

JAIME RAMÍREZ PLAZAS
Profesor de la Materia

EL PRESUPUESTO PÚBLICO EN COLOMBIA



LIBRERÍA EDICIONES DEL PROFESIONAL LTDA.

ÍNDICE GENERAL

PRÓLOGO	XXIII
INTRODUCCIÓN	XXV

CAPÍTULO I

Propósitos de las Finanzas Públicas

1.	LAS FINANZAS PÚBLICAS	1
2.	OBJETIVOS	2
2.1.	Objetivo general	2
2.2.	Objetivos específicos	2
3.	PROPÓSITOS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	3
4.	FUNCIONES DEL ESTADO	3
4.1.	La función de acumulación	3
4.2.	La función de legitimación	4
5.	ORGANIZACIÓN DEL ESTADO	4
6.	TAMAÑO DEL ESTADO	6
7.	CONCEPCIONES DE LAS FINANZAS PÚBLICAS	7
7.1.	La concepción clásica	9
7.2.	La concepción socialdemócrata	10
7.3.	La concepción neoliberal	11
7.4.	La concepción neoinstitucional	11
7.5.	La concepción estructural	12
7.6.	El neoestructuralismo	13
7.7.	La concepción marxista	20
8.	CONCLUSIONES	21
9.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS	22
10.	REFERENCIAS SELECCIONADAS	32

CAPÍTULO II

El Gasto Público

1.	INTRODUCCIÓN	35
2.	OBJETIVOS	36
2.1.	Objetivo general	36
2.2.	Objetivos específicos	36
3.	DEFINICIÓN	36
4.	CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	39
4.1.	Gastos de funcionamiento	40
4.2.	Gastos de inversión	40
4.3.	Gastos que cubren el servicio de la deuda	40
5.	EL GASTO PÚBLICO SOCIAL	41
5.1	Principios constitucionales del gasto público	41
6.	DÉFICIT	42
6.1.	Déficit presupuestal	42
6.2.	Déficit fiscal	42
6.3.	Déficit de operaciones efectivas	42
6.4.	Déficit de tesorería	42
7.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA	43
8.	EL GASTO PÚBLICO EN EL GOBIERNO CENTRAL	45
8.1.	Ingresos	47
8.2.	Gastos	48
8.3.	Revolución histórica del gasto público social	53
8.4.	Causas del incremento del gasto público en el estado moderno .	55
9.	CONCLUSIONES	56
10.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS	57
11.	REFERENCIAS SELECCIONADAS	70

CAPÍTULO III

La evolución fiscal en Colombia

	INTRODUCCIÓN	73
1.	OBJETIVOS	73

1.1.	General	73
1.2.	Específicos	73
2.	HISTORIA	74
2.1.	Los virreinos	74
2.2.	Las capitanías generales	74
2.3.	Las presidencias	75
2.4.	Las provincias	75
2.5.	Los corregimientos	75
2.6.	Los municipios	75
3.	LA ESTRUCTURA FISCAL DE LA COLONIA	79
3.1.	Clasificación de los ingresos en la colonia	80
3.1.1.	Impuestos directos	80
3.1.1.1.	Tributo de indias	80
3.1.1.2.	Bula de la cruzada	80
3.1.1.3.	Medias anatas	80
3.1.1.4.	Mesada eclesiástica	81
3.1.1.5.	Espolios	81
3.1.1.6.	Vacantes mayores	81
3.1.1.7.	Subsidios eclesiásticos	81
3.1.1.8.	Enajenación de oficios o cargos públicos	81
3.1.1.9.	Donativos gratuitos	81
3.1.2.	Impuestos indirectos	81
3.1.2.1.	Diezmos	82
3.1.2.2.	Quinto real	82
3.1.2.3.	Ventas de tierras realengas	82
3.1.2.4.	Almojarifazgo	82
3.1.2.5.	Avería	82
3.1.2.6.	Alcabala	82
3.1.2.7.	Armada de Barlovento	82
3.1.2.8.	Derecho de puertos	82
3.1.2.9.	Impuesto de bodegas	83
3.1.3.10.	Pasos reales	83

3.1.2.11.	Barajas	83
3.1.2.12.	Impuesto a la sal	83
3.1.2.13.	Impuesto de cobos	83
3.1.2.14.	Impuesto de sisa	83
3.2.3.	Rentas estancadas	83
4.	LA SITUACIÓN FISCAL EN LA REPÚBLICA	83
4.1.	Período de 1810 a 1850	83
4.2.	Período de 1850 a 1930	86
4.3.	período de 1930 a 1970	87
4.4.	Período de 1970 a hoy	89
5.	CONCLUSIONES	90
6.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS	92
7.	REFERENCIAS SELECCIONADAS	104

CAPÍTULO IV

Los ingresos fiscales

	INTRODUCCIÓN	105
1	OBJETIVOS	106
1.1.	Objetivo general	106
1.2.	Objetivos específicos	106
2.	INGRESOS FISCALES	106
2.1.	Los ingresos ordinarios o corrientes	106
2.1.1.	INGRESOS TRIBUTARIOS	107
2.1.1.1.	Impuestos	107
2.1.1.1.1.	Fundamentos de la tributación	107
2.1.1.1.2.	Principios de la tributación	108
2.1.1.1.3.	Evolución histórica de los impuestos	108
2.1.1.1.4.	Los impuestos directos	108
2.1.1.1.4.1.	El impuesto a la renta	109
2.1.1.1.4.2.	El impuesto a la renta a las sociedades	111
2.1.1.1.4.3.	Impuesto sobre la renta para la equidad – CREE	112
2.1.1.1.4.4.	Impuesto mínimo alternativo nacional –IMAN– para personas naturales empleados	113

2.1.1.1.4.5.	Impuestos complementarios a la renta	114
2.1.1.1.5.	Impuesto de seguridad democrática	114
2.1.1.1.6.	Impuesto de registro y anotación	116
2.1.1.1.7.	Impuesto de timbre unificado	116
2.1.1.1.8.	Impuesto predial	117
2.1.1.1.9.	Impuesto de rodamiento	117
2.1.2.	Impuestos indirectos	117
2.1.2.1.	Impuesto a las ventas	118
2.1.2.2.	Impuesto de aduanas	119
2.1.2.3.	Impuesto a las transacciones financieras	119
2.1.2.4.	Impuesto al consumo de licores	121
2.1.2.5.	Impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco	122
2.1.2.6.	Impuesto al consumo de cerveza	122
2.1.2.7.	Impuesto a ganadores de loterías	123
2.1.2.8.	Impuesto a loterías foráneas	123
2.1.2.9.	Impuesto de industria y comercio	123
2.1.2.10.	Impuesto de degüello de ganado	124
2.1.2.11.	Impuesto de espectáculos públicos	124
2.1.2.12.	Impuesto de extracción de arena, cascajo y piedra	125
2.1.2.13.	Impuesto de delineación urbana	125
2.1.2.14.	Impuesto a la sobretasa a la gasolina	125
2.1.2.15.	Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	127
2.1.2.16.	Sobretasa para financiar la actividad bomberil	127
2.1.2.17.	Impuesto al transporte de hidrocarburos	127
2.1.2.18.	Impuesto a las ventas por el sistema de clubes	128
2.1.2.19.	Impuesto sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y premios de las mismas	128
2.1.3.	Efectos de la inflación sobre la tributación	129
2.1.4.	Las amnistías	129
2.2.	Ingresos no tributarios	130
2.2.1.	Rentas de dominio público o precios	130
2.2.2.	Tasas o tarifas	130

2.2.3.	Contribuciones	130
2.2.3.1.	Contribuciones parafiscales	130
2.2.3.2.	Contribuciones fiscales	131
2.2.3.3.	Estampillas	131
2.2.4.	Plusvalía	133
2.2.5.	Participaciones	133
2.2.6.	Multas	134
2.3.	Los ingresos extraordinarios	134
2.3.1.	Los Recursos del Balance	134
2.3.2.	Los Recursos del Crédito	134
2.3.3.	Los Rendimientos Financieros	134
2.3.4.	El Diferencial Cambiario	134
2.3.5.	Las Donaciones	134
2.3.6.	Excedente Financiero del Sector Descentralizado	135
2.3.7.	Utilidades del Banco de la República	135
2.3.8.	Confiscaciones	135
2.3.9.	Recuperación de cartera	135
3.	CONCLUSIONES	135
4.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS	136
5.	REFERENCIAS SELECCIONADAS	146

CAPÍTULO V

El presupuesto como instrumento de la gerencia pública

1.	OBJETIVOS	152
1.1.	Objetivo general	152
1.2.	Objetivos específicos	152
2.	EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DEL PLAN DE DESARROLLO	152
3.	FUNCIONES DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTAL DEL ESTADO ..	154
3.1.	Función de asignación de recursos	155
3.2.	Función de distribución	156

3.3.	Política de estabilización y crecimiento	156
4.	EL PROCESO HISTÓRICO DE LA FORMACIÓN DEL PRESUPUESTO	157
4.1.	Doctrinas sobre la naturaleza jurídica del presupuesto	157
4.1.1.	Teoría dualista	157
4.1.2.	El presupuesto como acto condición	157
4.1.3.	El presupuesto como acto jurídico complejo	158
4.1.4.	El presupuesto como acto político	158
4.1.5.	El presupuesto como norma formal y material	158
4.1.6.	Enfoques presupuestales	158
5.	CONCEPTO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO	159
6.	ETAPAS PRESUPUESTALES	159
6.1.	Preparación	159
6.1.1.	Principios presupuestales	160
6.1.1.1.	Planificación	160
6.1.1.2.	Anualidad	161
6.1.1.3.	Universalidad	162
6.1.1.4.	Unidad de caja	162
6.1.1.5.	Programación integral	162
6.1.1.6.	Especialización	162
6.1.1.7.	Inembargabilidad	162
6.1.1.8.	Coherencia macroeconómica	162
6.1.1.9.	Homeóstasis presupuestal	162
6.1.1.10.	Sostenibilidad fiscal	163
6.1.2.	CONFIS	164
6.1.3.	Programación presupuestal	164
6.1.4.	Presupuesto de rentas y recursos de capital	165
6.1.4.1.	Ingresos corrientes	165
6.1.4.1.1.	Ingresos Tributarios	166
6.1.4.1.2.	Ingresos no Tributarios	166
6.1.4.2.	Recursos de Capital	166
6.1.4.3.	Ingresos de los establecimientos públicos	166
6.1.4.4.	Las participaciones	166

6.1.5.	Presupuesto de gastos	167
6.1.6.	Disposiciones generales	168
6.1.7.	Definición de las cuentas del presupuesto	168
6.1.7.1	Disponibilidad inicial	168
6.1.7.2.	Ingresos corrientes	168
6.1.7.3.	Aportes	168
6.1.7.4.	Otros ingresos corrientes	168
6.1.7.5.	Ingresos de capital	168
6.1.7.6.	Gastos de funcionamiento	168
6.1.7.6.1.	Gastos de personal	169
6.1.7.6.2.	Gastos generales	169
6.1.7.6.3.	Transferencias	169
6.1.7.6.3.1.	Transferencias al exterior	169
6.1.7.6.3.2.	Transferencias de previsión y seguridad social	169
6.1.7.6.3.3.	Otras transferencias	169
6.1.7.7.	Gastos de operación	170
6.1.7.8.	Gastos de producción	170
6.1.7.9.	Servicios de la deuda	170
6.1.7.10.	Gastos de inversión	170
6.1.8.	Elaboración del proyecto	170
6.2.	Aprobación	171
6.2.1.	Presentación	171
6.2.2.	Estudio	171
6.2.3.	Sanción y publicación	172
6.2.4.	Repetición	172
6.2.5.	Liquidación	173
6.3.	Ejecución	173
7.	ANTECEDENTES	185
8.	MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	187
9.	SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA	189
10.	CONCEPTO DE SUPERÁVIT PRIMARIO	189
11.	PASIVOS CONTINGENTES	191

12.	TEORÍA GENERAL DE LAS VIGENCIAS FUTURAS	195
12.1.	Vigencias futuras ordinarias	197
12.2.	Vigencias futuras excepcionales	198
12.3.	Vigencias futuras para entidades territoriales	200
12.3.1.	Alcance de las vigencias futuras	201
	Ordinarias	201
	Excepcionales	201
13.	CONTROL	201
13.1.	Control fiscal	202
13.2.	Control jurisdiccional	204
13.3.	Control disciplinario	204
13.4.	Control administrativo	206
13.4.1.	Control de Hacienda	206
13.4.2.	Control de planeación	207
13.4.3.	Control interno	207
13.4.4.	Control político	207
13.5.	Control social	208
14.	CONCLUSIONES	209
15.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS	212
16.	REFERENCIAS SELECCIONADAS	223

CAPÍTULO VI

La deuda pública

1.	DEFINICIÓN	227
2.	HISTORIA	227
3.	CLASIFICACIÓN	229
4.	CONCEPTOS	230
4.1.	Ahorro operacional	230
4.2.	Ingresos corrientes	230
4.3.	Gastos de funcionamiento	230
4.4.	Transferencias	230
4.5.	Intereses de la deuda	231

4.6.	Inversión	231
4.7.	Plan de desempeño	231
4.8.	Capacidad de pago	231
5.	DEUDA EXTERNA EN COLOMBIA	234
6.	CONCLUSIONES	243
7.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS	244
8.	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	254

CAPÍTULO VII

Las finanzas territoriales

1.	RELACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y LAS AUTORIDADES LOCALES	258
1.1.	El Estado federal	259
1.2.	El Estado unitario	261
1.2.1.	La centralización	261
1.2.2.	La desconcentración	262
1.2.2.1.	Desconcentración territorial y simplemente jerárquica	262
1.2.2.2.	Desconcentración por delegación y por adscripción	262
1.2.3.	La descentralización	262
1.2.3.1.	Descentralización territorial	263
1.2.3.2.	Descentralización especializada por servicios	263
1.2.4.	Centralización política y descentralización administrativa	264
1.2.5.	Controles en los sistemas de centralización y descentralización	264
2.	LA SOBERANÍA FISCAL	268
3.	AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	274
4.	LAS PARTICIPACIONES	282
4.1.	Marco teórico	282
4.2.	Tipos de participaciones y formas de asignación y distribución.	285
4.3.	Breve descripción del sistema de participaciones colombiano antes del acto legislativo 01 de 2001	287
4.4.	La perspectiva gubernamental del sistema de participaciones y su relación con el problema del déficit	288

4.5.	El acto legislativo 01 de 2001, la reforma al régimen de participaciones	291
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	295
4.7.	Ley 715 de 2001	299
4.8.	Regalías	301
4.9.	Sistema nacional de cofinanciación	307
5.	EL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	307
6.	CONCLUSIONES	308
7.	PREGUNTAS Y RESPUESTAS	309
	ÍNDICE ALFABÉTICO	321
	BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	329