

*Hugo Palacios Mejía*

**La economía  
en el derecho  
constitucional  
colombiano**

Santa Fe de Bogotá, 1999

# TABLA DE CONTENIDO

## CAPÍTULO I

---

### ECONOMÍA Y DERECHO CONSTITUCIONAL

	pág.
I. PROPÓSITO .....	3
II. EL ESTADO: OPORTUNIDAD Y AMENAZA .....	4
1. Decisiones de mercado y decisiones planificadas.....	4
1.1. Supuestos e interrogantes de la teoría económica .....	4
1.2. ¿Qué es el mercado? .....	5
1.3. ¿Qué es la eficiencia? .....	7
1.4. Bien particular y bien común.....	8
1.5. El mercado y la solución de los grandes interrogantes económicos .....	10
1.5.1. ¿Qué bienes y servicios se producen? .....	10
1.5.2. ¿Cómo se producen los bienes y servicios? .....	12
1.5.3. ¿Para quién se produce?.....	12
1.6. Los “precios” y el funcionamiento del mercado .....	13
1.7. Eficiencia y distribución del ingreso.....	14
1.8. “Costos de transacción”, tamaño del mercado y crecimiento económico.....	15

2. El problema de las “fallas de mercado” .....	16
2.1. Los bienes públicos .....	16
2.2. Los bienes meritorios .....	17
2.3. Los bienes con externalidades negativas; la contaminación ambiental .....	18
2.4. Los monopolios y las restricciones a la competencia.....	19
2.4.1. Los monopolios naturales.....	19
2.4.2. Los monopolios de origen legal.....	20
2.4.3. Los “carteles” .....	21
2.4.4. Regulación y control de monopolios y carteles ....	21
2.5. La creación de las leyes y de los sistemas judiciales.....	22
2.6. La “justicia social”.....	22
3. El problema de las “fallas de Estado” .....	23
3.1. El estudio de las “decisiones públicas”(Public choice)	23
3.2. Las personas que determinan las políticas públicas ....	23
3.3. Legitimidad y eficiencia de las “decisiones públicas” ..	24
3.4. Legitimidad y objetivos en las “decisiones públicas” ..	25
3.5. Legitimidad y procedimientos. ....	26
3.6. No hay garantía de acierto .....	28
3.7. ¿ Por qué “falla” el Estado .....	28
3.7.1. La falta de control sobre la burocracia .....	28
3.7.2. La necesidad de reelección de los políticos .....	28
3.7.3. La “ignorancia racional” de los electores .....	29
4. El Estado y los objetivos del derecho Constitucional .....	29
III. LA CREACIÓN DEL DERECHO.....	31
1. Creación de normas constitucionales y legales .....	31
1.1. La legislación, como apoyo a la eficiencia .....	31
1.2. La “teoría del caos” y los procedimientos legislativos	31
2. La facultad reglamentaria .....	33
2.1. Las “leyes marco” y el “fine tuning” de la economía....	34
2.2. Reglamentación residual de las leyes marco .....	40
2.3. Las regulaciones sobre servicios públicos .....	40
2.4. Ausencia de reglas que promuevan la eficiencia en las decisiones reglamentarias .....	40
3. La Corte Constitucional, y la actividad legislativa de los jueces.....	41

IV.	CONDICIONES INDISPENSABLES PARA QUE OPEREN LOS MERCADOS .....	46
1.	Los derechos de propiedad .....	46
2.	El respeto a los contratos .....	49
V.	CONDICIONES DE UN MERCADO EFICIENTE..	50
1.	La libertad de contratar .....	50
2.	La estabilidad y libertad de los precios. ....	52
2.1.	El control de la inflación .....	52
2.2.	Los controles administrativos de precios .....	52
VI.	EL ESTADO COMO PROTECTOR DEL MERCADO .....	53
1.	La defensa de la competencia .....	53
2.	La regulación del monopolio .....	53
VII.	EL ESTADO Y LA JUSTICIA SOCIAL .....	54
1.	La eficiencia, requisito de la justicia .....	54
2.	La justicia, más allá de la eficiencia.....	54
3.	La distribución del ingreso como problema ético ....	55
4.	La presión democrática. Hacia la justicia social .....	55
5.	Los instrumentos del Estado .....	56
5.1.	Protección y promoción del mercado .....	56
5.2.	Provisión de bienes públicos y meritorios.....	56
5.3.	Los tributos .....	57
5.4.	El gasto público .....	58
5.4.1.	Las declaraciones de derechos. ....	58
5.4.2.	Los procesos presupuestales. ....	58
a)	Aspectos políticos .....	58
b)	Aspectos de técnica jurídica .....	59
c)	Crítica del sistema .....	60
5.4.3.	Los contenidos presupuestales .....	60
a)	Los contenidos burocráticos .....	60
b)	Los contenidos contractuales .....	60
c)	Los contenidos de sentencias judiciales .....	60
d)	El gasto público social .....	61
5.4.4.	Los controles de eficiencia.....	61
5.5.	La lucha contra la discriminación.....	61

## LOS TRIBUTOS

I.	INTRODUCCIÓN .....	65
II.	NOMENCLATURA CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUTOS.....	67
	1. Términos que usa la Constitución. ....	67
	2. Doctrina constitucional sobre la clasificación de los tributos .....	68
	3. El término “impuesto” comprende el régimen legal respectivo .....	70
	4. Contribuciones parafiscales .....	70
III.	LA OBLIGACIÓN DE TRIBUTAR Y EL DERECHO DE PROPIEDAD .....	72
	1. Los tributos, y las facultades de las autoridades frente a la propiedad privada. ....	72
	2. Fuente constitucional de la obligación de tributar y de la facultad de imponer tributos .....	73
IV.	VALIDEZ PERSONAL Y TERRITORIAL DE LAS NORMAS TRIBUTARIAS.....	76
	1. Sujetos de la obligación tributaria. Nacionales y extranjeros .....	76
	2. Territorialidad de la norma tributaria.....	77
V.	LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL SISTEMA TRIBUTARIO .....	77
	1. El principio de equidad y las sanciones tributarias ..	77
	2. El principio de eficiencia .....	78
	3. El principio de progresividad.....	79

VI. EXENCIONES TRIBUTARIAS DE ORIGEN CONSTITUCIONAL .....	80
1. Exención de ciertos tributos por razón del oficio o la naturaleza del bien, hecho o renta .....	80
2. Coexistencia de impuestos y regalías en materia de recursos naturales no renovables .....	81
3. Tratados y convenios internacionales.....	83
VII. ¿QUIÉN CREA LOS TRIBUTOS? .....	84
1. Facultades tributarias del congreso .....	84
1.1. Fuentes positivas. ....	84
1.2. Principio de la "legalidad tributaria" .....	85
1.3. Elementos de los tributos. ....	86
1.4. Legalidad tributaria en los diversos tributos .....	87
1.5. Doctrina predominante sobre el principio de legalidad tributaria .....	88
1.6. Excepciones al principio de la legalidad tributaria ....	89
1.7. El principio de la legalidad del tributo en la Constitución de 1991 .....	91
1.7.1. Antecedentes.....	91
1.7.2. Reafirmación del principio de la legalidad del tributo.....	93
1.7.3. Determinabilidad de los elementos de los tributos.....	93
1.7.4. Delimitación de las excepciones.....	93
1.8. Implicaciones sobre la facultad reglamentaria.....	95
1.9. Inhabilidad de ciertas leyes para establecer obligaciones tributarias.....	95
2. Facultades tributarias de las asambleas y concejos ...	96
3. Facultades tributarias del presidente de la república ..	98
3.1. Creación de tributos a través de facultades extraordinarias.....	98
3.2. Creación de tributos en estado de emergencia .....	99
3.2.1. Apreciación de la relación con los motivos de la emergencia.....	102
3.2.2. Protección de los derechos sociales de los trabajadores.....	102

3.3. Facultades tributarias en desarrollo de la ley cuadro de aduanas.....	102
3.4. Facultades tributarias en estado de guerra exterior o de conmoción interior.....	103
VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA ESTABLECER NORMAS SOBRE TRIBUTOS.....	103
1. Iniciativa y origen: regla general.....	103
2. Iniciativa de exenciones .....	103
3. Ley cuadro de aduanas.....	106
4. Leyes sobre tributos de las entidades territoriales .....	106
IX. GENERALIDAD E IGUALDAD DE LOS TRIBUTOS, LAS EXENCIONES TRIBUTARIAS .....	106
1. Generalidad de los tributos.....	106
2. Evolución de la doctrina colombiana .....	107
3. Generalidad y determinabilidad de los sujetos pasivos de los tributos. ....	110
4. Equidad y progresividad. ....	112
5. Síntesis .....	113
X. LÍMITES DE LA FACULTAD TRIBUTARIA DEL ESTADO .....	113
1. Los fines de los tributos: recaudo o regulación? .....	115
1.1. Concepción clásica: recurso financiero del Estado.....	115
1.2. El debate en los Estados Unidos de América.....	116
1.3. Colombia: evolución de la jurisprudencia.....	116
2. Realidad, simulación y efectos tributarios de los actos jurídicos .....	118
3. Derechos adquiridos e irretroactividad en materia tributaria.....	121
3.1. Alcance de la expresión “leyes civiles” en materia tributaria .....	122

3.2. Garantía constitucional contra la retroactividad en materia tributaria.....	124
3.3. Solo la ley crea derechos adquiridos. ....	126
3.4. No hay “derecho adquirido” a la estabilidad de la norma tributaria.....	127
3.5. Régimen tributario contractual.....	127
4. Los tributos no pueden ser confiscatorios .....	129
5. Los tributos y el estado de emergencia .....	131
6. Las rentas de destinación específica .....	131
<b>XI. DETERMINACIÓN Y RECAUDO DE LOS TRIBUTOS.....</b>	<b>133</b>
1. Exhibición de los libros de contabilidad .....	133
2. “Solve et Repete”.....	133
3. Inclusión en el presupuesto.....	136

## CAPÍTULO III

---

### LOS PRESUPUESTOS ESTATALES

I. INTRODUCCIÓN.....	139
1. Aspectos metodológicos.....	139
1.1 El presupuesto y las diferentes ciencias sociales .....	139
1.2 Tipos de normas legales en asuntos presupuestales.....	140
1.3 El lenguaje constitucional en materia de presupuesto.....	141
1.4 Las normas presupuestales regulan actos y contratos que se cumplen con dinero .....	141
2. Antecedentes .....	142
2.1. El control del Parlamento sobre el ejecutivo, y las instituciones presupuestales .....	142

2.2. Instituciones presupuestales colombianas en el siglo XIX .....	144
2.3. La constitución de 1886 .....	145
2.4. La reforma constitucional de 1910. ....	146
2.5. La reforma constitucional de 1936.....	146
2.6. La reforma constitucional de 1945.....	147
2.7. El plebiscito de 1957 .....	147
2.8. La reforma constitucional de 1968 .....	147
2.9. Características de la evolución hasta 1991 .....	149
<b>II. EL GASTO EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN .....</b>	<b>151</b>
1. La Constitución como fuente del gasto público.....	151
2. El poder del congreso sobre el gasto público .....	153
3. “Legalidad del gasto”: Todo gasto nacional debe ser decretado por el congreso .....	154
3.1. ¿Qué es decretar un gasto? .....	154
3.2. Iniciativa del Congreso para decretar gastos.. .....	156
3.3. El decreto del gasto en las entidades descentralizadas .....	157
3.4. ¿Se pueden decretar gastos en la ley del Presupuesto? . .....	158
3.5. Excepción: gasto decretado por el gobierno al crear empleos .....	160
3.6. Excepción: la emergencia económica .....	161
4. “Legalidad del gasto”: No se puede “hacer gasto” sin apropiación en el presupuesto .....	161
4.1. ¿Qué significa “hacer gasto”?.....	161
4.2. Gasto contratado para programas de interés público .....	162
4.3. Cesión de bienes nacionales .....	164
4.4. Condonación de deudas .....	165
4.5. Gastos en Estado de emergencia .....	165
4.6. Gasto con apropiaciones inexistentes o parciales .....	166
4.7. Gasto con transferencias de apropiaciones .....	166
4.8. El gasto en las entidades descentralizadas .....	166
5. Apropiaciones en el plan de inversiones públicas .....	167
6. La ordenación del gasto y su delegación .....	168

7.	El gasto en salarios y prestaciones. ....	168
7.1.	Creación o fusión de entidades .....	169
7.2.	Creación o modificación de las plantas de personal .....	170
7.3.	Las “leyes marco” sobre régimen salarial, prestacional y pensional.....	171
7.4.	Las remuneraciones de empleados en las entidades territoriales. ....	173
8.	El gasto en las transferencias territoriales.....	174
8.1.	El situado fiscal.....	174
	a) Concepto .....	174
	b) Los ingresos corrientes.....	175
	c) Servicios a cargo de las entidades territoriales ....	175
	d) Porcentaje de la cesión .....	176
	e) Régimen de transición .....	176
	f) Reparto entre las entidades territoriales .....	176
8.2.	Participación municipal en rentas nacionales .....	177
	a) Concepto .....	177
	b) Nueva forma de calcular los ingresos corrientes	178
	c) El Congreso y la definición de las participaciones municipales .....	178
	d) Criterios de reparto de las participaciones.....	179
8.3.	Participaciones de Bogotá en rentas de Cundinamarca; y en favor de las juntas locales bogotanas .....	179
8.4.	Las cofinanciaciones territoriales .....	180
III.	LOS INGRESOS EN EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN .....	181
1.	Nomenclatura de ingresos presupuestales .....	181
2.	La ley anual de presupuesto no es un instrumento para crear nuevos recursos.....	182
3.	Todos los tributos deben estar en el presupuesto ....	184
IV.	LA LEY ORGÁNICA DEL PRESUPUESTO .....	187
1.	Concepto y origen.....	187
2.	Jerarquía de la ley orgánica .....	187

V.	LA LEY ANUAL DEL PRESUPUESTO.....	188
1.	Elaboración del proyecto de presupuesto.....	188
1.1.	La facultad del gobierno y las “autonomías presupuestales” .....	188
1.2.	Discrecionalidad del gobierno .....	189
1.3.	Partes del proyecto y criterios orientadores .....	190
1.4.	Principio de anualidad del Presupuesto.....	191
	a) Gastos imputables a vigencias futuras .....	191
	b) Gastos con cargo a apropiaciones de años anteriores .....	191
1.5.	Desequilibrio presupuestal y principio de universalidad del gasto.....	192
1.6.	Prioridad del gasto público social.....	195
1.7.	Mantenimiento del presupuesto de inversión .....	197
2.	Trámite de la ley del presupuesto en el Congreso....	197
3.	Límites constitucionales a las facultades del Congreso al expedir el presupuesto .....	200
3.1.	Respeto por la Ley orgánica .....	200
3.2.	Requisitos para incluir un gasto .....	200
3.3.	Aumento del cómputo de rentas .....	200
3.4.	Aumento o inclusión de gastos .....	200
3.5.	Aumento o reducción de partidas para gastos.....	200
3.6.	Destinación de partidas a otros gastos o inversiones ..	201
4.	Naturaleza jurídica de la Ley anual de presupuesto	201
4.1.	Diferencias entre la Ley de Presupuesto y las leyes comunes .....	201
4.2.	Teorías para explicar las diferencias.....	202
4.3.	Teorías del “acto condición” .....	203
4.4.	Teoría del Presupuesto como acto materialmente administrativo .....	204
4.5.	Conclusión: el Presupuesto como Ley .....	204
VI.	EXPEDICIÓN ANORMAL DEL PRESUPUESTO ..	206
1.	Obligatoriedad del proyecto del gobierno.....	206
2.	Presupuesto del año anterior .....	207
3.	Control constitucional de los presupuestos que se expiden sin decisión del Congreso .....	207

VII. CONTROL CONSTITUCIONAL DEL PRESUPUESTO .....	208
1. Efectos de las sentencias.....	208
2. Competencia para el control de los “Decretos de liquidación” .....	208
3. Control sobre leyes de presupuesto de vigencias anteriores .....	208
VIII. MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO .....	209
1. Clases de modificaciones .....	209
2. Límites constitucionales a la posibilidad de modificación presupuestal .....	210
3. Las modificaciones presupuestales tienen carácter excepcional .....	210
4. Competencia para hacer modificaciones presupuestales .....	211
5. Los traslados presupuestales internos .....	212
IX. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO .....	212
1. Atribución presidencial .....	212
2. Las autonomías presupuestales .....	213
3. La ejecución presupuestal y la autonomía .....	214
4. Principio de la “especialización” del gasto .....	215
5. Ejecución incompleta de apropiaciones presupuestales .....	215
6. Creación de empleos y nombramientos .....	218
X. EL PRESUPUESTO DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS .....	218
1. Aplización de los principios generales .....	218
2. La Ley orgánica del presupuesto y la autonomía de las entidades territoriales .....	219
3. Normas presupuestales de origen constitucional.....	220
3.1. Decreto del gasto por órganos de elección popular ....	220
3.2. Iniciativa de gobernadores .....	220

3.3. Todo gasto requiere apropiación presupuestal .....	221
3.4. Normas orgánicas en materia de presupuestos territoriales .....	221
3.5. El Presupuesto anual debe expedirse por ordenanza o acuerdo .....	221
3.6. La iniciativa del Presupuesto corresponde al gobernador o al alcalde .....	221
4. El presupuesto de Bogotá.....	222
<b>XI. LA VIGILANCIA DE LA GESTIÓN FISCAL .....</b>	<b>222</b>
1. Funciones fiscales del presidente y del congreso .....	223
1.1. Del Presidente .....	223
1.2. Del Congreso .....	224
2. La Contraloría General de la República .....	224
2.1. Naturaleza y extensión de las funciones de la Contraloría .....	224
2.1.1. Funciones fiscales y administrativas.....	226
2.1.2. La Contraloría y la aplicación preferente de la Constitución .....	228
2.1.3. Las facultades de la Contraloría frente a la ley .....	229
2.1.4. Ámbito de acción de la Contraloría.....	230
2.2. Elección y período del Contralor .....	231
2.3. Condiciones para ser elegido Contralor .....	232
2.4. Atribuciones del Contralor .....	233
2.4.1. Prescripción de métodos de rendición de cuentas y criterios de evaluación.....	233
2.4.2. Fenecimiento de cuentas .....	234
2.4.3. Registro de la deuda pública .....	234
2.4.4. Solicitud de informes. ....	235
2.4.5. Definición y ejecución de responsabilidades fiscales. ....	235
2.4.6. Conceptos sobre control interno .....	236
2.4.7. Informe ambiental.....	237
2.4.8. Colaboración en investigaciones penales o disciplinarias. ....	237
2.4.9. Iniciativa legislativa .....	239
2.4.10. Provisión de empleos. ....	239
2.4.11. Regulación del control fiscal territorial.....	240
2.4.12. Contabilidad presupuestal .....	240

2.4.13. Intervención en procedimientos contractuales.....	242
2.5. Enjuiciamiento del Contralor .....	243
3. Auditor sobre la gestión fiscal de la Contraloría .....	243
4. Vigilancia fiscal a cargo de particular .....	243
XII. VIGILANCIA FISCAL EN DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS .....	244
XIII. LA CONTABILIDAD GENERAL DE LA NACIÓN .....	246
INDICE DE NORMAS CITADAS .....	247
INDICE TEMÁTICO Y ONOMÁSTICO .....	253
JURISPRUDENCIA .....	269
BIBLIOGRAFÍA.....	279