

ÍNDICE GENERAL

PRESENTACIÓN.....	xix
-------------------	-----

CAPÍTULO I

Fundamentos del derecho presupuestal

1. UNA MIRADA MULTIDISCIPLINARIA DEL PRESUPUESTO.....	1
2. LAS FASES DEL DERECHO Y DE LA TEORÍA PRESUPUESTAL.....	2
3. EL SURGIMIENTO DEL DERECHO PRESUPUESTAL COMO DISCIPLINA AUTÓNOMA .	5
4. LAS RENTAS DE DESTINACIÓN ESPECÍFICA HAN CAMBIADO PROFUNDAMENTE LA PRÁCTICA DEL DERECHO PRESUPUESTAL CONTEMPORÁNEO.....	7
5. EL CONCEPTO DE “GASTO PÚBLICO SOCIAL” Y LA PRESUPUESTACIÓN.....	11
6. LOS SUBSIDIOS COMO CATEGORÍA DE “GASTO PÚBLICO SOCIAL”.....	19
7. SISTEMA PRESUPUESTAL.....	24
8. OBJETIVOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL.....	25
9. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL.....	30
10. LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA (L. 819 DE 2003) TIENE LA CATEGORÍA DE LEY ORGÁNICA.....	36
11. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO (MFMP).....	37
12. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA.....	40
13. CONCEPTO DE SUPERÁVIT PRIMARIO.....	44
14. LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL Y POLÍTICA ANTICÍCLICA.....	49
15. PASIVOS CONTINGENTES.....	50
16. CONSISTENCIA DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN CON EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO.....	53

17.	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO PARA LAS ENTIDADES TERRITORIALES	55
18.	CONSISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES Y DE SUS EMPRESAS ESTATALES CON SUS RESPECTIVOS MARCOS FISCALES DE MEDIANO PLAZO	58
19.	TEORÍA DEL GASTO FISCAL	58
20.	CUANTIFICACIÓN DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS	61
21.	LAS NORMAS DE RESPONSABILIDAD PRESUPUESTAL Y SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	65
22.	EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO COMO INSTRUMENTO ORIENTADOR DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL: EL CASO DE LAS RESERVAS	66
23.	DEBERES DE TRANSPARENCIA FISCAL EN OTRAS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS DIFERENTES DE LAS TERRITORIALES	70
24.	MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO (MGMP)	72
25.	TIEMPOS DE PRESENTACIÓN DE LOS DOCUMENTOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA PRESUPUESTAL.....	79

CAPÍTULO II

Los principios constitucionales del derecho presupuestal

1.	MARCO CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PRESUPUESTAL	81
2.	EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD FINANCIERA Y SU ESCISIÓN.....	83
3.	DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTALES A LAS NORMAS DE ESTABILIDAD.....	85
4.	LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PRESUPUESTAL	88
5.	LA NUEVA FORMULACIÓN DEL PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL	89
6.	NORMAS CONSTITUCIONALES DIRECTAMENTE REFERIDAS A LA BÚSQUEDA DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTAL.....	95
7.	RANGO CONSTITUCIONAL DEL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO (EOP)	103
8.	CONTENIDOS DE UN ESTATUTO ORGÁNICO ÚTILES PARA EL CUMPLIMIENTO DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTAL.....	107
9.	DISTINCIÓN ENTRE ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO, LEY DE PRESUPUESTO Y LEYES FINANCIERAS O “LEYES ÓMNIBUS”	120
10.	PRINCIPIOS PRESUPUESTALES.....	126
11.	PRINCIPIO DE LA UNIVERSALIDAD.....	127
12.	LA UNIDAD PRESUPUESTAL	131

13.	PRINCIPIO DE ESPECIALIZACIÓN	136
14.	HOMOLOGACIÓN DEL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL.....	147
15.	PRINCIPIO DE LA ANUALIDAD	150
16.	EL PRESUPUESTO NO ES UN TÍTULO IDÓNEO PARA IMPONER TRIBUTOS	153
17.	NORMAS CONSTITUCIONALES EN ITALIA Y EN ESPAÑA	158
18.	¿QUÉ ES DECRETAR UN GASTO Y QUÉ ES PRESUPUESTARLO? (FUERZA RESTRICTIVA DEL PRESUPUESTO)	162
19.	EL GASTO SIEMPRE DEBE ESTAR DECRETADO EN LEY PREVIA: PERO LAS LEYES QUE DECRETEN EL GASTO NO NECESARIAMENTE SON DE ORIGEN GUBERNAMENTAL.....	164
20.	¿EXISTE UNA FÓRMULA SACRAMENTAL PARA DECRETAR EL GASTO?.....	167
21.	¿PRESUPUESTO DE CAJA O DE COMPETENCIA?.....	169
22.	RESERVAS DE APROPIACIÓN Y RESERVAS DE CAJA	172
23.	DISUASIVOS LEGALES PARA LA CONSTITUCIÓN DE RESERVAS DE APROPIACIÓN....	174
24.	DIFERENCIA ENTRE UNA “RESERVA DE APROPIACIÓN” Y UNA SITUACIÓN DE GASTO “DEFICITARIO”	176
25.	¿LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL ES UN CONCEPTO DE COMPROMISO O DE OBLIGACIÓN?	178
26.	ALCANCE DEL ARTÍCULO 8º DE LA LEY 819 DE 2003	179
27.	EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ANUALIDAD	182
27.1.	Cuando expresamente se señala que el presupuesto tendrá una vigencia mayor a un año.....	182
27.2.	Cuando se dispone que si el presupuesto no es aprobado oportunamente, se aprobarán duodécimas partes del mismo, hasta que el presupuesto básico sea aprobado definitivamente.....	182
27.3.	Reconducción del presupuesto anterior.....	183
27.4.	El presupuesto plurianual (plan de inversiones)	184
27.5.	Vigencias futuras (teoría de las vigencias futuras).....	186
27.5.1.	Vigencias futuras ordinarias.....	187
27.5.2.	Vigencias futuras excepcionales.....	189
27.5.3.	Vigencias futuras para entidades territoriales.....	190
27.6.	Superávit primario	195
27.7.	Presupuestos cíclicos.....	197
28.	CONCLUSIÓN.....	198

29.	PRINCIPIO DE UNIDAD DE CAJA	198
29.1.	El Principio de Unidad de Caja, también conocido como Principio de No Afectación de las Rentas	198
29.2.	El Principio de la Unidad de Caja tiene un doble fundamento en nuestra legislación.....	199
29.3.	Distinción entre el Principio de Universalidad y el de Unidad de Caja	200
29.4.	Alcance de la expresión constitucional “rentas nacionales de destinación específica”	200
29.5.	La Corte ha sostenido que las rentas nacionales de destinación específica que, en principio, están prohibidas, son “aquellas que se refieren exclusivamente a rentas de naturaleza tributaria o impuestos”	201
29.6.	Excepciones al Principio de Unidad de Caja	201
29.6.1.	Las primeras excepciones que encontramos al Principio de Unidad de Caja son aquellas contenidas en el propio artículo 359 de la Constitución	202
29.6.2.	Las contribuciones parafiscales, por su propia naturaleza jurídica, deben tener destinación específica	204
29.6.3.	Las rentas provenientes de los monopolios de licores constituyen una excepción al principio de la no afectación de rentas	204
29.6.4.	Las regalías que nutren el Fondo Nacional de Regalías tienen también por disposición constitucional destinación específica.....	204
29.6.5.	También escapa al principio general de que no habrá rentas de destinación específica la tributación especial que el artículo 131 superior establece para el servicio de notaría	205
29.6.6.	Constituyen igualmente excepciones al principio de la no afectación de rentas, aquellas que se crean al amparo de las hipótesis constitucionales de la emergencia económica o de la conmoción interior.....	205
29.6.7.	Los bonos de deuda pública de inversión forzosa también constituyen una excepción al principio de la no afectación de rentas a destinaciones específicas de que trata el artículo 359 de la Carta ..	207
29.6.8.	Empréstitos, contribuciones y tasas.....	208

29.7.	La inflexibilidad presupuestal	209
29.8.	Existe un debate en la literatura moderna sobre si son convenientes o inconvenientes las rentas de destinación específica	210
30.	PRINCIPIO DE EQUILIBRIO PRESUPUESTAL.....	212
30.1.	El Principio de Equilibrio Presupuestal constituyó el fundamento central de la teoría clásica de las finanzas públicas	212
30.2.	Del equilibrio presupuestal como Concepto Contable al equilibrio presupuestal como sostenibilidad fiscal	216
30.3.	La Constitución del 91 y el concepto de equilibrio presupuestal.....	217
30.4.	Diversos conceptos de déficit.....	220
30.5.	Clasificación de la CEPAL	220
30.6.	Presentación del déficit fiscal en las informaciones presupuestales.....	223
31.	PRINCIPIO DE LA PROGRAMACIÓN INTEGRAL.....	224
32.	PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTAL	225
33.	PRINCIPIO DE PLANIFICACIÓN	226
34.	PRINCIPIO DE INEMBARGABILIDAD.....	227
35.	PRINCIPIO DE COHERENCIA MACROECONÓMICA	229
36.	PRINCIPIO DE HOMEÓSTASIS PRESUPUESTAL.....	229

CAPÍTULO III

El ciclo presupuestal

1.	NOCIÓN DEL CICLO PRESUPUESTAL.....	231
2.	LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL.....	232
3.	EL PRESUPUESTO PARTICIPATIVO	234
4.	LA AUTORIDAD PRESUPUESTAL BIFURCADA (MINISTERIO DE HACIENDA Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN).....	236
5.	¿CÓMO FUNCIONA LA BIFURCACIÓN EN CUANTO A LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL?	237

6.	CLASIFICACIÓN DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL EN EL PRESUPUESTO.....	244
6.1.	Ingresos corrientes	247
6.2.	Recursos de capital	249
7.	EL MARCO DE GASTO DE MEDIANO PLAZO (MGMP)	253
8.	¿SE HA AVANZADO EN LA CALIDAD DE LOS MECANISMOS DE LA PROGRAMACIÓN PRESUPUESTAL?	256
9.	PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO AL CONGRESO.....	257
10.	CLASIFICACIÓN PRESUPUESTAL DE LOS INGRESOS PÚBLICOS	261
11.	ESTUDIO DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO EN EL CONGRESO	263
12.	DEVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO	265
13.	APROBACIÓN DEL MONTO DEFINITIVO DEL PRESUPUESTO	266
14.	SEGUNDO DEBATE	267
15.	EL MINISTRO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ES EL ÓRGANO DE COMUNICACIÓN ENTRE EL GOBIERNO Y EL CONGRESO EN MATERIA PRESUPUESTAL	267
16.	ALCANCE DE LAS FACULTADES DEL CONGRESO AL DISCUTIR EL PRESUPUESTO	269
17.	FACULTADES DEL CONGRESO CON RELACIÓN AL AUMENTO DEL ESTIMATIVO DE RENTAS	270
18.	FACULTADES DEL CONGRESO CON RELACIÓN AL PROYECTO DE PRESUPUESTO DE GASTOS.....	272
19.	REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO	274
20.	¿CÓMO SE EFECTÚA LA REPETICIÓN DEL PRESUPUESTO?.....	275
21.	¿ES EL ROL DEL CONGRESO UN MERO RITUAL?	276
22.	LIQUIDACIÓN DEL PRESUPUESTO	278
23.	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO	282
24.	EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE GASTOS.....	282
24.1.	Distinción entre ordenadores y pagadores.....	282
24.2.	Ejecución financiera y formal del gasto presupuestal	283
24.3.	El Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC).....	284

24.4.	Ejecución del gasto y autonomía presupuestal	286
24.5.	Requisitos para afectar las apropiaciones presupuestales	288
24.6.	Finalidades del Certificado de Disponibilidad Presupuestal y del Registro Presupuestal	288
24.7.	El Certificado de Disponibilidad	289
24.8.	El Registro Presupuestal	292
24.9.	Los hechos cumplidos y la afectación de apropiaciones	294
24.10.	Modificaciones de plantas de personal (Certificado de Viabilidad).....	295
25.	MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO.....	297
26.	MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE INGRESOS	297
27.	MODIFICACIONES AL PRESUPUESTO DE GASTOS	299
28.	EXCEPCIONES AL PRINCIPIO GENERAL DE QUE EL PROGRAMA DE GASTOS NO PUEDE MODIFICARSE SINO POR EL CONGRESO	300
29.	DIFERENCIAS ENTRE LA MODIFICACIÓN PRESUPUESTAL A TRAVÉS DE LAS ADICIONES Y LAS MODIFICACIONES AL DECRETO DE LIQUIDACIÓN	305
30.	CRÉDITOS ADICIONALES	306
31.	TRASLADOS PRESUPUESTALES	307
32.	REDUCCIÓN Y APLAZAMIENTO DE APROPIACIONES	309
33.	CONTROL Y EVALUACIÓN PRESUPUESTAL	314
33.1.	¿Porqué el control?, ¿porqué la gestión de la evaluación presupuestal?	314
33.2.	Diversas clasificaciones del control presupuestal.....	315
33.3.	Existen múltiples autoridades de control presupuestal	315
33.4.	La Contraloría y el Control Fiscal de la ejecución presupuestal.....	316
33.5.	Funciones de control presupuestal asignadas a la Contraloría General de la República	317
33.6.	Control financiero, de gestión y de resultados.	321
33.7.	Control político del presupuesto	323
33.8.	El seguimiento financiero del Presupuesto corresponde adelantarlo tanto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a través de la Dirección General del Presupuesto, como al Confis.....	324

CAPÍTULO IV

Entidades territoriales y presupuesto

1.	LA FACULTAD PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES ES RESIDUAL	327
2.	NORMAS CONSTITUCIONALES EXPRESAS SOBRE PRESUPUESTOS LOCALES.....	329
3.	LAS LEYES 617 DE 2000 Y 819 DE 2003 COMO NORMAS ORGÁNICAS DEL PRESUPUESTO APLICABLES AL ÁMBITO TERRITORIAL	331
4.	LEYES DE RACIONALIZACIÓN PRESUPUESTAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	333
5.	EL ENDEUDAMIENTO PÚBLICO Y LAS LEYES DE “RESPONSABILIDAD FISCAL” ...	335
6.	MARCO CONSTITUCIONAL	337
7.	LEY 358 DE 1997 (LEY DE LOS SEMÁFOROS)	338
8.	INDICADORES DE SOLVENCIA Y SOSTENIBILIDAD	344
9.	LEY 617 DE 2000 (CONCEPTO DE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACIÓN).....	346
10.	RELACIONES MÁXIMAS ENTRE GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INGRESOS DE LIBRE DESTINACIÓN	348
11.	VIABILIDAD FINANCIERA DE DEPARTAMENTOS Y MUNICIPIOS.....	350
12.	COMPARACIÓN ENTRE LAS METODOLOGÍAS SEGUIDAS POR LA LEY 358 DE 1997 Y LA LEY 617 DE 2000	351
13.	REESTRUCTURACIÓN DE LA DEUDA.....	351
14.	RESULTADOS OBTENIDOS A TRAVÉS DE LOS MECANISMOS DE REESTRUCTURACIÓN DE LAS LEYES 617 DE 2000 Y 550 DE 1999	353
15.	CALIDAD DE LA CARTERA TERRITORIAL.....	357
16.	CALIFICACIÓN DEL RIESGO COMO REQUISITO PARA EL ENDEUDAMIENTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	359
17.	PASIVOS PENSIONALES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	360
18.	CONCLUSIONES.....	361
19.	EL PRESUPUESTO Y LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO.....	369
20.	DIFERENCIAS ENTRE LA EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO NACIONAL Y EL DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO.....	372
21.	LOS EXCEDENTES FINANCIEROS DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL ESTADO	375
22.	¿QUÉ HABRÁ DE ENTENDERSE POR EXCEDENTES FINANCIEROS PARA EFECTOS DE LA TRANSFERENCIA QUE PERIÓDICAMENTE DISPONGA EL CONPES HACIA EL PRESUPUESTO NACIONAL?.....	376

CAPÍTULO V

**La función económica del presupuesto
y su fisonomía jurídica**

1. INTRODUCCIÓN.....	379
2. LA VISIÓN PRESUPUESTAL DE LA ESCUELA CLÁSICA: SU AVERSIÓN POR EL DESEQUILIBRIO PRESUPUESTAL.....	380
3. EL PRESUPUESTO TRADICIONAL	382
3.1. Especialización	383
3.2. Fragmentación	383
3.3. Incrementalismo.....	383
4. PRESUPUESTO ORDINARIO Y PRESUPUESTO DE CAPITAL.....	384
5. EL PRESUPUESTO FUNCIONAL	387
6. EL PRESUPUESTO COMPENSATORIO	389
7. EL PRESUPUESTO DE ESTABILIZACIÓN AUTOMÁTICA	389
8. PRESUPUESTO POR PROGRAMAS	391
9. PRESUPUESTO BASE CERO	392
10. CONCLUSIÓN.....	393
11. REFORMAS INSTITUCIONALES	393
12. LAS NORMAS ORGÁNICAS DEL PRESUPUESTO QUE SE HAN ESTUDIADO RECIENTEMENTE EN EL PAÍS.....	394
13. REFORMAS AL ESTATUTO ORGÁNICO DEL PRESUPUESTO	394
14. PRINCIPALES MODIFICACIONES AL ESTATUTO ORGÁNICO DE PRESUPUESTO CONTENIDAS EN EL PROYECTO DE LEY 194 DE 2003-CÁMARA, APROBADO EN PRIMER DEBATE	396

CAPÍTULO VI

**La sostenibilidad fiscal y el nuevo derecho
presupuestal de las regalías**

1. SOSTENIBILIDAD FISCAL Y NUEVO DERECHO PRESUPUESTAL DE LAS REGALÍAS.....	401
2. CONCEPTO DE SOSTENIBILIDAD FISCAL.....	402
3. LOS ACTOS LEGISLATIVOS 03 Y 05 DE 2011	402

4.	¿QUÉ ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN MODIFICÓ EL ACTO LEGISLATIVO 03 DE 2011?	406
5.	INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL	407
5.1.	Características del incidente	408
5.1.1.	Es un espacio de interlocución entre los servidores públicos y las altas corporaciones	408
5.1.2.	El incidente es una decisión judicial, no administrativa ...	408
5.1.3.	Es una figura instrumental	408
5.1.4.	Tratándose de una decisión jurisdiccional es natural que ella deba ser motivada	409
5.2.	¿Cuáles pueden ser los efectos prácticos del incidente de impacto fiscal?	409
6.	¿QUIÉNES ESTÁN LEGITIMADOS PARA PRESENTAR EL INCIDENTE DE IMPACTO FISCAL?	411
	— Consideraciones finales sobre el incidente fiscal	412
7.	LA VERSIÓN NORMATIVA DEL INCIDENTE FISCAL	412
8.	LEY 1473 DE 2011: LA REGLA FISCAL	413
	— La regla fiscal sobre las finanzas del Gobierno Nacional Central	413
9.	DISEÑO DE LA REGLA FISCAL	416
10.	ANÁLISIS DE LA LEY 1473 DE 2011	423
10.1.	Objetivo de la ley	423
10.2.	¿Cuál es el ámbito de aplicación de la Ley 1473?	424
11.	REGLA FISCAL Y COHERENCIA PRESUPUESTAL	426
11.1.	¿Qué pasa si la regla fiscal no se cumple?	428
11.2.	El fondo de ahorro y estabilización fiscal y macroeconómica	429
12.	REFORMA AL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS: SISTEMA PRESUPUESTAL DE LAS REGALÍAS	432
13.	EXPERIENCIA INTERNACIONAL DEL MANEJO DE BONANZAS DE RECURSOS NATURALES	436
14.	MODIFICACIONES A LOS ARTÍCULOS 360 Y 361 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL	439
15.	EL SISTEMA PRESUPUESTAL DE LAS REGALÍAS	447

16.	REGULACIÓN DEL SISTEMA PRESUPUESTAL DE LAS REGALÍAS (TÍTULO V, L. 1530 DE 2012)	448
16.1.	Sistema presupuestal del régimen general de las regalías	448
16.2.	Componentes del sistema presupuestal de las regalías	449
16.3.	Principios del sistema presupuestal de las regalías.....	449
16.3.1.	Principio de la planificación regional	449
16.3.2.	Principio de la programación integral	449
16.3.3.	Principio de la plurianualidad	450
16.3.4.	Principio de la coordinación	450
16.3.5.	Principio de la continuidad	450
16.3.6.	Principio de desarrollo armónico de las regiones.....	451
16.3.7.	Principio de concurrencia y complementariedad	451
16.3.8.	Principio de inembargabilidad	451
16.3.9.	Principio de la publicidad y de la transparencia	451
17.	PLAN DE RECURSOS DEL SISTEMA GENERAL DE LAS REGALÍAS	452
18.	BANCO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	452
19.	ELEMENTOS DEL PRESUPUESTO DEL SISTEMA GENERAL DE REGALÍAS	453
19.1.	Presupuesto bianual de ingresos del Sistema General de Regalías	453
19.2.	Presupuesto bianual de gastos del Sistema General de Regalías	454
19.3.	Apropiaciones	454

ANEXO

1.	CONSTITUCIÓN POLÍTICA.....	459
2.	LEY 1473 DE 2011	466
3.	LEY 1530 DE 2012	472
4.	LEY 1695 DE 2013	485
5.	DECRETO NÚMERO 111 DE 1996	491
6.	PROYECTO DE LEY 194-03-CÁMARA. (TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE)	534
	BIBLIOGRAFÍA	591