

PRESENTACIÓN	19
CAPÍTULO PRIMERO	
Introducción a la Hacienda Pública	21
I. Descripción del objeto de la Hacienda Pública	23
II. Enfoque dogmático y positivo	24
III. Los propósitos de la Hacienda Pública	24
A. El suministro de bienes colectivos	27
B. La función redistributiva de la Hacienda Pública	30
1. La neutralidad fiscal	31
2. Objetivos de la función redistributiva	32
3. Formas de redistribución	33
a. Reparto personal de las rentas	33
b. Reparto funcional de las rentas	34
c. Reparto sectorial o territorial	34
d. Reparto entre agregados económicos	34
4. La eficacia redistributiva de los diversos instrumentos fiscales	35
C. La función estabilizadora	36
1. El consumo y la inversión	37
2. La estabilización económica en los países en vía de desarrollo	37
IV. Hacienda Pública y desarrollo	38
A. Las finanzas públicas y la formación de capital	39
B. Contribución de las finanzas públicas al desarrollo económico	41
C. Contribución de las finanzas públicas a la equidad indispensable para el desarrollo económico	45
D. Teoría de la elección pública (<i>public choices</i>)	46
V. Formación histórica del derecho de la Hacienda Pública	49
A. Cameralistas	49
B. El nacimiento de la autonomía científica de la Hacienda Pública como disciplina jurídica especializada: la obra de Oreste Ranelletti	50
VI. Sociología de la Hacienda Pública	57
A. Tipología de los “sistemas fiscales”	57
1. Sistemas fiscales en estados socialistas y en estados capitalistas	58
B. Sistemas fiscales según la presión de carga tributaria que imponga cada uno de ellos	59
C. Sistemas fiscales según se apoyen más en los tributos directos o en los indirectos	60
D. Sistemas tributarios propios de países industrializados y de países en vía de desarrollo	61
CAPÍTULO SEGUNDO	
EL GASTO PÚBLICO	63
I. El concepto de gasto público	65
II. La Ley de Wagner	69

III.	Críticas a la Ley de Wagner	70
IV.	La tendencia secular al crecimiento del gasto público	72
V.	El aporte keynesiano a la teoría del gasto público	81
VI.	El gasto público y su eficiencia - la demanda agregada	83
VII.	Tendencia del gasto público en Colombia	86
VIII.	Ubicación constitucional del concepto de gasto público	90
CAPÍTULO TERCERO		
INGRESOS FISCALES		95
SECCIÓN PRIMERA		
EVOLUCIÓN FISCAL DE COLOMBIA		97
I.	Estructura fiscal de la Colonia	97
II.	Diversas épocas de la tributación en América	98
III.	Clasificación de los tributos coloniales	98
	A. Impuestos directos	99
	1. Tributo de indios	99
	2. Bula de cruzada	100
	3. Medias anatas	100
	4. Mesada eclesiástica	101
	5. Otros impuestos a los eclesiásticos	101
	6. Enajenación de oficios o cargos públicos	101
	7. Donativos gratuitos	101
	B. Impuestos indirectos	102
	1. Los diezmos	102
	2. Quintos reales	102
	3. Venta de tierras realengas	104
	4. Almojarifazgo	104
	5. Avería	106
	6. Alcabala	106
	7. Armada de Barlovento	107
	8. Derechos sobre puertos	107
	C. Rentas estancadas	108
IV.	La situación fiscal al comienzo de la República	130
V.	Don José María del Castillo y Rada	133
	A. La tributación directa en los albores de la independencia	141
	B. La tributación directa como ideal fiscal en el siglo xix	142
	C. Nacimiento del impuesto a la renta: la obra decisiva de don Esteban Jaramillo	143
	D. Las reformas de 1918, 1928 y 1935: de un impuesto a la renta cedular a uno integrado	145
	E. Otras modificaciones históricas y perspectivas	146

16 Hacienda pública

F.	La tributación sobre el comercio exterior	147
G.	¿Cómo entendía el impuesto Castillo y Rada?	149
H.	Castillo y Rada y sus acentos fisiocríticos	151
I.	Castillo y Rada y su visión del gasto público	153
J.	Los empréstitos externos	154
K.	El balance	156
VI.	La primera mitad del siglo xix hasta la reforma de 1850	157
VII.	Los avances hacia la tributación directa	166
VIII.	La prosperidad al debe y la crisis de los años treinta	168
IX.	La reforma tributaria de 1935	169
X.	Esteban Jaramillo	171

ANEXO

A.	Memorias de la posguerra (1919 y 1921)	173
1.	Impuesto a la renta: ingrediente de estabilidad	173
2.	El ingenio de las cédulas de tesorería	176
3.	Los billetes ingleses	179
4.	El monopolio de emisión	182
B.	Memorias de la prosperidad al debe (1927 y 1928)	183
1.	El desorden en las obras públicas	184
2.	Crédito externo para inversión productiva	187
3.	El equilibrio presupuestal	188
C.	Memorias de la gran crisis (1932, 1933 y 1934)	191
1.	Primera fase: el manejo ortodoxo de la crisis	191
2.	Segunda fase: el manejo heterodoxo o pragmático	196
3.	Las finanzas de la guerra	198

SECCIÓN SEGUNDA

CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS PÚBLICOS	200	
XI.	Clasificación de los ingresos públicos	200
XII.	Los ingresos tributarios y el hecho imponible: distinción entre impuestos, tasas y contribuciones especiales	202
XIII.	Concepto de tributo	203
A.	El tributo debe ser establecido por la ley	204
B.	Se trata de una prestación de carácter personal y pecuniaria a favor del Estado y a cargo del contribuyente	205
C.	El Estado impone el tributo en ejercicio del poder de imperio y para atender fines estatales	206
XIV.	La clasificación de los tributos debe observar más la sustancia que el formalismo (análisis de las diversas denominaciones de tributos que utiliza la Constitución colombiana)	209
XV.	El concepto de tributo a través de la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional	213
XVI.	El impuesto. Concepto y características distintivas	229
A.	Es un tributo desvinculado de la actividad estatal	229
B.	Es un tributo que se debe diseñar observando	

el criterio de la “capacidad de pago”	230
C. El impuesto, en principio, sirve para sufragar los costos de los servicios de carácter indivisible que presta el Estado	232
D. El principio de la capacidad contributiva, y sus vínculos con los principios de generalidad e igualdad	233
E. Finalidad de los impuestos	234
F. Fines fiscales o extrafiscales	235
G. Los fines extrafiscales de la tributación ecológica	237
1. La polémica del doble dividendo de la tributación ambiental	240
2. Tipología de los tributos ambientales: tasas redistributivas y compensatorias, y mercado de bonos ambientales	241
H. Noción del impuesto	244
1. La polémica Schumpeter-Goldsheid	245
XVII. Tasas	246
A. Diferencia entre tasa e impuesto	247
XVIII. Contribuciones (especiales y parafiscales)	248
A. Contribuciones parafiscales	248
XIX. Precios públicos y tarifas	251
XX. Diferencias y similitudes entre tasas y precios públicos (conclusiones de las xv Jornadas Latinoamericanas de Derecho Tributario)	252
XXII. Ingresos ordinarios y extraordinarios	255
XXIII. Rentas de dominio público	257
XXIV. Las utopías del impuesto único	258
A. Los fisiócratas	258
B. Impuestos únicos propuestos en el siglo xvii: el “medio general” en España y el “diezmo real” en Francia	260
C. Impuestos únicos sobre el capital	261
D. Impuestos únicos sobre los gastos	261
E. Otros impuestos únicos	262
F. Conclusiones	262
CAPÍTULO CUARTO	
PRINCIPALES impuestos del gobierno central	263
I. Introducción	265
II. Historia del impuesto de renta (Europa y Estados Unidos)	266
III. Historia del impuesto de renta en Colombia	269
IV. Concepto de ingresos fiscales	271
V. Determinación de la renta	275
VI. Efectos de la inflación sobre la tributación	277
VII. Retenciones y anticipos	278
VIII. Las amnistías	280
IX. Las presunciones	280
X. Impuesto a las sociedades	281
XI. Características del impuesto a la renta sobre las sociedades	282
XII. ¿Es transferible el impuesto sobre las sociedades?	283

XIII. Integración de la tributación entre las sociedades y sus socios	286
XIV. Impuestos complementarios al de renta	289
XV. Tendencias de las modernas reformas tributarias en cuanto al impuesto de renta	291
XVI. Impuestos a las ventas. Evolución	293
XVII. Impuesto al valor agregado	294
XVIII. Impuesto de aduana	296
XIX. Impuesto a las transacciones financieras	302
XX. Retos de la tributación para el siglo xxi	306
XXI. La financiación de la seguridad social pensional y la Hacienda Pública contemporánea	310
A. Sostenibilidad	313
B. Las pensiones como factor redistributivo o concentrador del gasto público	317
C. Mercado de capitales y pensiones	319
D. Coberturas	321
E. Pasivos pensionales de las entidades territoriales	322
F. Conclusiones	322
XXII. Teoría del gasto fiscal	323
CAPÍTULO QUINTO	
PRESUPUESTO	327
I. La importancia del presupuesto en la sociedad moderna	329
II. El proceso histórico de formación de la noción de presupuesto	330
III. Diversas doctrinas sobre la naturaleza jurídica del presupuesto	331
A. Teoría dualista	332
presupuesto como acto-condición	333
B. El presupuesto como acto jurídico complejo	334
C. El presupuesto como acto político	334
D. El presupuesto como ley formal y material	334
IV. Formación histórica del concepto de presupuesto	335
A. El conflicto constitucional prusiano (1862-1866) y el origen del derecho presupuestal	336
B. Teorías sobre la naturaleza jurídica del presupuesto	339
C. La crisis del concepto decimonónico de derecho presupuestal	343
V. Concepto jurídico del presupuesto	344
VI. Los principios presupuestales	346
A. Principio de legalidad o de competencia	347
B. Principio de la unidad presupuestal	349
C. Principio de anualidad	355
D. Principio de universalidad	359
E. Principio de unidad de caja	360
F. Principio de equilibrio presupuestal	362
G. Principio de planificación	366
H. Principio de programación integral	367
I. Principio de especialización	368
J. Principio de inembargabilidad	369
K. Principio de coherencia macroeconómica	370

L. Principio de sostenibilidad y estabilidad fiscal	370
vII. Naturaleza jurídica del estatuto orgánico del presupuesto	371
VIII. Cobertura del estatuto orgánico del presupuesto	372
IX. El sistema presupuestal	374
X. Consejo Superior de Política Fiscal	375
XI. Presupuesto de rentas y recursos de capital	375
A. Ingresos corrientes	376
B. Contribuciones parafiscales	377
1. Origen preconstitucional del concepto	378
2. El marco constitucional	380
3. ¿Deben figurar las contribuciones parafiscales en el presupuesto nacional?	381
4. ¿Es la “parafiscalidad” un concepto útil?	382
C. Fondos especiales	383
D. Recursos de capital	383
1. Los recursos del balance del tesoro	383
2. Los recursos de crédito interno y externo	384
3. Los rendimientos de operaciones financieras	385
4. El mayor valor en pesos originado por las diferencias de cambio	385
5. Las donaciones	385
6. El excedente financiero de los establecimientos públicos	386
7. Las utilidades del Banco de la República	389
E. Ingresos de los establecimientos públicos	389
XII. Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones	389
XIII. El gasto público social	392
XIV. Los diversos tipos de apropiaciones	394
XV. Distinción entre gastos de funcionamiento y gastos de inversión	396
XVI. Preparación del presupuesto	398
XVII. Cálculo de los ingresos	400
A. Método automático	401
B. Método del año penúltimo	401
C. Método del recaudo	402
XVIII. ¿Quién prepara el presupuesto?	402
XIX. Presentación del presupuesto	403

X.	El presupuesto complementario	404
XI.	Estudio del presupuesto en el Congreso	406
XXII.	Restricción a la iniciativa parlamentaria en materia de gasto público	408
XXIII.	Alcance de la iniciativa legislativa	415
XXIV.	Repetición del presupuesto	417
XXV.	Liquidación del presupuesto	418
XXVI.	Ejecución del presupuesto	421
	A. El programa de caja	421
	B. Recaudo de rentas	423
	C. Modificaciones al presupuesto	423
	1. Créditos adicionales (suplementales y extraordinarios)	425
	2. Desconstitucionalización de los créditos suplementales y extraordinarios	425
	D. Reservas de apropiación y de caja	427
XXVII.	El control presupuestal	429
	A. Control político	429
	B. Control financiero y económico	432
	C. Control fiscal	432
	1. Principios del control fiscal	432
	2. Los sistemas de control	434
	3. Control posterior y selectivo	435
	4. El contador general	435
XXVIII.	Eliminación de rentas con destinación específica	436
XXIX.	Crédito público	438
XXX.	Principios de tributación	439
	A. Principio de equidad	439
	B. Principio de eficiencia	440
	C. Principio de progresividad	441
	D. Principio de no retroactividad	441
	E. Desarrollo del principio de no retroactividad	442
	F. Principio de legalidad	443
XXXI.	Servicios públicos	446
XXXII.	Banca central	447
XXXIII.	Planeación	449
XXXIV.	Planeación y presupuesto	449
	A. El Plan Nacional de Desarrollo (art. 339 C. P.)	450
	1. La parte general	451
	2. El plan de inversiones públicas	452
	B. La planeación como sistema y como instrumento de participación (art. 340 C. P.)	453
	C. Elaboración y discusión del Plan de Desarrollo (art. 341 C. P.)	454
	1. Preeminencia de la ley que adopta el plan de inversiones	455
	D. Ley orgánica de planeación (art. 342 C. P.)	456
	E. Evaluación de gestión y resultados (art. 343 C.P.)	457
	F. Organismos departamentales de planeación (art. 344 C. P.)	458

G. Coordinación fiscal entre el ámbito nacional y el territorial (art. 352 C. P.)	458
H. Prohibición de auxilios o donaciones a personas de derecho privado (art. 355 C. P.)	459
I. Control interno	460
J. Nuevas tendencias en materia presupuestal	460
1. La ley conocida como de “responsabilidad fiscal” (Ley 819 de 2003) hace parte del estatuto orgánico del presupuesto	464
2. Contenidos de un estatuto orgánico útil para el cumplimiento de la estabilidad presupuestal	467
3. Distinción entre estatuto orgánico del presupuesto, ley de presupuesto y leyes financieras o “leyes omnibus”	477
CAPÍTULO SEXTO	
LA DEUDA PÚBLICA	481
I. La historia de la deuda pública	484
II. Clasificación de la deuda pública	494
III. Deuda consolidada y deuda flotante	495
IV. Concepto general de déficit	496
V. Maneras de financiar el déficit	498
VI. Diversos conceptos de déficit	499
A. Déficit presupuestal	500
B. Déficit fiscal	500
C. Déficit de operaciones efectivas	500
D. Déficit de tesorería	501
VII. El origen político del déficit fiscal	501
VIII. Operaciones de tesorería	508
XI. Operaciones de mercado abierto	510
X. Antecedentes de las operaciones de mercado abierto	512
XI. Crisis de la deuda externa latinoamericana	518
XII. El ajuste cambiario de finales de los años noventa, liberación de la banda cambiaria	520
XIII. Manejo dado por Colombia a la deuda externa	526
A. Moratoria de pago de capital	526
B. Reprogramación y/o refinanciación	527
C. “Refunding” y “roll-over”	527
D. Moratoria en pagos de interés	528
E. Capitalización de intereses	529
F. El repudio de la deuda	530
G. Condonación y/o alivio a la deuda	530
XIV. El crédito público en la nueva Constitución	532
XV. Estado actual de la deuda pública	532
XVI. El endeudamiento público y las leyes de responsabilidad fiscal	534
A. Planteamiento general	534

Contenido

B. Marco constitucional	536
C. Ley 358 de 1997 (ley de los semáforos)	537
D. Indicadores de solvencia y sostenibilidad	541
E. Ley 617 de 2000 (concepto de gastos de funcionamiento e ingresos corrientes de libre destinación)	543
F. Relaciones máximas entre gastos de funcionamiento e ingresos de libre disposición	545
G. Viabilidad financiera de departamentos y municipios	547
H. Comparación entre las metodologías seguidas por la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000	547
I. Reestructuraciones de la deuda	547
XVII. Ubicación jurídica de la deuda pública	549
CAPÍTULO SÉPTIMO	555
FINANZAS TERRITORIALES	555
I. Planteamiento general	557
II. Contexto histórico	558
III. ¿Descentralización o autonomía?	562
IV. Las transferencias de recursos nacionales hacia departamentos y municipios	565
V. El situado fiscal	566
VI. Participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación	568
VII. Participación en las regalías	569
VIII. Clasificación de los ingresos de las entidades territoriales	570
IX. Departamento	570
X. Municipio	571
XI. Las transferencias en la Constitución	572
XII. Desafíos de la descentralización	578
XIII. Acto Legislativo n.º 1 de 2001	580
A. Propósito de reforma	580
B. Contenido del Acto Legislativo	581
XIV. El Acto Legislativo n.º 4 de 2007	582
XV. La segunda generación de las reformas descentralistas en América Latina	584
A. Introducción	584
B. Los propósitos de la descentralización	586
C. Dimensión política de la descentralización	587
D. El debate de la regionalización	588
E. La descentralización y la eficiencia del gasto público	592
F. La descentralización y los balances macroeconómicos	593
CONCLUSIONES	596

CAPÍTULO OCTAVO RECIENTES REFORMAS	599
<i>Nuevo “régimen de regalías”, “sostenibilidad fiscal” y “regla fiscal”</i>	601
I. Reforma al régimen de regalías	602
A. Introducción	602
B. “Régimen de regalías” antes de 1991	603
1. Contratos de concesión y asociación	603
a. Ecopetrol: el inicio de un nuevo modelo	604
C. Regalías en la Constituyente de 1991	607
D. Desarrollo legal del régimen de regalías desde la Constitución de 1991	611
1. Ley 141 de 1994: eje del sistema de reparto y distribución de regalías	612
E. Reforma del marco constitucional	613
1. Acto Legislativo 05 de 2011	614
II. Regla fiscal y sostenibilidad fiscal	620
A. Marco general	621
B. Reglas fiscales: origen y desarrollo	625
C. Reglas fiscales de estabilidad y responsabilidad fiscal en Colombia	630
1. Ley 358 de 1997: ley de semáforos	633
2. Ley 610 de 2000	634
3. Ley 819 de 2003 y Decreto 4730 de 2005	635
4. Sistema general de participaciones	636
D. La expedición del Acto Legislativo 03 de 2011 y la Ley 1473 de 2011	637
E. Breve mención a la experiencia internacional en reglas fiscales	648
1. Antecedentes internacionales	649
2. Pacto de estabilidad monetaria y crecimiento económico	650
3. Mecanismos institucionales y base jurídica de la regla fiscal	651
4. La experiencia española	652
BIBLIOGRAFÍA	659