

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

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

SECCIÓN II. ETAPAS DE LA HACIENDA LIBERAL	8
--	----------

CAPÍTULO II

LAS DIVERSAS VERSIONES DEL LIBERALISMO

Sumario	10
§ I. El liberalismo filosófico	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: la inflación en los países latinoamericanos tiene causas estructurales 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: empresas ineficientes protegidas por el invernadero del Estado providencia	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
4. Una estrategia fiscal de estímulo a la inversión y no al consumo.....	63
5. Estímulo a la inversión extranjera como estrategia para reducir la deuda externa	66
6. La privatización como estrategia eficaz para aumentar el ahorro público 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. Algunos términos básicos: las nociones de “fisco”, “Hacienda Pública” y “finanzas públicas”.....	99
1. “Fisco” y “erario”. Ciencia fiscal, derecho fiscal y política fiscal	100
2. Hacienda Pública y finanzas públicas	101
A) La Hacienda Pública.....	101
B) Las finanzas públicas.....	104
§ II. El derecho de la Hacienda Pública.....	105
1. Un debate sin resolver: los términos “derecho financiero” y “derecho de la Hacienda Pública”	105
2. La autonomía del derecho de la Hacienda Pública	107

	PÁG.
3. Definición del derecho de la Hacienda Pública	111
4. Subclasificación del derecho de la Hacienda Pública	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
§ IV. Tesis del “justo medio” sobre la naturaleza de las finanzas públicas.....	133

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. La finalidad y el alcance del gasto público no son temas exclusivos de 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. El “certificado de disponibilidad presupuestal” y el “registro presupuestal” como requisitos indispensables para la ejecución de los contratos estatales y no para su perfeccionamiento	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. Noción exclusivamente “financiera” del gasto y del ingreso público	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. La actividad financiera del Estado no era materia de una ciencia inde- 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. El gasto público no cumple una función exclusivamente financiera ...	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. Las diversas clases de gastos deben ser financiadas con distintos tipos 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. La actividad financiera del Estado deviene en ciencia autónoma e in- dependiente	198
6. El ideal clásico del “equilibrio financiero” entre ingresos y gastos ce- 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 eficiente”	201

CAPÍTULO V

CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Sumario	204
---------------	-----

	PÁG.
§ I. Introducción	204
1. Propósitos generales de la clasificación	205
2. Gasto público, presupuesto y planes de desarrollo	207
§ II. De las diferentes clasificaciones de los gastos públicos.....	210
1. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista de su correspondencia 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. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista de las ideas políticas y financieras que les sirven de contexto. Gasto “neutro”, gasto “activo” y gasto “eficiente”	213
3. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista de su incidencia económica. De la tradicional clasificación presupuestal colombiana en “gastos de funcionamiento” e “inversión” a la necesaria clasificación en “gastos corrientes” e “inversiones”	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) Planteamientos sobre la necesaria modificación del actual régimen presupuestal colombiano de clasificación de los gastos públicos	219
4. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista del sistema político al cual correspondan	220
5. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista del principio de justicia	220
6. Clasificación de los gastos públicos en función del proceso completo o incompleto de recaudación y destino al cual se sometan. “Gastos en sentido estricto” y “gastos por beneficios tributarios”	222
7. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista de la existencia 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 situación fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación al sistema general de participaciones	227
Sumario	227
a) El ajuste fiscal de Colombia y el acuerdo extendido, de 1999, 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. Eficiencia	275
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
C) Modificaciones	286
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
§ III. Los marcos fiscales de mediano plazo	378

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 disciplina fiscal.....	389
§ 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 gira en torno a la planificación.....	405
b) El sistema PBC se concreta en la obligación de las unidades ejecutoras de gasto del país, de justificar y demostrar todas las apropiaciones que requieran.....	405
c) La justificación y explicación de todos los requerimientos de recursos, a cargo de las unidades ejecutoras de gasto, se logra mediante la formación de “paquetes de decisión”.....	406
d) El organismo encargado del presupuesto fija las directrices generales 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, por lo general, con apoyo en la relación “costo-beneficio” 407

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. Las rentas parafiscales (llamadas “contribuciones parafiscales”) como 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. Las “rentas parafiscales” (llamadas “contribuciones”) como excepción 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 su destinación específica	474
A) Los ingresos corrientes y las transferencias intergubernamentales	474
B) La noción de “rentas nacionales” y el alcance de la prohibición de “rentas con destinación específica” prevista en el artículo 359 de la Constitución Política.....	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 específica”	488
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

	PÁG.
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 constitucional como legislador negativo. Modificación de esa jurisprudencia 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 específicas.....	532
b) Regalías indirectas o generales.....	534
C) El Fondo Nacional de Regalías (FNR)	535
D) La Comisión Nacional de Regalías	537
2. Justificación del nuevo régimen. Evaluación y jurisprudencia constitucional sobre el Sistema General de Regalías, SGR (act. leg. 5 de 2011)	538
A) La justificación del SGR	538
B) La jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el acto legislativo 5 de 2011	539
a) Sentencia C-317 de 2012 (M. P. María Victoria Calle Correa).....	540
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
§ III. Los monopolios fiscales y el derecho comunitario o supranacional	586
§ IV. Implicaciones tributarias de la existencia de monopolios como arbitrio rentístico establecido para los fines del Estado. Improcedencia de los impuestos 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. Las ventajas del “déficit estratégico” y los problemas del “déficit estructural”	598
§ II. Noción de “déficit fiscal”	604
§ III. El presupuesto deficitario como estrategia para la disciplina hacendística. 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

§ I. La hacienda posmoderna como contexto de las reglas fiscales y del derecho a la sostenibilidad fiscal	623
---	-----

	PÁG.
§ II. Las reglas fiscales en algunos países.....	625
1. Las reglas fiscales en Argentina.....	630
2. Las reglas fiscales en Chile.....	632
3. Las reglas fiscales en México.....	634
4. Las reglas fiscales en Perú.....	637
5. Las reglas fiscales en la Unión Europea.....	638
6. Las reglas fiscales en España.....	642
7. Las reglas fiscales en Alemania.....	644
8. Las reglas fiscales en Noruega.....	648
§ III. La regla fiscal en Colombia.....	650
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. Las reglas fiscales en Colombia que obran como antecedente de la regla fiscal y la regla prevista en la ley 1473 de 2011.....	654
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 regla fiscal en Colombia con varias de sus normas con categoría de orgánicas.....	661
4. Jurisprudencia sobre la regla fiscal.....	666
5. Conclusiones y recomendaciones.....	666

CAPÍTULO II

LA SOSTENIBILIDAD FISCAL.

COMENTARIOS SOBRE EL ACTO LEGISLATIVO 3 DE 2011

§ I. Advertencia preliminar.....	673
§ II. Qué debe entenderse por sostenibilidad fiscal.....	678
§ III. El texto del acto legislativo 3 de 2011, por el cual se establece el principio de la sostenibilidad fiscal.....	678
§ IV. Consideraciones sobre los antecedentes del acto legislativo 3 de 2011. La exposición de motivos y las ponencias que lo precedieron.....	681
§ V. Jurisprudencia sobre el criterio de sostenibilidad fiscal.....	683
§ VI. El incidente de impacto fiscal. Ley 1695 de 2013.....	688
§ 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. Su compatibilidad con el criterio de sostenibilidad fiscal.....	694

	PÁG.
1. La noción de “derechos fundamentales en general y de derechos fundamentales económicos, sociales y culturales, en particular”	694
2. El “principio de progresividad en la garantía y eficacia de los derechos económicos, sociales y culturales” de acuerdo con los pactos y declaraciones del derecho internacional y su pertinencia para Colombia...	700
A) Los pactos internacionales aprobados y ratificados por Colombia. 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 significado del principio de progresividad en la atención, garantía 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
5. Conclusiones sobre la sostenibilidad fiscal.....	734

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 científico y la dictadura del proletariado. Los flujos y reflujos de la revolución 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 historia financiera pública	763

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