
AJUSTE ESTRUCTURAL DE LAS FINANZAS PÚBLICAS 1998 - 2004

Resultados del proyecto de investigación
"Ajuste estructural de las finanzas públicas -
Observatorio de Hacienda Pública" Grupo de
Investigaciones en Derecho Público
"Carlos Holguín Holguín"
Línea de Investigación en control de gasto y
Hacienda Pública de la Universidad del Rosario

ÍNDICE GENERAL

Capítulo Primero

Visión general del ajuste estructural de las finanzas públicas en Colombia 1998 - 2004

Introducción	37
1. Antecedentes y causas del ajuste estructural en Colombia	40
1.1 Panorama macroeconómico nacional 1991-1999	40
1.2 Fundamentos y racionalidad del ajuste estructural de las finanzas públicas	43
2. Acuerdo extendido con el FMI 1999	45
2.1 Objetivos y metas establecidas en el Acuerdo 1999	46
2.2 Componentes básicos del acuerdo	49
2.2.1 Saneamiento fiscal	49
2.2.2 Políticas monetaria y cambiaria	49
2.2.3 Reestructuración del sector financiero	50
2.2.4 Sector externo: estabilización de la balanza de pagos	50
2.2.5 Reformas estructurales	50
3. Contenido del ajuste estructural de las finanzas públicas	51
3.1 La reforma del régimen de transferencias: Acto Legislativo 01 de 2001 y Ley 715 del mismo año	53
3.2 El pasivo pensional territorial: Ley 549 de 1999	56
3.3 La racionalización del gasto en las entidades territoriales: Ley 617 de 2000	58
3.4 Reestructuración de los pasivos de entes territoriales: Ley 550 de 1999	61

3.5	Reformas orientadas a incrementar los ingresos públicos	62
3.5.1	Leyes 488 de 1999 y 633 de 2000	62
3.5.2	Ley 643, régimen propio del monopolio rentístico de la suerte y el azar	64
3.6	Control al endeudamiento de las empresas estatales	66
3.6.1	Ley 533 de 1999	66
3.6.2	Ley 781 de 2002: operaciones de crédito público	67
3.7	Ley 756 de regalías	67
3.8	Ley 795 de 2003: reforma al sistema financiero	68
3.9	Ley 797 de 2003: reforma al sistema de seguridad social	71
3.10	Ley 819 de transparencia fiscal	73
3.11	Reformas orientadas a mejorar los instrumentos de control de gasto, especialmente el control fiscal	75
3.11.1	La reestructuración de la Contraloría General de la República: Ley 573 y Decretos Ley 267 a 271 de 2000; el perfeccionamiento de otros instrumentos de control fiscal: Leyes 598 y 610	76
3.11.2	El control del control fiscal; la Auditoría General de la República: Ley 573 y Decretos Ley 272 y 273 de 2000	78
3.12	Misión de ingreso público: reforma al régimen tributario	78
4.	Resultados del ajuste estructural (1998 y 2002)	79
5.	Conclusiones	82
	Bibliografía	83

Capítulo Segundo

Reformas orientadas a suprimir rigideces presupuestales y gasto público de mala calidad

I.	El Acto Legislativo 01 de 2001	91
1.	Próósitos y justificación del proyecto	91
2.	Contenido del proyecto original	93

2.1	Período de autoridades locales de elección popular	94
2.2	Gastos de funcionamiento del Gobierno Central	94
2.3	Creación del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales – S.G.P	94
3.	Contenido del Acto Legislativo 01 de 2001	96
3.1	Ampliación de los períodos de diputados, gobernadores, concejales municipales y del distrito capital, alcaldes municipales y del distrito capital y ediles del distrito capital	96
3.2	Límites al crecimiento de los gastos del Gobierno Central Nacional	96
3.3	Reforma al régimen de transferencias propiamente dicho	97
3.4	Principales diferencias entre la propuesta de reforma al régimen de transferencias contenida en el proyecto inicial y el texto aprobado por el Congreso de la República	100
4.	Conclusiones	103
II.	Análisis conceptual de la Ley 715 de 2001: la reforma al régimen de transferencias desde el punto de vista legal	103
1.	Introducción	103
2.	Antecedentes	105
2.1	Proceso de descentralización	105
2.2	Elementos constitucionales de las transferencias a entes territoriales	109
2.3	La Ley 60 de 1993	110
2.4	El sistema de transferencias intergubernamentales y sus problemas	114
3.	Aspectos sustanciales y competencias de la Ley 715 para las entidades territoriales	116
3.1	Educación - competencias	118
3.1.1	Competencias de la Nación	118
3.1.2	Competencias de las entidades territoriales	121

3.1.2.1	Los departamentos	121
3.1.2.2	Competencias de los distritos y municipios certificados	124
3.1.2.3	Competencias de los municipios no certificados	125
3.2	Salud	126
3.2.1	Competencias	127
3.2.1.1	Competencias de la Nación	127
3.2.1.2	Competencias de las entidades territoriales	130
3.2.1.2.1	De los departamentos	130
3.2.1.2.2	Competencias de los municipios	133
3.3	Propósito general	135
4.	Reglamentación a cargo del Gobierno Nacional	138
5.	Principales aspectos diferenciales con la Ley 60 de 1993	143
5.1	La base de cálculo	143
5.2	Fortalecimiento de la capacidad de inversión	143
5.3	Unificación del concepto	144
5.4	La municipalización	144
6.	Ventajas y desventajas de la nueva ley	145
6.1	Ventajas	145
6.2	Desventajas	147
7.	Conclusiones	148
III.	La Ley 549 de 1999: pasivo pensional de los entes territoriales	149
1.	El problema pensional de los entes territoriales	150
2.	La Ley 549: análisis de sus disposiciones	157
2.1	Recursos públicos al pago de pasivos pensionales de los entes territoriales	157
2.2	Fondo de pensiones de las entidades territoriales – Fonpet	158
2.3	El problema pensional en los entes territoriales	161
2.4	Otras medidas	163

2.5 Principales diferencias entre el proyecto de Ley 62 de 1999 y el contenido de la Ley 549 de 1999	164
3. ¿Que ha dicho la Corte Constitucional? el Fonpet y el problema de la autonomía territorial	165
4. Conclusiones	170
IV. La Ley 617 de 2000: el saneamiento fiscal territorial	170
Introducción	170
1. El problema de las finanzas públicas	171
1.1 El problema por el lado de los ingresos	172
1.2. El problema de los gastos de funcionamiento	173
2. Categorización para departamentos y municipios	174
3. Gastos de funcionamiento y límite a los gastos	177
3.1 Límites a los gastos de funcionamiento por categorías	178
3.2 Límites de gastos a las asambleas departamentales	179
3.3 Límites de gastos a los concejos municipales	181
4. Gastos para las contralorías	184
5. Gastos para las personerías	187
6. Imposibilidad de destinar rentas al pago de gastos de funcionamiento	188
7. Transferencias a entidades descentralizadas	189
8. Consecuencias por incumplimiento de límites de gasto	190
9. El saneamiento fiscal	190
10.La Ley 617 frente a la Corte Constitucional	194
V. La Ley 550 de 1999	211
Introducción	211
1. Antecedentes	212
2. La reestructuración de los pasivos de los entes territoriales como mecanismo para lograr el desarrollo armónico de las regiones	214
3. Aspectos procesales de la Ley 550 con relación a la reestructuración de pasivos de las entidades territoriales	217

3.1	Ámbito de aplicación	217
3.2	Condiciones para acogerse a un acuerdo de reestructuración	219
3.3	Trámite de solicitud del acuerdo de reestructuración	219
3.4	De la promoción del acuerdo de reestructuración	221
3.5	De la negociación de un acuerdo de reestructuración	223
3.5.1	Partes en un acuerdo de reestructuración	223
3.5.2	Efectos de la iniciación de la negociación	225
3.5.3	Estado de relación de acreedores, acreencias e inventarios	226
3.5.4	Determinación de acreencias y votos	227
3.5.5	Objeciones a la determinación de derechos de voto y acreencias	230
3.5.6	Actividad de la entidad territorial durante el proceso de negociación	230
3.6	Celebración de acuerdos de reestructuración	233
3.6.1	Plazo para la celebración de los acuerdos	233
3.6.2	Fracaso de la negociación	233
3.6.3	Derechos de veto	234
3.6.4	Contenido y efectos de los acuerdos de reestructuración	234
3.6.5	Efectos del acuerdo de reestructuración	237
3.6.6	Solución de discrepancias por parte de la Superintendencia de Sociedades	237
3.6.7	Terminación del acuerdo de reestructuración	237
VI.	La Ley 533 de 1999: Ampliación de la autorización de endeudamiento al Gobierno Central para celebrar operaciones de crédito externo e interno	238
	Introducción	238
1.	Marco normativo y antecedentes	240
1.1	Marco constitucional del endeudamiento público	240
1.1.1	Ley Marco	240

1.1.2	Necesidad de autorización, capacidad de pago y cupos de endeudamiento	241
1.1.3	Competencia del Congreso en materia de normas atinentes al contrato de empréstito	242
1.1.4	Unidad de manejo macroeconómico	242
1.2	Antecedentes legislativos	242
1.2.1	Los cupos de endeudamiento de la Nación	243
1.2.2	Regulación del contrato de empréstito y definición de operaciones de crédito público	243
1.2.3	Otorgamiento de la garantía de la Nación a obligaciones de entidades estatales	244
1.3	La necesidad de financiar los proyectos de inversión contenidos en el plan de desarrollo	245
1.4	La Ley 358 de 1998: límites al endeudamiento de las entidades territoriales	246
1.5	El vacío en cuanto al control del endeudamiento de las empresas de servicios públicos oficiales y mixtas	247
2.	El contenido de la Ley 533 de 1999	248
2.1	Ampliación de los cupos de endeudamiento	248
2.1.1	Cupos o autorizaciones de endeudamiento contenidas en leyes anteriores	248
2.1.1.1	Autorización general para la celebración de operaciones de crédito público externo e interno (artículo 1º)	248
2.1.1.2	Cupo para el otorgamiento de garantías de la Nación	249
2.1.1.3	Fondo de Inversión para la Paz	250
2.1.2	Disposiciones generales referentes al control del endeudamiento de entes estatales	251
2.1.2.1	Títulos de deuda pública emitidos por establecimientos de crédito estatales (artículo 10)	251

2.1.2.2 No afectación de los cupos de endeudamiento y garantía: operaciones con plazo inferior a un año y créditos no utilizados o cancelados (artículos 6° y 7°)	253
2.1.2.3 Modificación de contratos relativos a crédito público (artículo 9°)	253
2.2 Control al endeudamiento de ciertas entidades estatales	254
2.2.1 Empresas de servicios públicos oficiales y mixtas y empresas industriales y comerciales prestadoras de servicios públicos (artículo 11)	254
2.2.2 Otras entidades estatales y entidades con participación estatal superior al 50% (artículo 12)	255
2.2.3 Base de datos única del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (artículo 13)	256
2.2.4 Control por parte de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público (artículos 5°, 7° y 14)	257
3. La jurisprudencia de la Corte Constitucional: sentencia C-1496 de 2000	257
3.1 El problema jurídico	257
3.2 Consideraciones de la Corte Constitucional: alcance de la autonomía constitucionalmente reconocida a las entidades territoriales	258
3.3 Otras consideraciones de la Corte Constitucional en relación con otros entes que gozan de autonomía presupuestal y financiera	260
4. Conclusiones	261
Bibliografía	262

Capítulo Tercero

Instrumentos de control de calidad del gasto público

I. La Ley 610 del 2000: Procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías	269
Introducción	269
1. Antecedentes de la Ley 610	271
1.1 El aporte jurisprudencial	271

1.1.1	Gestión fiscal y responsabilidad fiscal, nexo entre ambas ..	271
1.1.2.	Naturaleza y alcance de la responsabilidad fiscal	273
1.1.3	Grado de culpa requerido para establecer responsabilidad fiscal	274
1.1.4	Caducidad de la acción y prescripción de la responsabilidad fiscal	276
1.1.5	Las normas aplicables al proceso en caso de vacíos legales y la reserva de ley para la expedición de tales normas	278
1.1.6	El derecho de defensa y la garantía del debido proceso en el proceso de responsabilidad fiscal	279
1.2.	Trámite del proyecto de ley C-025 de 1998	280
1.2.1	Síntesis del trámite	280
1.2.2	Evolución y principales cambios durante el trámite legislativo	282
2.	Aspectos sustantivos de la responsabilidad fiscal	287
2.1	Marco constitucional	287
2.1.1	Responsabilidad fiscal, competencia sancionatoria y ejercicio de jurisdicción coactiva	287
2.1.2	Responsabilidad fiscal y vigilancia fiscal	288
2.2	Notas esenciales de la responsabilidad fiscal	289
2.2.1	La gestión fiscal, condición necesaria para el surgimiento de responsabilidad fiscal	289
2.2.2	Autonomía de la responsabilidad fiscal	295
2.2.3	Carácter exclusivamente resarcitorio de la responsabilidad fiscal	299
2.2.4	Elementos de la responsabilidad fiscal: daño, culpa y relación de causalidad entre ambos	301
2.2.4.1	El daño patrimonial al Estado	301
2.2.4.2	La conducta dolosa o culposa	309
2.2.4.3	La relación de causalidad entre el daño y la culpa	311
3.	El proceso de responsabilidad fiscal	311

3.1	Naturaleza del proceso de responsabilidad fiscal y de la acción fiscal	312
3.1.1	Características principales del proceso de responsabilidad fiscal	312
3.1.2	Normas aplicables al proceso de responsabilidad fiscal	313
3.1.3	Características de la “acción fiscal”	314
3.2	Autonomía de la acción fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal	315
3.2.1	Justificación de la autonomía de la acción fiscal	316
3.2.2	Algunas objeciones a la autonomía de la acción fiscal	316
3.3	Caducidad y prescripción	320
3.3.1	Caducidad de la acción fiscal	321
3.3.2	Prescripción procesal de la acción fiscal	323
3.3.3	Caducidad y prescripción respecto de hechos anteriores a la Ley 610	324
3.4	Principios orientadores de la acción fiscal y del proceso de responsabilidad fiscal; nulidades	325
3.5	Iniciación del proceso de responsabilidad fiscal	326
3.6	Etapas del proceso de responsabilidad fiscal	328
3.7	Funciones de policía judicial; coordinación de tareas con otras autoridades	331
3.8	Medidas cautelares	333
3.9	Suspensión de términos en el proceso	336
3.10	Reserva procesal	337
3.11	Contraloría como parte civil en delitos contra los intereses patrimoniales del Estado	339
3.12	Unidad procesal, conexidad y acumulación de procesos	340
3.13	Cesación de la acción fiscal	340
3.14	Grado de consulta	341
4.	Consideraciones finales	343
II.	Ley 678 del 2001: La acción de repetición como instrumento de control del gasto	345

1. Introducción	345
2. La Ley 678 como instrumento de control del gasto y las condenas contra el Estado por culpa de sus agentes	346
3. La evolución a partir de 1960	350
3.1 La propuesta inicial del Consejo de Estado: 1960	350
3.2 Los artículos 293 a 297 del Decreto Ley 22 de 1983	352
3.3 Los artículos 77 y 78 del Código Contencioso Administrativo – Decreto 01 de 1984- y la jurisprudencia del Consejo de Estado	353
3.4 El artículo 90 de la Constitución Política de 1991	357
3.5 La Ley 80 de 1993, Estatuto de la Contratación Estatal	358
3.6 La Ley 200 de 1995, Código Disciplinario Único	359
3.7 Ley 270 de 1996, Estatutaria de la Administración de Justicia	360
3.8 La Ley 446 de 1998	362
3.9 La ineficacia de la acción de repetición antes de la Ley 678: ¿Falta de normas o falta de voluntad para aplicarlas?	364
4. Análisis y características de la ley	367
4.1 Consideraciones iniciales: diferencias entre la Ley 678 y el proyecto que le dio origen; la propuesta del Ministerio de Justicia	368
4.2 Características de la Ley 678	371
4.2.1 La acción de repetición es imperativa (obligatoria) (artículo 4° de la Ley 678 de 2003)	371
4.2.2 La acción de repetición es de legitimación restringida (arts. 8° y 19 de la Ley 678)	372
4.2.3 La acción de repetición es de interés público y por tanto, no es resistible (Ley 678, arts. 3° y 9°)	374
4.2.4 La acción de repetición es consecencial a una declaración previa de responsabilidad estatal	374
4.2.5 En cuanto a sus efectos patrimoniales, la acción de repetición se transmite a los herederos y es solidaria (arts. 2343 y 2344 del C.C. y Ley 678, art. 7°, párr. 2°) ...	376
4.3 Elementos	377
4.3.1 Elemento objetivo	377
4.3.2 El elemento subjetivo	380

4.3.2.1	Las presunciones de dolo y culpa en la Ley 678 (artículo 5° y 6°)	382
4.3.2.2.	Sujetos responsables	388
4.3.3	La relación causal entre el perjuicio sufrido por el Estado y la culpa grave o el dolo del agente estatal	390
4.4.	De la repetición o formas para determinar el responsable	391
4.4.1	La acción de repetición propiamente dicha	391
4.4.1.1	Jurisdicción, competencia y procedimiento	392
4.4.1.2	Caducidad	394
4.4.1.3	Legitimación	395
4.4.2	El llamamiento en garantía	396
4.4.3	La conciliación judicial o extrajudicial	397
4.5	Medidas cautelares	398
4.6	Efectos patrimoniales de la acción de repetición	400
5.	Problemas con otras acciones	401
5.1	Otras acciones relacionadas	401
6.	Conclusiones	404
III.	Ley 598 de 2000	406
1.	Nota introductoria	406
2.	La necesidad de un sistema de vigilancia estatal	408
2.1.	La corrupción y la contratación estatal	408
2.2.	La reestructuración de la Contraloría General de la República	410
2.3.	La agenda de conectividad: la fase 3	415
3.	El Sice, características y componentes	418
3.1	¿Qué es el SICE?	418
3.2	Registro Único de Precios de Referencia	419
3.3	Catálogo Único de Bienes, Servicios y Obras Públicas CUBS	421
3.4	Subsistemas que estructuran el SICE	422
3.4.1.	Subsistema de la demanda	422

3.4.2. Subsistema de la oferta	422
3.4.3. Subsistema de control básico	423
3.4.4. Subsistema de control inteligente	423
3.5 Central de información para la contratación estatal	423
3.6 Reglamentación de la Ley 598 de 2000	424
4. Conclusiones	424
Bibliografía	426

Capítulo Cuarto

Aumento del nivel de ingresos públicos

I. Progresividad del sistema fiscal y las personas naturales análisis del efecto de las reformas tributarias 1998 - 2002	435
1. La progresividad y la tributación de las personas naturales	435
1.1 Planteamiento introductorio	435
1.2 Tributación directa vs. indirecta	438
1.3 Progresividad del sistema	439
1.4 Tributación directa de las personas naturales	442
2. Las reformas tributarias de 1998 y 2000 y la progresividad en la tributación de las personas naturales	451
2.1 Ley 488 de 1998	451
2.2 Ley 487 de 1998	453
2.3 Decreto Extraordinario 2330 de 1998	453
2.4 Ley 633 de 2000	454
3. A manera de conclusión	458
II. La Ley 643 de 2001: Régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar	459
Introducción	459
1. Disposiciones y principios generales	463
1.1 Definición y alcance del monopolio, principios que rigen su funcionamiento	463

1.1.1	Definición del monopolio y principios generales	463
1.1.2	El concepto de juego de suerte y azar.....	466
1.1.3	El contrato de suerte y azar (parágrafo del artículo 5º)	468
1.1.4	Titularidad de las rentas provenientes del monopolio	468
1.2	Modalidades de explotación del monopolio, renta del juego y criterios de eficiencia y rentabilidad	469
1.2.1	Operación directa.....	469
1.2.2	Operación a través de terceros	470
1.2.3	Rentabilidad del monopolio	472
1.2.3.1	Evaluación de la Contraloría	473
1.2.3.2	Esquema económico de la Ley 643	476
1.2.3.2.1	Impuestos sobre premiso de loterías y de lote- rías foráneas	477
1.2.3.2.2	Distribución de las rentas (artículo 42)	479
1.3	Principales diferencias entre el proyecto presentado por el Gobierno y la Ley 643	480
1.3.1	Destinación de rentas; investigación en salud	481
1.3.2	Juegos excluidos	481
1.3.3	Ecuación económica del monopolio	480
1.3.4	Consejo Nacional de juegos de suerte y azar	483
1.3.5	Loterías	483
1.3.6	Apuestas permanentes	484
1.3.7	Juegos localizados	484
1.3.8	Registro de vendedores de juegos de suerte y azar	484
1.3.9	Seguridad social de vendedores de lotería y apuestas permanentes	484
2.	Juegos específicos	485
2.1	Régimen de loterías (artículos 11 a 20 de la Ley 643).....	485

2.1.1	Administración y operación de loterías	486
2.1.2	Cronograma de sorteos y requisitos de los mismos	487
2.1.3	Plan de premios	487
2.1.4	Respeto de situaciones jurídicas anteriores	488
2.1.5	Libertad de circulación de loterías	488
2.2	Régimen del juego de apuestas permanentes o chance	488
2.2.1	Definición	490
2.2.2	Titularidad y derechos de explotación (artículo 22 y 23 en concordancia con artículos 6°, 7° y 41)	490
2.2.3	Transparencia y rentabilidad en el juego de apuestas permanentemente (artículos 24, 25 y 26)	491
2.2.4	Cobro de premios en el juego de apuestas permanentes (artículo 5° último inciso)	492
2.3	Rifas de circulación departamental, municipal y en el distrito capital	493
2.4	Otros juegos	494
2.4.1	Juegos promocionales	494
2.4.2	Juegos localizados	495
2.4.2.1	Localización del juego	495
2.4.2.2	Explotación y distribución de los derechos de explotación	496
2.4.3	Apuestas en eventos deportivos, “gallísticos”, caninos y similares (artículo 36)	498
2.4.4	Apuestas en eventos hípicas (artículo 37)	498
2.4.5	Juegos novedosos (artículo 38)	499
2.5	La empresa territorial de recursos para la salud	500
2.5.1	Naturaleza y órganos de dirección	500
2.5.2	Objeto	501
2.5.3	Patrimonio de ETESA	502
2.5.4	Distribución de rentas generadas por ETESA y destina- ción de tales recursos	503

3. Regulación, vigilancia y control del monopolio	504
3.1 Potestades de fiscalización y sancionatorias de las administradoras del monopolio	504
3.1.1 Potestades de fiscalización (artículo 43)	505
3.1.2 Potestades sancionatorias (artículo 44)	505
3.1.2.1 Evasión por explotación ilegal del monopolio	506
3.1.2.2 Evasión por inexactitud. Liquidación y sanción de revisión	506
3.1.2.3 Evasión por error aritmético. Liquidación y sanción de corrección	507
3.1.3 Concurrencia de sanciones	507
3.2 La regulación del monopolio: el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar	509
3.2.1 Composición del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar (artículo 46)	510
3.2.2 Funciones regulatorias del Consejo Nacional de juegos de suerte y azar (artículos 47 y 52 de la Ley 643).	511
3.2.3 Otras funciones del Consejo Nacional de juegos de suerte y azar	511
3.3 Vigilancia y control del monopolio de suerte y azar: Superintendencias de Salud e Industria y Comercio; autoridades locales de policía	512
3.3.1 Superintendencia de Salud (artículos 45, 53 y 59).....	512
3.3.2 Superintendencia de Industria y Comercio (artículo 45 párrafo 1º)	513
3.3.3 Autoridades departamentales, distritales y municipales (artículo 53)	513
3.3.4 Control fiscal (artículo 54)	513
3.4 ¿Que se ha reglamentado de la Ley 643?	513
4. Otras disposiciones	515

4.1 Seguridad social de vendedores independientes de loterías y apuestas permanentes (artículos 56 y 57)	515
4.2 Tránsito de legislación y disposiciones transitorias (artículos 58, 60 y 61)	515
5. Conclusiones	516
Cuadro: ¿Qué se ha reglamentado de la Ley 643 de 2001?	518
III. La Ley 756 de 2002	521
Introducción	521
1. Objetivos de análisis	523
2. Marco constitucional de las regalías	524
3. Antecedentes normativos de la legislación en materia de regalías	526
3.1 Análisis sintético de la Ley 141 de 1994	528
3.2 Comentarios a la Ley 141 de 1994	533
3.3 Análisis sintético de la Ley 619 de 2000	534
3.4 Análisis formal por vicios de trámite de la Ley 619 de 2000	534
3.5 Análisis sustancial de la Ley 619 de 2002	537
4. Análisis de la Ley 756 de 2002	539
4.1 Trámite ante el Congreso de la República	539
4.2 Análisis de la exposición de motivos para primer debate	540
4.3 Análisis de la exposición de motivos para segundo debate ante la Cámara de Representantes y el Senado de la República, comisiones quinta conjunta	542
4.4 Análisis del texto definitivo al proyecto de Ley 126 de 2001 Senado, 102 de 2001 Cámara	542
4.5 Descripción de la Ley 756 de 2002	542
4.6 Explicación general de la Ley 756 de 2002	544
4.7 Alcances de la Ley 756 de 2002	545
Bibliografía	548

Capítulo Quinto

Hacia el control fiscal que necesita Colombia

Introducción	557
1. Importancia del control fiscal en el contexto de la modernización del Estado: responsabilización, democracia y transparencia	559
1.1 Formas clásicas y modernas de responsabilización (Accountability)	559
1.2 Transformación de los controles clásicos	560
1.3 Control fiscal, democracia liberal y estado social	562
1.4 Auditoría comprensiva en Suramérica y Colombia: consolidación de la democracia, reforma del Estado y lucha contra la corrupción	563
1.5 Condiciones o requisitos de posibilidad de la auditoría comprensiva	567
2. Las entidades superiores de fiscalización en el control fiscal comparado	570
2.1 Órganos de control en países desarrollados: Alemania, Estados Unidos, España y Unión Europea	572
2.1.1 República Federal Alemana	572
2.1.2 Estados Unidos de América	575
2.1.3 España	578
2.1.4 Unión Europea	580
2.2 El control fiscal en algunos países de América del Sur: Bolivia, Chile y Perú	582
2.2.1 Bolivia	582
2.2.2 Chile	584
2.2.3 Perú	587
2.3 Características comunes a los sistemas de control fiscal en países con alto índice de gobernabilidad	588
2.3.1 Garantías de independencia	588
2.3.1.1 Garantías institucionales	589

2.3.1.2	Participación de varios poderes en el proceso de elección de los magistrados que conforman o dirigen el órgano de fiscalización	590
2.3.1.3	Período e inamovilidad de los integrantes de órgano de fiscalización; estatus y prerrogativas judiciales de los magistrados de las cortes de cuentas	591
2.3.1.4	Autonomía funcional frente al poder administrador; facultad para definir el alcance de la fiscalización y derecho de acceso a documentos y oficinas de los fiscalizados	591
2.3.1.5	La autonomía presupuestal del órgano de fiscalización	592
2.3.2	La importancia de la relación entre la entidad de fiscalización y el Parlamento	593
2.3.3	El control interno fundamento del control externo	594
2.3.4	El control de gestión y resultados y auditoría integral	596
2.3.5	Interrelación entre EFS y los sistemas presupuestales y de manejo financiero del Estado; el caso de las reformas en Suramérica	597
2.3.6	Control fiscal en los entes subnacionales	598
2.3.7	La efectividad de los mecanismos de responsabilización y las funciones de naturaleza judicial	598
2.4	¿Qué podría hacerse en Colombia?	598
3.	La propuesta de reforma al control fiscal en Colombia	601
3.1	Evolución de la CGR a partir de 1991	601
3.2	Un antecedente importante: el proceso de modernización de la Contraloría General de la República	602
3.3	Aspectos de reforma al control fiscal contenidos en la Ley de Referendo: supresión de contralorías departamentales, distritales y municipales	605
3.3.1	Qué habría pasado si se hubieran suprimido las contralorías territoriales	607

3.3.1.1	Costos y posibles beneficios si se hubieren suprimido las contralorías departamentales, distritales y municipales	607
3.3.1.2	Retos para la CGR si se hubieran suprimido las contralorías territoriales	608
3.3.2	Las contralorías territoriales sobreviven al referendo: ¿que sigue?	609
3.3.2.1	Retos para la Contraloría General de la República y las contralorías territoriales en el segundo escenario ...	610
3.4	Propuesta de eliminación de la Auditoría General de la República, AGR	610
3.4.1	Importancia de la AGR en el sistema del control fiscal colombiano	611
3.4.2	Cambios institucionales en la AGR producto de la eventual aprobación del punto 9 del referendo	612
3.4.3	Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2003, en lo pertinente a la eliminación de la AGR	612
4.	Conclusiones y recomendaciones	614
	Apéndice: Elección de los países objeto de estudio	617
	Bibliografía	625

Capítulo 6

Reformas 2002-2004

1.	Los acuerdos stand-by firmados entre Colombia y el Fondo Monetario Internacional 2002-2004	633
1.1	Panorama Económico a fines de 2002	633
1.2	Evolución y Resultados Económicos en el 2002	634
1.3	Compromisos para 2003 (Acuerdo Stand –By de 2002)	635
1.4	Compromisos para 2004 (Acuerdo Stand – By de 2003)	639
1.5	Evaluación de los Acuerdos Stand – By	641
1.6	Carta de intención 2004	644

2. La ley 781 sobre autorizaciones al gobierno en materia de crédito público	647
2.1 Diferencias entre la Ley 781 y el proyecto inicial	648
Aumento de las autorizaciones de endeudamiento contenidas en el 1º de la Ley 533 de 1999 (artículo 1º)	649
Normas relativas al cupo de endeudamiento (2º a 9º).	650
Control al endeudamiento de las áreas metropolitanas, asociaciones de municipios, entes universitarios autónomos, corporaciones autónomas regionales y Comisión Nacional de Televisión	650
Reporte de información sobre créditos externos	651
Estabilidad fiscal y política de endeudamiento	651
Utilización de otros mecanismos de endeudamiento	652
Otras disposiciones (artículos 10º a 15)	652
Responsabilidad fiscal y disciplinaria especial por la no ejecución de proyecto (artículo 10)	652
Facultades de control del DNP respecto de operaciones de crédito destinadas a financiar proyectos de inversión (artículo 11)	653
Funcionamiento de la comisión interparlamentaria de crédito público (artículo 12)	654
Normas que buscan recuperar para las entidades territoriales el acceso a los recursos de FAEP autorizados por la Ley 633 de 2000 y a otros recursos del crédito (artículos 13 y 14 y 15)	655
3. La Ley 797 de reforma pensional	658
Introducción	658
3.1 Fondo de solidaridad pensional	659
3.2 Base de cotización de los trabajadores dependientes de los sectores privado y público	660
3.3 Base de cotización de los trabajadores independientes	660
3.4 Monto de cotización	661

3.5 Requisitos para obtener la pensión de vejez	662
3.6 Monto de la pensión de vejez	663
3.6.1 Pensión de invalidez y sobrevivencia	663
3.6.2 Beneficiarios de la pensión de sobrevivientes	664
3.7 Sistema de registro único	664
3.8 Facultades extraordinarias	664
3.9 Revisión de reconocimiento de sumas periódicas a cargo del tesoro público o de fondos de naturaleza pública	665
3.10 Inexequibilidad de las normas	666
4. Las reformas tributarias: Leyes 788 de 2002 y 863 de 2003	667
Introducción	667
4.1 Objetivo de las reformas tributarias	668
4.2 La misión del ingreso público	669
4.3 Cambios a la legislación tributaria introducidos en la Ley 788 de 2002.	670
4.4 Cambios a la legislación tributaria introducidos en la Ley 863 de 2003	672
4.5 Conclusiones	674
5. La Ley 819 de 2003 sobre responsabilidad fiscal	675
Introducción	675
5.1 Los objetivos y características de una ley de responsabilidad fiscal y transparencia fiscal	677
5.2 La responsabilidad fiscal a nivel internacional	680
5.2.1 Nueva Zelanda	680
5.2.2 Argentina	682
5.2.3 Brasil	683
5.2.3.1. Características y cobertura	684

5.2.3.2. Contenido	684
5.2.4 Perú	686
5.3 El Caso Colombiano: la Ley 819 de 2003	687
5.3.1 Antecedentes: las Leyes 358, 533 y 617	688
5.3.1.1. La Ley 358 de 1997	688
5.3.1.2 Ley 533 de 1999	690
5.3.1.3 La Ley 617 de 2000	691
5.4.1 Objetivos de la Ley 819 de 2003	692
5.4.2 Contenido de la Ley de Responsabilidad Fiscal	694
5.4.3 Características Generales de la Ley 81	694
5.4.4 Normas de transparencia fiscal y estabilidad macroeconómica 696	
Reglas de estabilidad fiscal: metas de déficit primario	696
Reglas de transparencia y coherencia macroeconómica: marco fiscal de mediano plazo	698
5.4.5 Normas referentes a las finanzas de los entes territoriales	699
5.4.6 Renuncia e impacto fiscal	699
5.4.7 Vigencias futuras	699
Condiciones para aprobar vigencias futuras	701
5.4.8 Endeudamiento y otras disposiciones sobre entes territoriales	702
5.5 Otras disposiciones	704
5.6 Conclusiones	705
Bibliografía	705