

## INDICE GENERAL

PRESENTACIÓN.....	XXI
INTRODUCCIÓN.....	XXIII

### CAPÍTULO I

#### *PROPÓSITOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS*

1.	FUNCIONES DEL ESTADO .....	1
1.1.	LA FUNCIÓN DE ACUMULACIÓN.....	2
1.2.	LA FUNCIÓN DE LEGITIMACIÓN.....	2
2.	ORGANIZACIÓN DEL ESTADO .....	3
3.	TAMAÑO DEL ESTADO.....	4
4.	CONCEPCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS.....	5
4.1.	LA CONCEPCIÓN CLÁSICA .....	7
4.2.	LA CONCEPCIÓN SOCIALDEMÓCRATA .....	8
4.3.	LA CONCEPCIÓN NEOLIBERAL.....	9
4.4.	LA CONCEPCIÓN NEOINSTITUCIONAL .....	10
4.5.	LA CONCEPCIÓN ESTRUCTURAL .....	10
4.6.	EL NEOESTRUCTURALISMO .....	11
4.7.	LA CONCEPCIÓN MARXISTA .....	18
5.	CONCLUSIONES.....	19
6.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS.....	20

### CAPÍTULO II

#### *EL GASTO PÚBLICO*

1.	DEFINICIÓN.....	31
2.	CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO .....	34
2.1.	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO.....	34

2.2.	GASTOS DE INVERSIÓN .....	35
2.3.	GASTOS QUE CUBREN EL SERVICIO DE LA DEUDA.....	35
3.	EL GASTO PÚBLICO SOCIAL .....	35
3.1.	PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DEL GASTO PÚBLICO.....	36
4.	DÉFICIT .....	37
4.1.	DÉFICIT PRESUPUESTA!.....	37
4.2.	DÉFICIT FISCAL.....	37
4.3.	DÉFICIT DE OPERACIONES EFECTIVAS .....	37
4.4.	DÉFICIT DE TESORERÍA.....	37
5.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	38
6.	EL GASTO PÚBLICO EN EL GOBIERNO CENTRAL .....	40
6.1.	INGRESOS .....	42
6.2.	GASTOS.....	43
7.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL.....	46
7.1.	CAUSAS DEL INCREMENTO DEL GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO MODERNO	48
8.	CONCLUSIONES .....	49
9.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS.....	49

### CAPÍTULO III

#### *LA EVOLUCIÓN FISCAL EN COLOMBIA*

1.	HISTORIA .....	65
1.1.	LOS VIRREINATOS .....	65
1.2.	LAS CAPITANÍAS GENERALES.....	66
1.3.	LAS PRESIDENCIAS.....	66
1.4.	LAS PROVINCIAS .....	66
1.5.	LOS CORREGIMIENTOS .....	66
1.6.	LOS MUNICIPIOS.....	66
2.	LA ESTRUCTURA FISCAL DE LA COLONIA .....	70
2.1.	CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS EN LA COLONIA .....	71
2.1.1.	Impuestos directos.....	71
2.1.1.1.	Tributo de indias .....	71
2.1.1.2.	Bula de la cruzada .....	71
2.1.1.3.	Medias anatas .....	71
2.1.1.4.	Mesada eclesiástica .....	72
2.1.1.5.	Espolios .....	72

2.1.1.6. Vacantes mayores .....	72
2.1.1.7. Subsidios eclesiásticos .....	72
2.1.1.8. Enajenación de oficios o cargos públicos .....	72
2.1.1.9. Donativos gratuitos .....	72
2.1.2. Impuestos indirectos .....	72
2.1.2.1. Diezmos .....	73
2.1.2.2. Quinto real.....	73
2.1.2.3. Ventas de tierras realengas.....	73
2.1.2.4. Almojarifazgo .....	73
2.1.2.5. Avería .....	73
2.1.2.6. Alcabala .....	73
2.1.2.7. Armada de barlovento.....	73
2.1.2.8. Derecho de puertos.....	73
2.1.2.9. Impuesto de bodegas.....	74
2.1.2.10.Pasos reales .....	74
2.1.3. Rentas estancadas.....	74
3. LA SITUACIÓN FISCAL EN LA REPÚBLICA .....	74
3.1. PERÍODO DE 1810 A 1850 .....	74
3.2. PERÍODO DL 1850 A 1930 .....	77
3.3. PERÍODO DL 1930 A 1970 .....	78
3.4. PERÍODO DE 1970 HASTA NUESTROS DÍAS .....	80
4. CONCLUSIONES .....	81
5. PREGUNTAS Y RESPUESTAS .....	81

#### CAPÍTULO IV

##### *LOS INGRESOS FISCALES*

1. LOS INGRESOS ORDINARIOS.....	93
1.1. RENTAS DE DOMINIO PÚBLICO.....	93
1.2. TASAS.....	93
1.3. CONTRIBUCIONES PARAFISCALES.....	94
1.4. CONTRIBUCIONES FISCALES.....	94
1.5. IMPUESTOS .....	94
1.5.1. Fundamentos de la tributación .....	95

1.5.2.	Principios de la tributación.....	95
1.5.3.	Evolución histórica de los impuestos.....	96
1.5.4.	Los impuestos directos.....	96
1.5.4.1.	El impuesto a la renta.....	96
1.5.4.2.	El impuesto a la renta a las sociedades.....	98
1.5.4.3.	Impuestos complementarios a la renta.....	99
1.5.4.4.	Las amnistías.....	99
1.5.4.5.	Impuesto de seguridad democrática.....	100
1.5.4.6.	Impuesto de registro y anotación.....	101
1.5.4.7.	Impuesto de timbre unificado.....	101
1.5.4.8.	Impuesto predial.....	102
1.5.4.9.	Impuesto de rodamiento.....	102
1.5.5.	Los impuestos indirectos.....	103
1.5.5.1.	El impuesto a las ventas.....	103
1.5.5.2.	El impuesto de aduanas.....	104
1.5.5.3.	Impuesto a las transacciones financieras.....	105
1.5.5.4.	El impuesto al consumo de licores.....	106
1.5.5.5.	El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco.....	107
1.5.5.6.	El impuesto al consumo de cerveza.....	107
1.5.5.7.	Estampillas departamentales.....	108
1.5.5.8.	El impuesto de industria y comercio.....	109
1.5.5.9.	El impuesto de degüello de ganado.....	109
1.5.5.10.	Estampillas municipales.....	109
1.5.5.11.	Impuesto de espectáculos públicos.....	110
1.5.5.12.	Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra.....	110
1.5.5.13.	Impuesto de delineación urbana.....	111
1.5.5.14.	Impuesto a la sobretasa a la gasolina.....	111
1.5.5.15.	Impuesto sobre el servicio de alumbrado público.....	112
1.5.5.16.	Sobretasa para financiar la actividad bomberil.....	113
1.5.5.17.	Impuesto al transporte de hidrocarburos.....	113
1.5.5.18.	Impuesto a las ventas por el sistema de clubes.....	113
1.5.5.19.	Impuesto sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y premios de las mismas.....	114
1.5.6.	Efectos de la inflación sobre la tributación.....	114
1.6.	PARTICIPACIONES.....	115

2.	LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS .....	115
2.1.	LOS RECURSOS DEL BALANCE .....	116
2.2.	LOS RECURSOS DEL CRÉDITO .....	116
2.3.	LOS RENDIMIENTOS FINANCIEROS.....	116
2.4.	EL DIFERENCIAL CAMBIARIO.....	116
2.5.	LAS DONACIONES.....	116
2.6.	EXCEDENTE FINANCIERO DEL SECTOR DESCENTRALIZADO.....	116
2.7.	UTILIDADES DEL BANCO DE LA REPÚBLICA .....	117
2.8.	CONFISCACIONES .....	117
2.9.	RECUPERACIÓN DE CARTERA .....	117
2.10.	REGALÍAS INDIRECTAS .....	117
3.	CONCLUSIONES .....	117
4.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS .....	118

## CAPÍTULO V

### *EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DE LA GERENCIA PÚBLICA*

1.	EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DEL PLAN I)E DESARROLLO	130
2.	FUNCIONES DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTAL DEL ESTADO .....	131
2.1.	FUNCIÓN DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS.....	132
2.2.	FUNCIÓN DE DISTRIBUCIÓN .....	133
2.3.	POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO .....	134
3.	EL PROCESO HISTÓRICO DE LA FORMACIÓN DEL PRESUPUESTO ..	134
4.	DOCTRINAS SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO ....	135
4.1.	TEORÍA DUALISTA .....	135
4.2.	EL PRESUPUESTO COMO ACTO CONDICIÓN .....	135
4.3.	EL PRESUPUESTO COMO ACTO JURÍDICO COMPLEJO .....	135
4.4.	EL PRESUPUESTO COMO ACTO POLÍTICO.....	135
4.5.	EL PRESUPUESTO COMO NORMA FORMAL Y MATERIAL .....	135
4.6.	CONCEPTO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO .....	136
5.	PREPARACIÓN .....	136
5.1.	PRINCIPIOS PRESUPUESTALES .....	136
5.1.1.	Planificación.....	137
5.1.2.	Anualidad .....	137

5.1.3.	Universalidad .....	137
5.1.4.	Unidad de caja .....	137
5.1.5.	Programación integral .....	137
5.1.6.	Especialización.....	137
5.1.7.	Inembargabilidad .....	137
5.1.8.	Coherencia macroeconómica .....	137
5.1.9.	Homeostasis presupuestal.....	138
5.2.	CONFIS .....	138
5.3.	PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL .....	138
5.3.1.	Ingresos Corrientes .....	138
5.3.1.1.	Ingresos Tributarios .....	139
5.3.1.2.	Ingresos no Tributarios .....	139
5.3.2.	Recursos de Capital.....	139
6.	INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS .....	139
7.	LAS PARTICIPACIONES O TRANSFERENCIAS .....	140
8.	PRESUPUESTO DE GASTOS .....	140
9.	DISPOSICIONES GENERALES.....	141
10.	DEFINICIÓN DE LAS CUENTAS DEL PRESUPUESTO .....	141
10.1.	DISPONIBILIDAD INICIAL .....	141
10.2.	INGRESOS CORRIENTES .....	141
10.3.	APORTES .....	141
10.4.	OTROS INGRESOS CORRIENTES.....	141
10.5.	INGRESOS DE CAPITAL .....	142
10.6.	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO .....	142
10.6.1.	Gastos de personal .....	142
10.6.2.	Gastos generales .....	142
10.6.3.	Transferencias.....	142
10.6.4.	Transferencias al exterior .....	142
10.6.5.	Transferencias de previsión y seguridad social .....	142
10.6.6.	Otras transferencias .....	143
10.7.	GASTOS DE OPERACIÓN .....	143
10.8.	GASTOS DE PRODUCCIÓN .....	143
10.9.	SERVICIOS DE LA DEUDA.....	143
10.10.	GASTOS DE INVERSIÓN .....	143

11.	ELABORACIÓN DEL PROYECTO .....	143
12.	APROBACIÓN .....	144
12.1.	PRESENTACIÓN .....	144
12.2.	ESTUDIO .....	145
12.3.	SANCIÓN Y PUBLICACIÓN .....	145
12.4.	REPETICIÓN .....	145
12.5.	LIQUIDACIÓN.....	146
13.	EJECUCIÓN.....	146
14.	ANTECEDENTES .....	158
15.	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO .....	160
16.	SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA.....	162
17.	CONCEPTO DE SUPERÁVIT PRIMARIO .....	165
18.	PASIVOS CONTINGENTES .....	167
19.	CONSISTENCIA DEL PRESUPUESTO GENERAL CON EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO .....	170
20.	CONSISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES CON SUS RESPECTIVOS MARCOS FISCALES DE MEDIANO PLAZO .....	172
21.	CUANTIFICACIÓN DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS .....	172
22.	LAS NORMAS DE RESPONSABILIDAD PRESUPUESTAL Y SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	174
23.	EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO COMO INSTRUMENTO ORIENTADOR DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL .....	174
24.	TEORÍA GENERAL DE LAS VIGENCIAS FUTURAS.....	177
24.1.	VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS .....	179
24.2.	VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES.....	180
24.3.	VIGENCIAS FUTURAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES .....	182
25.	RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL POR LA MODALIDAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS.....	187
26.	CAPACIDAD DE PAGO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	187
27.	CRÉDITOS DE TESORERÍA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES.....	188
28.	CALIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES COMO SUJETOS DE CRÉDITO .....	190
29.	COLOCACIÓN DE EXCEDENTES DE LIQUIDEZ POR PARTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES .....	190
30.	OPERACIONES DE CRÉDITO ACTIVAS DE LAS ENTIDADES CREDITICIAS DE PROPIEDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.. A ESTAS ÚLTIMAS .....	190

31.	RESTRICCIONES AL APOYO DE LA NACIÓN A LAS ENTIDADES TERRITORIALES .....	191
32.	LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO POR DEUDAS CON LA NACIÓN.....	191
32.1.	VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS CRÉDITOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES .....	192
32.2.	RESPONSABILIDAD EN LAS RECLAMACIONES ANTE ENTIDADES PÚBLICAS EN LIQUIDACIÓN .....	192
33.	COBRO COACTIVO DE LOS EXCEDENTES QUE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEBEN TRANSFERIR AL PRESUPUESTO NACIONAL .....	192
34.	REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LA NACIÓN EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS.....	193
35.	RESPONSABILIDAD FISCAL EN LAS REESTRUCTURACIONES DE CARTERA .....	193
36.	INCUMPLIMIENTOS A LO DISPUESTO EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPONSABLES .....	193
37.	CONTROL .....	194
38.	CONCLUSIONES.....	194
39.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS .....	195

## CAPÍTULO VI

### *CONTROL PRESUPUESTAL*

1.	CONTROL FISCAL.....	207
1.1.	COMPETENCIAS.....	209
1.1.1.	Contraloría General de la República.....	209
1.1.2.	Contralorías territoriales .....	210
1.1.2.1.	Contraloría Departamental .....	210
1.1.2.2.	Contraloría Distrital .....	210
1.1.2.3.	Contraloría Municipal.....	211
1.2.	CONTROL FISCAL CONCURRENTE Y PREVALFENTE .....	211
1.3.	CONTROL FISCAL EXCEPCIONAL .....	212
1.4.	COLISIÓN DE, COMPETENCIAS ENTRE CONTRALORÍAS.....	215
1.5.	CONTROL A LA GESTIÓN DE LAS CONTRALORÍAS.....	216
1.6.	PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL .....	217
2.	CONTROL JURISDICCIONAL .....	218

2.1.	EL PROCEDIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA .....	218
2.2.	EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO .....	220
3.	CONTROL DISCIPLINARIO.....	222
4.	CONTROL ADMINISTRATIVO .....	230
4.1.	CONTROL DE HACIENDA.....	230
4.2.	CONTROL DE PLANEACIÓN .....	232
4.3.	CONTROL INTERNO .....	232
5.	CONTROL POLÍTICO .....	235
6.	CONTROL SOCIAL.....	238
7.	CONCLUSIONES .....	241
8.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS .....	244

## CAPÍTULO VII

### *LA DEUDA PÚBLICA*

1.	DEFINICIÓN .....	255
2.	HISTORIA .....	255
3.	CLASIFICACIÓN .....	257
4.	CONCEPTOS.....	258
4.1.	AHORRO OPERACIONAL.....	258
4.2.	INGRESOS CORRIENTES .....	258
4.3.	GASTOS DE FUNCIONAMIENTO .....	258
4.4.	TRANSFERENCIAS .....	258
4.5.	INTERESES DE LA DEUDA .....	259
4.6.	INVERSIÓN .....	259
4.7.	PLAN DE DESEMPEÑO .....	259
4.8.	CAPACIDAD DE PAGO.....	259
5.	DEUDA EXTERNA EN COLOMBIA.....	260
6.	CONCLUSIONES.....	268
7.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS .....	269

## CAPÍTULO VIII *LAS FINANZAS TERRITORIALES*

1.	RELACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y LAS AUTORIDADES LOCALES.....	282
----	---	-----

1.1.	EL ESTADO FEDERAL .....	283
1.2.	EL ESTADO UNITARIO .....	285
1.2.1.	La centralización .....	285
1.2.2.	La desconcentración .....	286
1.2.2.1.	Desconcentración territorial y simplemente jerárquica .....	286
1.2.2.2.	Desconcentración por delegación y por adscripción .....	286
1.2.3.	La descentralización.....	286
1.2.3.1.	Descentralización territorial.....	287
1.2.3.2.	Descentralización especializada por servicios .....	287
1.2.4.	Centralización política y descentralización administrativa.....	288
1.2.5.	Controles en los sistemas de centralización y descentralización	288
2.	LA SOBERANÍA FISCAL.....	292
3.	AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA .....	297
4.	LAS PARTICIPACIONES.....	306
4.1.	MARCO TEÓRICO .....	306
4.2.	TIPOS DE PARTICIPACIONES Y FORMAS DE ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	308
4.3.	BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES COLOMBIANO ANTES DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001 .....	310
4.4.	LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL DEL SISTEMA DE PARTICIPACIONES Y SU RELACIÓN CON EL PROBLEMA DEL DÉFICIT	311
4.5.	EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001, LA REFORMA AL RÉGIMEN DE PARTICIPACIONES .....	314
4.6.	DEL SITUADO FISCAL Y DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS MUNICIPIOS EN LOS INGRESOS CORRIENTES DE LA NACIÓN A LA LEY 715 DE 2001	318
4.7.	LEY 715 DE 2001 .....	322
4.8.	REGALÍAS.....	324
4.9.	SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACIÓN .....	327
5.	EL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES .....	327
6.	CONCLUSIONES.....	328
7.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS.....	328
	ÍNDICE DE MATERIAS .....	341
	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA .....	353