

BIBLIOTECA
ENRIQUE LOW MURTRA

CURSO DE DERECHO FISCAL

TOMO I

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA



CONTENIDO

PRESENTACIÓN	19
NOTAS METODOLÓGICAS DEL CURSO DE DERECHO FISCAL <i>Julio Roberto Piza</i>	21
ABREVIATURAS	25
Lección 1. Concepto y contenido del derecho fiscal <i>Juan José Zornoza Pérez</i> <i>Gabriel Muñoz Martínez</i>	27
I. El objeto de estudio del Derecho fiscal: la actividad financiera	29
A. Concepción objetiva: el derecho fiscal como ordenamiento que regula la actividad financiera de los entes públicos	31
B. Concepción subjetiva: el derecho fiscal como ordenamiento propio y singular de la hacienda pública	33
II. Acerca de la denominación de nuestra rama	35
III. La unidad esencial del fenómeno jurídico-financiero: la conexión entre ingresos y gastos públicos	36
IV. La autonomía del derecho fiscal: su posición en el marco de las distintas ramas jurídicas	40
A. Un ámbito de la realidad social bien acotado	41
B. Un conjunto de normas y relaciones homogéneas	42
C. Existencia de unos principios generales propios	43
V. Contenido del derecho fiscal	44
A. Derecho del gasto público: el derecho presupuestario	45
B. Derecho de los ingresos públicos	46
VI. El papel de las distintas fuentes de ingresos en la financiación del gasto público en Colombia	49
Lección 2. El poder fiscal organización: y estructura en el Estado colombiano <i>Roberto Insignares Gómez</i>	55
I. El poder fiscal. Concepto y contenido	57
II. El poder fiscal de ingresos y de gastos. Aspectos generales	58
III. La distribución del poder fiscal en la Constitución en materia de ingresos públicos	61
A. Poder tributario	61
1. Poder tributario del Estado	62
2. Poder tributario de las entidades territoriales	63
3. Poder tributario de los entes locales en la jurisprudencia de la Corte Constitucional	66

4.	Poder tributario de los entes locales en la jurisprudencia del Consejo de Estado	74
B.	Poder de endeudamiento	76
1.	Poder de endeudamiento del Estado	77
2.	Poder de endeudamiento de las entidades territoriales	78
IV.	Distribución del poder fiscal en la Constitución: en los gastos públicos	79
V.	Límites del poder fiscal	81
A.	Límites constitucionales	81
B.	Límites internacionales	83
 Lección 3. Los principios constitucionales del derecho fiscal		
	<i>Roberto Insignares Gómez</i>	85
I.	Valor normativo de los principios constitucionales	87
II.	Principios formales del derecho fiscal	89
A.	El principio de reserva de ley	89
1.	Legalidad presupuestaria	91
2.	Legalidad en el gasto público	92
3.	Legalidad en el ingreso: legalidad tributaria	94
4.	El principio de seguridad jurídica en materia tributaria	97
III.	Principios materiales del derecho fiscal. La justicia fiscal.	
	La unidad del fenómeno fiscal	98
A.	Justicia en los ingresos públicos	99
1.	Principio de generalidad	102
2.	Principio de equidad	104
3.	Principio de progresividad	107
4.	Principio de eficiencia	110
B.	Justicia en los gastos públicos	111
 Lección 4. El sistema normativo del derecho fiscal		
	<i>Juan José Zornoza Pérez</i> <i>Gabriel Muñoz Martínez</i>	117
 Introducción		119
I.	La constitución financiera como eje del sistema normativo del derecho fiscal	119
II.	Los tratados y convenios internacionales	122
III.	La ley	125
IV.	Actos normativos del poder ejecutivo con valor y fuerza de ley	133
A.	Decretos legislativos	134
B.	Decretos leyes	137
C.	Los decretos reglamentarios	141
V.	Otras disposiciones normativas	144
A.	Jurisprudencia	144
B.	Disposiciones interpretativas y consultas	146
C.	La costumbre y los precedentes administrativos	155
VI.	La codificación en el ámbito fiscal	156

Lección 5. La aplicación de las normas fiscales	
<i>Juan José Zornoza Pérez</i>	
<i>Gabriel Muñoz Martínez</i>	159
I. Planteamiento general: la naturaleza de las normas fiscales y su incidencia en los criterios para su aplicación	161
II. La eficacia de las normas fiscales en el espacio: especial referencia a las normas tributarias	163
A. Los criterios de sujeción personales y territoriales al ordenamiento tributario	165
B. La doble imposición internacional y las medidas adoptadas para evitarla	170
III. Eficacia de las normas fiscales en el tiempo y retroactividad tributaria	179
A. La entrada en vigor de las normas fiscales	179
B. El problema de la retroactividad de las normas tributarias	183
1. La retroactividad de las normas tributarias en el derecho comparado	183
2. La retroactividad tributaria en el ordenamiento colombiano	188
IV. Métodos aplicativos de las normas en el derecho fiscal: especial referencia a la problemática en el derecho tributario	197
A. La calificación en el derecho tributario	198
B. La interpretación de las normas tributarias	203
C. La integración analógica de las normas tributarias	208
Lección 6. La teoría jurídica de los presupuestos.	
El presupuesto de la nación. Concepto y naturaleza	
<i>Mauricio Marín Elizalde</i>	215
Introducción. El derecho presupuestario: concepto y contenido	217
I. El presupuesto como expresión jurídica del plan de la actividad financiera. Ley del plan y ley de presupuestos. Leyes orgánicas y leyes ordinarias	218
II. Concepto jurídico del presupuesto. Definición legal	220
III. Naturaleza jurídica del presupuesto	221
IV. Efectos jurídicos del presupuesto respecto a los ingresos y a los gastos públicos	230
V. Estructura del presupuesto	234
Lección 7. Los principios presupuestarios	
<i>Mauricio Marín Elizalde</i>	239
I. Significado y enumeración de los principios presupuestarios: principios económico-contables y principios jurídicos	241
II. El principio de competencia y de reserva de ley presupuestaria	242
A. Principio de competencia	242
B. La reserva de ley presupuestaria	243
III. Los principios de unidad, de universalidad y de no afectación de los ingresos a determinados gastos	244
A. Principio de unidad en sentido estricto	245

B.	Principio de universalidad	245
C.	Principio de unidad de caja	247
D.	No afectación	247
IV.	El principio del equilibrio presupuestario	249
V.	Principio de especialización o especificidad	251
VI.	Temporalidad del presupuesto	253
A.	La anualidad	253
B.	Anualidad en la aprobación y sus excepciones	255
1.	La prórroga del presupuesto	255
2.	Los gastos plurianuales y la planificación económica	256
C.	Anualidad en la ejecución y sus excepciones	258
1.	Reservas presupuestarias o de apropiación	258
2.	Cuentas por pagar	258
VII.	La planificación y el presupuesto. Principio de planificación o planeación	259
VIII.	La programación integral	260
IX.	La inembargabilidad del presupuesto	260
X.	La coherencia macroeconómica	261
XI.	La homeostasis presupuestaria	262
Lección 8. El ciclo presupuestario		
	<i>Mauricio Marín Elizalde</i>	263
Introducción		265
I.	Elaboración del proyecto de ley de presupuestos	266
II.	Estudio, reforma y aprobación por el Congreso:	
	las limitaciones al derecho de reforma y a la iniciativa del Congreso	272
A.	Presentación y trámite	272
B.	Límites y restricciones a la reforma del proyecto de ley por el Congreso	277
1.	En lo referente a los ingresos	278
2.	En lo referente a los gastos	278
III.	Liquidación del presupuesto	279
IV.	La ejecución del presupuesto	279
A.	Recaudo de ingresos públicos: ingresos corrientes y recursos de capital	280
B.	Afectación del presupuesto	280
C.	Programa anual de caja	281
D.	Régimen de reservas y cuentas por pagar	281
E.	Autorizaciones para comprometer vigencias fiscales futuras	282
V.	Las modificaciones presupuestarias	282
VI.	El cierre del presupuesto	285
VII.	Control fiscal	285
A.	Introducción: concepto, clases y contenido	285
1.	Concepto	285
2.	Clases	287
3.	Contenido	288
B.	La Contraloría General de la República	290
1.	El control desarrollado por la Contraloría General de la República	291

a. Control macro	291
b. Control micro	292
c. El control disciplinario	293
d. Vigilancia a la gestión presupuestaria	293
Lección 9. Presupuesto de las entidades descentralizadas	
<i>Mauricio Marín Elizalde</i>	297
i. Descentralización fiscal	299
ii. Presupuesto de las entidades descentralizadas territorialmente	300
A. Autonomía fiscal y presupuesto de las entidades territoriales	300
B. Particularidades de los principios presupuestarios en los presupuestos territoriales	302
1. Principio de planeación	303
2. Principio de competencia	305
3. Principio de reserva de ley	305
4. Principios de unidad, universalidad y de no afectación de los ingresos a determinados gastos	305
5. Equilibrio presupuestario	306
6. Principio de especialización o especificidad	307
7. Temporalidad del presupuesto. la anualidad	307
8. La programación integral	307
9. La coherencia macroeconómica	308
10. La homeóstasis presupuestaria	308
C. Clasificación de los ingresos. Fuentes de financiamiento	308
Sistema general de participaciones	309
D. clasificación de los gastos. Limitaciones generales	311
E. Ciclo presupuestario	313
iii. Presupuesto de entidades descentralizadas por servicios	315
Lección 10. Los ingresos públicos	
<i>Roberto Insignares Gómez</i>	319
i. Los ingresos públicos. Concepto	321
A. El ingreso público es siempre una suma de dinero	321
B. Percibido por un ente público	322
C. Su cometido es financiar el gasto público	323
ii. Clasificación de los ingresos públicos	325
A. Ingresos derivados de un recurso fiscal	325
1. Ingresos tributarios	326
2. Ingresos crediticios	327
3. Ingresos patrimoniales	327
B. Ingresos no derivados de un recurso fiscal	329
i. La emisión	329
2. Ingresos obtenidos por multas y sanciones pecuniarias	329
3. Ingresos de derecho privado	330
4. Transferencias	331

Lección 11. El patrimonio como recurso de la hacienda pública	
<i>Roberto Insignares Gómez</i>	335
I. Algunas consideraciones históricas y significado actual	337
II. Concepto y contenido del derecho fiscal patrimonial	340
III. Los ingresos patrimoniales: demanialidad y patrimonialidad	342
IV. Las regalías	345
V. Los monopolios	346
VI. El patrimonio comercial e industrial	348
Lección 12. Los ingresos crediticios	
<i>Roberto Insignares Gómez</i>	351
I. El crédito público: concepto. El derecho del crédito público	353
II. Marco constitucional de las operaciones de crédito público	355
III. Concepto y clases de operaciones de crédito público	356
A. Operaciones de crédito público	356
1. Contratos de empréstito	357
2. Títulos de deuda pública	360
3. Créditos de proveedores	361
4. Otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales	361
B. Operaciones asimiladas	362
C. Operaciones de manejo de deuda pública	362
D. Operaciones conexas	363
IV. La naturaleza jurídica de las operaciones de crédito	364
V. La deuda pública: concepto y características	367
VI. Clases de deuda	370
A. Según el sujeto emisor	370
B. Deuda interior y deuda exterior	370
C. Según el número de sujetos que contraen la deuda	371
D. Según el tipo de acreedor	371
E. Por el tiempo	371
F. De acuerdo a las características de la operación	372
VII. La reserva de ley en materia de deuda pública	372
VIII. Sustitución o conversión de la deuda	374
A. Moratoria de pago de capital	374
B. Reprogramación y/o refinanciación	374
C. <i>Refunding</i> y <i>roll-over</i>	375
D. Moratoria en pagos de interés	375
E. Capitalización de intereses	375
F. Repudio de la deuda	375
G. Condonación y/o alivio a la deuda	375
IX. Endeudamiento del gobierno central	377
X. Endeudamiento de las entidades territoriales	378
A. Calificación el riesgo por parte de una entidad especializada	381

B. capacidad de pago y porcentaje de cobertura de riesgo de tasa de interés y tasa de cambio	381
Lección 13. Tributo: concepto y clases	
<i>Julio Roberto Piza</i>	383
I. El concepto de tributo en el ordenamiento jurídico	385
II. Clasificación de los tributos y figuras asimiladas	388
A. Tasas	389
B. Contribuciones especiales	392
C. Impuestos	396
D. Contribuciones parafiscales	400
Lección 14. La estructura jurídica del tributo: el hecho generador	
<i>Mauricio Marín Elizalde</i>	405
Introducción	407
I. El hecho generador y la relación jurídico tributaria	409
A. La relación jurídica tributaria sustancial y los deberes formales	409
1. Clasificación de la relación jurídico tributaria	411
2. Obligaciones tributarias y deberes tributarios	411
3. Por su contenido. Relación jurídico tributaria formal y obligación jurídico tributaria sustancial	413
4. Obligación tributaria sustancial	413
5. Relación jurídico tributaria formal	413
B. El concepto de hecho generador	414
C. Los elementos del hecho generador	417
D. Los supuestos de no sujeción	424
II. Los presupuestos de hecho de las restantes obligaciones y deberes tributarios	424
III. Las exenciones y los beneficios fiscales	426
A. La exención	426
B. Delimitación entre supuestos de exención y de no sujeción	427
C. Los beneficios fiscales	428
D. Beneficios fiscales y derechos adquiridos	429
Lección 15. Los sujetos de la obligación tributaria	
<i>Mauricio Marín Elizalde</i>	431
Introducción	433
I. El sujeto activo del tributo: el acreedor tributario	433
A. Sujetos activos de la relación jurídico tributaria	435
B. La administración tributaria nacional	436
C. Las administraciones tributarias territoriales	436
D. Las entidades descentralizadas	437
E. Las entidades privadas en ejercicio de una función administrativa	437
II. La posición subjetiva tributaria	437
A. Concepto y clases	437

B. El contribuyente	439
1. El contribuyente y su capacidad económica	440
2. Los entes sin personería jurídica y su capacidad para ser sujetos tributarios	444
3. Las entidades y los organismos públicos como contribuyentes	445
4. La eficacia de los pactos o contratos privados que trasladen la carga del impuesto a un tercero frente al sujeto activo del tributo	446
5. Coexistencia de varios contribuyentes por un solo hecho generador	447
C. El sustituto	448
D. Retenedores	450
E. Responsables	454
Lección 16. Cuantificación de la obligación tributaria	
<i>Roberto Insignares Gómez</i>	457
I. Consideraciones generales	459
II. El hecho generador y la base gravable: relaciones y diferencias	460
III. Tributos de cuota fija y de cuota variable: diferencias en la determinación de su cuantía	462
IV. Elementos de cuantificación de la obligación tributaria	464
A. La base gravable	464
1. Clases de base gravable	465
2. Métodos de determinación de la base	466
B. El tipo de gravamen	468
C. Cuota tributaria y deuda tributaria	469
Lección 17. La extinción de las obligaciones tributarias	
<i>Mauricio Marín Elizalde</i>	473
Introducción	475
I. El pago o cumplimiento de las deudas tributarias	475
A. Condiciones para el pago debido	476
1. ¿Quién deben efectuar el pago?	476
2. ¿A quién debe hacerse el pago?	477
3. ¿Dónde y cuando debe realizarse el pago?	477
4. ¿Qué se debe pagar?	479
B. Formas de pago	479
1. El anticipo	479
2. Retención en la fuente	479
II. Otras formas de extinción de la obligación tributaria	480
A. Compensación	480
B. Remisión	482
C. Condonación	483
D. Prescripción	485
1. La prescripción en las entidades territoriales	486
E. Dación en pago	489

Lección 18. La aplicación de los tributos: los procedimientos tributarios <i>Julio Roberto Piza</i>	491
I. Los procedimientos de aplicación de los tributos	493
II. Naturaleza jurídica y normatividad propia de los procedimientos tributarios	493
A. Procedimientos para la aplicación de los tributos de las entidades territoriales	495
III. Estructura del procedimiento de gestión o administración de los tributos	498
IV. La administración y los obligados tributarios como sujetos de los procedimientos para la aplicación de los tributos	502
A. La administración tributaria	502
1. Estructura de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales DIAN	503
2. Estructura de las secretarías de hacienda	506
B. Los obligados tributarios en los procedimientos de gestión o administración de los tributos	507
Lección 19. Procedimiento de gestión o administración tributaria. Aspectos generales <i>Julio Roberto Piza</i>	511
I. Régimen de las notificaciones	513
A. Dirección utilizada para las notificaciones	513
B. Mecanismos de notificación	514
C. Indebida notificación y notificación fallida	516
II. La prueba en los procedimientos tributarios	519
A. La distribución de la carga de la prueba en materia tributaria	521
B. Valoración de las pruebas y oportunidad para allegarlas	522
C. Medios de prueba	525
1. Confesión	525
2. Testimonio	526
3. Indicios	527
4. Presunciones	528
5. Documentos	530
6. Contabilidad	531
7. Inspección tributaria	533
Lección 20. Procedimiento de gestión o administración tributaria. Inicio e instrucción <i>Julio Roberto Piza</i>	535
I. Iniciación del procedimiento de gestión o administración tributaria	537
A. La declaración tributaria	537
1. Concepto, forma, tiempo y sujetos de las declaraciones	538
2. Contenido	540
3. Función de las declaraciones	542
4. Firmeza de las declaraciones	542
5. Procedimientos para la corrección de las declaraciones	546

6. Irregularidades en las declaraciones.	
Causales para darlas por no presentadas	547
B. Otras formas de inicio del procedimiento	551
II. Instrucción del procedimiento de gestión o administración tributaria	551
A. Órganos competentes	551
B. Los deberes formales del sujeto pasivo y otros obligados tributarios	555
1. Inscripción	555
2. Facturación	557
3. Contabilización	560
4. Información tributaria	561
 Lección 21. Fiscalización tributaria	
<i>Julio Roberto Piza</i>	563
I. Funciones de verificación y comprobación	565
II. Facultades de fiscalización	566
A. Fundamentos y límites constitucionales de las facultades de fiscalización tributaria	569
III. Criterios de selección de la fiscalización	575
IV. Inicio, trámite y finalización del subprocedimiento de fiscalización	577
A. Requerimiento especial	578
B. Emplazamiento para declarar	581
V. Derechos y deberes de los obligados tributarios en la etapa de fiscalización	581
 Lección 22. Determinación o liquidación de los tributos	
<i>Julio Roberto Piza</i>	585
I. Determinación o liquidación de los tributos	587
II. Liquidaciones oficiales	588
A. Naturaleza jurídica	588
B. Requisitos para la existencia, validez y eficacia de las liquidaciones oficiales como actos administrativos	591
III. Liquidación oficial de revisión	593
A. Presupuestos para la expedición de la liquidación oficial de revisión	594
B. Contenido de la liquidación oficial de revisión	596
IV. Liquidación de corrección solicitada	597
A. Trámite, contenido y efectos de la liquidación oficial de corrección solicitada	597
V. Liquidación de corrección aritmética	599
A. Términos y contenido de la liquidación de corrección aritmética	601
IV. Liquidación de aforo	601
A. Trámite y contenido de la liquidación oficial de aforo	602
VII. Liquidación provisional	603

Lección 23. La recaudación tributaria	
<i>Julio Roberto Piza</i>	605
I. Gestión de recaudo	607
II. Órganos recaudadores	608
III. Pago	611
A. Medios de pago	611
B. Pagos extemporáneos. intereses	612
C. Prelación en la imputación del pago	613
IV. Cobro persuasivo. mecanismos de apremio	614
A. Intervención de la Administración	615
B. Facilidades de pago	616
V. Procedimiento administrativo de cobro coactivo	617
A. Inicio. Títulos ejecutivos	618
B. Excepciones al mandamiento de pago	620
C. Medidas cautelares y ejecución	622
Lección 24. Control administrativo de los actos de la administración tributaria	
<i>Julio Roberto Piza</i>	625
I. Discusión administrativa de los actos de la administración tributaria	627
II. Recurso de reconsideración	628
A. Competencia	629
B. Actos susceptibles de control administrativo en el procedimiento tributario	630
C. Requisitos	632
D. Trámite de admisión	634
E. Decisión del recurso de reconsideración. Silencio administrativo positivo	636
F. Agotamiento de la vía gubernativa <i>per saltum</i>	638
III. Nulidades en el procedimiento administrativo tributario	639
IV. Otros recursos	643
V. Revocatoria directa	643
VI. Terminación por mutuo acuerdo de los procesos administrativos tributarios	645
Lección 25. Control judicial de los actos de la administración tributaria	
<i>Julio Roberto Piza</i>	647
I. Discusión jurisdiccional de los actos de la administración tributaria	649
II. Jurisdicción de lo contencioso administrativo en materia tributaria	650
A. Consejo de Estado	651
B. Tribunales de lo contencioso administrativo	654
C. Juzgados administrativos	656
III. Acciones en materia tributaria	657
A. Antecedentes. Juicio de impuestos	659
B. Objeto y naturaleza de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho	660
1. Características	660

2. Actos administrativos impugnables	662
IV. Breve descripción del proceso administrativo ordinario	663
A. Formación de la <i>litis contestatio</i>	664
B. Período probatorio	668
C. Alegatos de conclusión	668
D. Sentencia de primera instancia: <i>a quo</i>	668
E. Segunda instancia: <i>ad quem</i>	669
V. Control judicial de los procesos de cobro coactivo	670
 Lección 26. Infracciones y sanciones tributarias	
<i>Juan José Zornoza Pérez</i>	
<i>Gabriel Muñoz Martínez</i>	673
 Introducción	675
I. La unidad esencial del derecho punitivo y su reflejo en la Constitución colombiana	676
II. Los principios constitucionales del sistema de infracciones y sanciones tributarias	684
A. El principio de legalidad en el ámbito sancionador tributario	685
B. Aplicación de los principios constitucionales de carácter procesal al derecho sancionador tributario: en especial la inconstitucionalidad insalvable del procedimiento de autoliquidación de sanciones vigente en el ordenamiento colombiano	691
III. Sanciones en sentido técnico y otras reacciones frente al incumplimiento de las normas tributarias	697
IV. Las infracciones y sanciones en el estatuto tributario	701
A. Definición y elementos constitutivos de la infracción tributaria	703
1. La acción	703
2. La tipicidad	705
3. Los sujetos infractores	706
4. La culpabilidad	711
5. Circunstancias excluyentes de responsabilidad	715
B. El tipo legal de las infracciones en el estatuto tributario	719
1. Infracciones relativas a las declaraciones tributarias y a la omisión de ingresos en la hacienda pública	719
2. Infracciones tributarias por incumplir deberes contables	724
3. Infracción a los deberes de colaboración con la gestión de la Administración aportando información	726
4. Infracciones relativas a los deberes de facturación y repercusión	728
5. Otras infracciones	729
C. Las sanciones en el estatuto tributario	729
 BIBLIOGRAFÍA	735
 LOS AUTORES	741