>TEORÍA GENERAL DE LAS VIGENCIAS FUTURAS</b>	<b>95</b>
<b>XVIII.</b>	<b>VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS</b>	<b>97</b>
<b>XIX.</b>	<b>VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES</b>	<b>98</b>
<b>XX.</b>	<b>VIGENCIAS FUTURAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES</b>	<b>100</b>
<b>XXI.</b>	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL POR LA MODALIDAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>	<b>105</b>
<b>XXII.</b>	<b>CAPACIDAD DE PAGO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b>	<b>106</b>
<b>XXIII.</b>	<b>CRÉDITOS DE TESORERÍA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b>	<b>111</b>
<b>XXIV.</b>	<b>CALIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES COMO SUJETOS DE CRÉDITO</b>	<b>112</b>
<b>XXV.</b>	<b>COLOCACIÓN DE EXCEDENTES DE LIQUIDEZ POR PARTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b>	<b>113</b>
<b>XXVI.</b>	<b>OPERACIONES DE CRÉDITO ACTIVAS DE LAS ENTIDADES CREDITICIAS DE PROPIEDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b>	<b>113</b>
<b>XXVII.</b>	<b>RESTRICCIONES AL APOYO DE LA NACIÓN A LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b>	<b>114</b>
<b>XXVIII.</b>	<b>LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO POR DEUDAS CON LA NACIÓN</b>	<b>114</b>
<b>XXIX.</b>	<b>VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS CRÉDITOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b>	<b>115</b>
<b>XXX.</b>	<b>RESPONSABILIDAD EN LAS RECLAMACIONES ANTE ENTIDADES PÚBLICAS EN LIQUIDACIÓN</b>	<b>115</b>
<b>XXXI.</b>	<b>COBRO COACTIVO DE LOS EXCEDENTES QUE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEBEN TRANSFERIR AL PRESUPUESTO NACIONAL</b>	<b>116</b>
<b>XXXII.</b>	<b>REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LA NACIÓN EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS</b>	<b>116</b>
<b>XXXIII.</b>	<b>RESPONSABILIDAD FISCAL EN LAS REESTRUCTURACIONES DE CARTERA</b>	<b>116</b>

<b>XXXIV. INCUMPLIMIENTOS A LO DISPUESTO EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPONSABLES</b>	<b>117</b>
<b>XXXV. CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b>	<b>117</b>

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y LAS LEYES**

<b>DE RESPONSABILIDAD FISCAL</b>	<b>119</b>
I. <b>PLANTEAMIENTO GENERAL</b>	119
II. <b>MARCO CONSTITUCIONAL</b>	120
III. <b>LEY 358 DE 1997 (LEY DE LOS SEMÁFOROS)</b>	122
IV. <b>INDICADORES DE SOLVENCIA Y SOSTENIBILIDAD</b>	127
V. <b>LEY 617 DE 2000 (CONCEPTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN)</b>	129
VI. <b>RELACIONES MÁXIMAS ENTRE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INGRESOS DE LIBRE DISPOSICIÓN</b>	131
VII. <b>VIABILIDAD FINANCIERA DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS</b>	133
VIII. <b>COMPARACIÓN ENTRE LAS METODOLOGÍAS SEGUIDAS POR LA LEY 358 DE 1997 Y LA LEY 617 DE 2000</b>	133
IX. <b>REESTRUCTURACIONES DE LA DEUDA</b>	133
X. <b>RESULTADOS OBTENIDOS A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE REESTRUCTURACIÓN DE LA LEY 617 DE 2000 Y LA LEY 550 DE 1999</b>	136
XI. <b>CALIDAD DE LA CARTERA TERRITORIAL</b>	139
XII. <b>CALIFICACIÓN DEL RIESGO COMO REQUISITO PARA EL ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b>	140
XIII. <b>CALIFICACIÓN DEL RIESGO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES</b>	141
A. <b>Calificación del riesgo por parte de una entidad especializada. Concepto de grado de inversión</b>	141
B. <b>Capacidad de pago y porcentaje de cobertura de riesgo de tasa de interés y de tasa de cambio</b>	146

XIV.	LIMITACIONES LEGALES AL ENDEUDAMIENTO DEL GOBIERNO CENTRAL	149
<b>CAPÍTULO QUINTO</b>		
<b>¿DISCRECIONALIDAD O REGLAS FISCALES?</b>		
	<b>LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL</b>	153
	<b>INTRODUCCIÓN</b>	153
I.	¿DISCRECIONALIDAD O REGLAS FISCALES?	153
II.	LAS CLÁUSULAS DE DISCIPLINA FISCAL EN EL TRATADO DE MAASTRICHT	155
III.	EL PACTO DE ESTABILIDAD Y CRECIMIENTO (PEC)	159
IV.	EL CONSEJO EUROPEO DE SANTA MARÍA DE FEIRA Y EL PRINCIPIO DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA	161
V.	RESULTADOS DEL TRATADO DE MAASTRICHT Y NORMAS COMPLEMENTARIAS	161
VI.	LEYES DE ESTABILIDAD FISCAL ADOPTADAS POR ALGUNOS PAÍSES EUROPEOS	163
VII.	NORMAS DE PRUDENCIA FISCAL EN ESTADOS UNIDOS	164
VIII.	ANEXO: SINOPSIS DE LAS PRINCIPALES NORMAS RELACIONADAS CON LA ESTABILIDAD Y LA RESPONSABILIDAD FISCAL ADOPTADAS DESDE 1990	165
	<b>CONCLUSIONES</b>	171