

ÍNDICE GENERAL

	PÁG.
Abreviaturas	VII
Presentación	IX
Prólogo	XIII
Nota del autor	XIX

LIBRO PRIMERO

IDEAS POLÍTICAS Y HACIENDA PÚBLICA

PARTE PRIMERA

LA HACIENDA LIBERAL

CAPÍTULO I

APRECIACIONES PRELIMINARES. EL LIBERALISMO Y LAS FINANZAS PÚBLICAS

Una introducción necesaria: la vigencia de las ideas políticas y de las ideologías	5
Etapas de la hacienda liberal	9

CAPÍTULO II

LA CLASIFICACIÓN DEL LIBERALISMO SEGÚN SU EVOLUCIÓN

Sumario	11
I. El liberalismo filosófico	12
II. El liberalismo político	17
1. El absolutismo como doctrina del príncipe providencial y único soberano	17
2. La crítica del absolutismo por el liberalismo político: crisis de la monarquía y pensamiento liberal	20
A) Derechos fundamentales y separación de poderes. El constitucionalismo y la doctrina liberal	20

B) Aspectos tributarios de la doctrina liberal: el principio de legalidad de los tributos y la votación parlamentaria del presupuesto	26
a) Libertad y tributación	26
b) Igualdad y tributación	29
c) Fraternidad y tributación	31
III. El liberalismo religioso	32
IV. El liberalismo económico	34

PARTE SEGUNDA

FASES O ETAPAS DEL LIBERALISMO

CAPÍTULO I

EL LIBERALISMO CLÁSICO U OPTIMISTA

Sumario	41
I. Antecedentes del liberismo de la escuela clásica	42
1. El racionalismo filosófico	42
2. El mercantilismo	43
3. Los pioneros del liberalismo económico: los liberales que precedieron a Smith y la fisiocracia	46
4. La revolución industrial	47
II. El liberalismo optimista de los clásicos. Los principios smithianos de los tributos	51
1. Aspectos generales del pensamiento smithiano	51
2. Planteamientos tributarios de Adam Smith. Los principios clásicos de la imposición	55
A) Gastos de defensa de la sociedad y de sostenimiento de la dignidad del primer magistrado	55
B) Gastos de administración de justicia	55
C) Gastos para el sostenimiento de las carreteras y comunicaciones ...	56
D) Gastos locales y provinciales	56

CAPÍTULO II

EL LIBERALISMO MODERNO

Sumario	59
---------------	----

Sección I. La concepción marginalista

Sección II. John Maynard Keynes o la revolución de la macroeconomía

	PÁG.
1. El legado de Lord Keynes	64
2. Aspectos tributarios del Estado keynesiano de bienestar	72

CAPÍTULO III

EL NEOLIBERALISMO

Sumario	76
---------------	----

Sección I. Introducción. La crítica del Estado providencia.
Una característica del pensamiento poskeynesiano de la que participa el neoliberalismo

Sección II. El pensamiento neoliberal

§ 1. Izquierda, derecha y neoliberalismo

I. Derecha y neoliberalismo	82
II. Izquierda y neoliberalismo	86
III. El neoliberalismo: ni a la derecha ni a la izquierda	87

§ 2. La concepción neoliberal

I. Aspectos generales. Versiones y escuelas del neoliberalismo	88
II. Aspectos filosófico-políticos del neoliberalismo	94
1. Crítica neoliberal al Estado interventor: el papel de burócratas e intelectuales. Los planteamientos de Popper y de von Mises	95
2. Libertad, individualismo, responsabilidad e igualdad de derechos como principales objetivos de los liberales	98
A) El verdadero individualismo	98
B) La responsabilidad individual	104
C) Igualdad de oportunidades e igualdad de derechos	107
3. Crítica del historicismo y del determinismo premonitorio del futuro ...	108

§ 3. Planteamientos económicos del neoliberalismo

I. El neoliberalismo y la "nueva economía de mercado". La solución liberal en contraste con la planificación socialista y el sistema de economía mixta	109
--	-----

II. Principales planteamientos económicos del neoliberalismo	117
1. Principios rectores de la interacción de los hombres en el mercado: libertad, individualismo y responsabilidad	117
2. El papel preponderante del mercado	118
3. El ofertismo: de la “propensión marginal a consumir” al estímulo de la oferta	119
4. El marginalismo y la teoría subjetiva del valor	121
5. La importancia de la moneda circulante. Crítica al desorden monetario y propuestas de retorno al patrón oro o de privatización de la emisión de moneda. La inflación como tema de especial interés para el neoliberalismo	122
A) El papel de la moneda circulante y el desorden monetario	122
B) La inflación como principal preocupación de los neoliberales	123
6. Protección de la libre competencia: eliminación de los privilegios	126
7. Eliminación o reducción sustancial de las barreras arancelarias en beneficio de la libertad en el comercio internacional	128
8. La soberanía del consumidor: el dictamen inapelable de la demanda ..	129

§ 4. Planteamientos tributarios del neoliberalismo

I. El principio del beneficio y los “impuestos reservados”	130
II. El impuesto negativo sobre la renta como instrumento fundamental de la “libertad de elegir”	131
III. Revisar la estructura del impuesto sobre la renta. Crítica del impuesto sobre la renta con alícuotas progresivas y propuesta de la “tarifa única” y de la eliminación de la “doble tributación” de sociedades y socios	132
IV. Acoger los impuestos al gasto y a capitales ociosos como tributos de mayor importancia	135
V. Defender, de modo irrestricto, el principio de reserva de ley de los tributos	136
VI. Respalda la descentralización fiscal como condición para la responsabilidad individual, la libertad y la eficiencia	136
VII. Eliminar el arancel por ser contrario a la “libre competencia” y a la “soberanía del consumidor”	137
VIII. Reducir los tributos como consecuencia o como mecanismo de o para la reducción del Estado	138

CAPÍTULO IV

¿LA TERCERA VÍA?

NEOINTERVENCIONISMO, NEOPROTECCIONISMO Y SOCIALDEMOCRACIA

Sumario	139
---------------	-----

CAPÍTULO V

LATINOAMÉRICA:
DEL ESTRUCTURALISMO CEPALINO
AL NEOESTRUCTURALISMO POSKEYNESIANO

Sección I. *El estructuralismo*

	PÁG.
Sumario	149
I. Principales planteamientos del estructuralismo	152
1. Crítica de la teoría neoclásica de las “ventajas comparativas”	152
2. Relativismo del paradigma tradicional: la concepción neoclásica de la “división internacional del trabajo” (DIT) no tiene en cuenta el desequilibrio del sector externo que caracteriza a los países periféricos	153
3. Crítica al monetarismo y a los planteamientos del Fondo Monetario Internacional: la inflación en los países latinoamericanos tiene causas estructurales y no simplemente monetarias	154
II. El legado positivo del estructuralismo: la estrategia de la industrialización deliberada	155
1. Una política proteccionista en materia de comercio exterior	155
2. Un papel mesiánico del Estado y de la ley para la redistribución y el control de las actividades económicas	156
3. Un sistema de promoción de la exportaciones sustentado en el intervencionismo estatal	157
4. Un programa de inversiones públicas con infraestructura básica (vías de comunicación, servicios, etc.)	157
5. La orientación del crédito y la inversión productiva y la realización de cambios estructurales para fortalecer la economía interior	157
III. El legado negativo del estructuralismo: empresas ineficientes protegidas por el invernadero del Estado providencia	158

Sección II. *El neoliberalismo latinoamericano*

1. La justicia social se logra mediante la igualdad en el punto de partida y no en el punto de llegada	164
2. La creación de riqueza es la estrategia ideal contra la pobreza y corresponde a los particulares y no al Estado	166
3. Orientación de la economía hacia el exterior	167
4. Una estrategia fiscal de estímulo a la inversión y no al consumo	168
5. Estímulo a la inversión extranjera como estrategia para reducir la deuda externa	170
6. La privatización como una estrategia eficaz para aumentar el ahorro público y reducir la acción del Estado	170
7. En el orden interno, la autonomía de las entidades territoriales	172

**Sección III. El neoestructuralismo poskeynesiano
y la nueva izquierda latinoamericana**

	PÁG.
1. La crítica de los neoestructuralistas al estructuralismo y al monetarismo neoliberal	174
2. Las propuestas del neoestructuralismo	177
A) Los problemas endógenos de América Latina según los neoestructuralistas	177
B) Necesidad de la acción del Estado para impulsar una estructura pro-	
C) Las tareas que debe emprender el Estado para superar los males endógenos que afectan la estructura productiva latinoamericana	179
D) El replanteamiento del "Estado de economía mixta" como legado político del neoestructuralismo	180

CAPÍTULO VI

LAS IDEAS POLÍTICAS
EN LA CONSTITUCIÓN COLOMBIANA DE 1991

Sumario	183
1. El preámbulo de la Constitución	185
2. La Constitución de 1991 y el Estado providencia	188
3. El individualismo y la discrecionalidad del Estado en la Constitución de 1991	191
4. Una conclusión necesaria: ¿la síntesis de los contrarios o el pluralismo ideológico?	200

CAPÍTULO VII

LAS NUEVAS TEORÍAS SOBRE EL CONTRATO POLÍTICO:
LEGITIMIDAD, LEGALIDAD Y DERECHO

Sumario	207
I. Los grandes temas de la política son de especial interés para el jurista. Las tres dimensiones del derecho	207
II. Flujos y reflujos del contractualismo. La indudable actualidad del "pacto social" y su proyección en Colombia	212
III. Los fines de las teorías sobre el pacto originario y la vigencia de las concepciones de Rousseau y de Kant	215
IV. El contrato originario: ¿Un hecho o una idea de la razón? La crítica de las teorías contractualistas a partir de la reflexión jurídica y su precariedad ante la nueva visión del contrato	220

V. Las teorías neocontractualistas de John Rawls, James Buchanan y Robert Nozick	223
1. John Rawls: La "posición original" y el velo de ignorancia. La concepción de la justicia como equidad ("justice as fairness")	223
2. Robert Nozick: El Estado mínimo, los "justos títulos" y la desigualdad	231
3. James Buchanan: El contrato constitucional y la apreciación económica de la política	235
VI. A manera de epílogo	240

LIBRO SEGUNDO

LA HACIENDA PÚBLICA LIBERAL
Y EL DERECHO TRIBUTARIO

PARTE PRIMERA

NOCIONES GENERALES DE HACIENDA PÚBLICA
Y DERECHO TRIBUTARIO

CAPÍTULO I

EL DERECHO DE LA HACIENDA PÚBLICA

Sumario	247
I. Algunos términos básicos: Las nociones de "fisco", "hacienda pública" y "finanzas públicas"	249
1. "Fisco" y "erario". Ciencia fiscal, derecho fiscal y política fiscal	249
2. Hacienda pública y finanzas públicas	250
A) La hacienda pública	250
B) Las finanzas públicas	253
II. El derecho de la hacienda pública	253
1. Un debate sin resolver: los términos "derecho financiero" y "derecho de la hacienda pública"	254
2. La autonomía del derecho de la hacienda pública	256
3. Definición del derecho de la hacienda pública	258
4. Subclasificación del derecho de la hacienda pública	259
A) El derecho presupuestario	259
B) El derecho monetario	260
C) El derecho tributario	265
D) El derecho de la deuda pública	267
E) El derecho cambiario	269
F) El derecho del gasto público	273

CAPÍTULO II

TEORÍAS SOBRE LA NATURALEZA
DE LA HACIENDA PÚBLICA

	PÁG.
Sumario	274
I. Teorías sobre la naturaleza económica de la hacienda pública	274
1. La tesis del cambio	275
2. La teoría del consumo improductivo del Estado	275
3. La teoría del gasto productivo del Estado	276
4. La teoría de la utilidad-valor	276
5. La gran cooperativa estatal de servicios	277
II. Teorías sobre la naturaleza sociológica de la hacienda pública	277
III. Teorías políticas sobre la naturaleza de la hacienda pública	278
IV. Tesis del “justo medio” sobre la naturaleza de las finanzas públicas	278

PARTE SEGUNDA

TEORÍA GENERAL DEL GASTO PÚBLICO.
ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LA NORMATIVA
COLOMBIANA

CAPÍTULO I

GASTO PÚBLICO Y NECESIDADES

Sumario	283
I. Necesidades privadas	285
II. Necesidades públicas	286
1. Necesidades esenciales o absolutas	286
2. Necesidades generales o relativas	287

CAPÍTULO II

DEFINICIÓN DE GASTO PÚBLICO

Sumario	289
---------------	-----

CAPÍTULO III

ASPECTOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES
DEL GASTO PÚBLICO: LA FINALIDAD Y EL ALCANCE
DEL GASTO PÚBLICO NO SON TEMAS EXCLUSIVOS
DE LA CIENCIA POLÍTICA Y TIENEN FUNDAMENTAL
IMPORTANCIA PARA LA HACIENDA PÚBLICA

Sumario	291
---------------	-----

	PÁG.
1. La finalidad y el alcance del gasto público no son temas exclusivos de la ciencia política y tienen fundamental importancia para la hacienda pública	293
2. Gastos del Estado y gastos del soberano. Los principios de legalidad, equidad y eficiencia del gasto público:	294
3. La iniciativa legislativa en materia de gasto público “de inversión”. La recuperación del poder parlamentario a partir de la Constitución de 1991. La iniciativa gubernamental en materia de “gastos de funcionamiento”, aportes a empresas industriales y comerciales del Estado y participaciones y transferencias nacionales	299

CAPÍTULO IV

“HACIENDA CLÁSICA”, “HACIENDA MODERNA” Y “HACIENDA POSMODERNA” EN RELACIÓN CON EL GASTO PÚBLICO

Sumario	306
I. La hacienda pública clásica	308
1. Noción exclusivamente “financiera” del gasto y del ingreso públicos	309
2. Preocupación por la justa distribución de las cargas públicas	310
3. A cada categoría de gastos correspondía una de ingresos	310
4. El gasto público debía ser neutro	311
5. La actividad financiera del Estado no era materia de una ciencia independiente y autónoma sino que hacía parte de la economía política	311
6. El presupuesto debía comprender un “equilibrio matemático” entre ingresos y gastos	311
7. La vigencia anual del presupuesto	313
II. La hacienda pública moderna. Réplica a los principios clásicos	315
1. El gasto público no cumple una función exclusivamente financiera	315
2. Es prioritario el objetivo de la justicia en la tributación, pero su logro no solo depende de los ingresos públicos sino también del gasto	316
3. Las diversas clases de gastos deben ser financiadas con distintos tipos de recursos pero no es viable aludir a “gastos ordinarios” y “gastos extraordinarios” con el mismo criterio de los clásicos	318
4. El gasto público no solo no es “neutro” en la práctica sino que puede y debe estar orientado a contribuir al desarrollo económico, la ocupación plena y la redistribución del ingreso (del “gasto neutro” de los clásicos al “gasto activo” de la hacienda moderna)	319
5. La actividad financiera del Estado deviene en ciencia autónoma e independiente	319
6. El ideal clásico del “equilibrio financiero” entre ingresos y gastos cedió su paso al objetivo, más ambicioso, del equilibrio de la economía en general	321

7. Los principios clásicos de la anualidad y de la unidad del presupuesto se reiteran, pero con la adición de nuevos planteamientos acordes con la necesidad de la “planeación”, el crecimiento del gasto público y la indudable dinámica de la gestión pública	321
III. La hacienda posmoderna. Del “gasto activo” de los modernos al “gasto eficiente”	323

CAPÍTULO V

CLASIFICACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

Sumario	327
I. Introducción	327
1. Propósitos generales de la clasificación	327
2. Gasto público, presupuesto y planes de desarrollo	329
II. De las diferentes clasificaciones de los gastos públicos	332
1. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista de su correspondencia con el estado de normalidad o anormalidad al que corresponda la acción pública. Los gastos ordinarios y extraordinarios y su importancia decisiva en el ámbito de la hacienda clásica y solo relativa en las haciendas moderna y posmoderna	333
A) Gastos ordinarios	333
B) Gastos extraordinarios	335
2. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista de las ideas políticas y financieras que les sirven de contexto. Gasto “neutro”, gasto “activo” y gasto “eficiente”	335
3. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista de su incidencia económica. De la tradicional clasificación presupuestal colombiana en “gastos de funcionamiento” e “inversión” y “servicio de la deuda” a la necesaria clasificación en “gastos corrientes” e “inversiones”	337
A) Las nociones de “gastos de funcionamiento”, “gastos de inversión” y “servicio de la deuda”	339
a) Los “gastos de funcionamiento”	339
b) Los “gastos de inversión” o “inversiones”	341
c) Los gastos por “servicio de la deuda”	342
B) Planteamientos sobre la necesaria modificación del actual régimen presupuestal colombiano de clasificación de los gastos públicos ...	342
4. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista del sistema político al cual correspondan	343
5. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista del principio de justicia	344
6. Clasificación de los gastos públicos en función del proceso completo o incompleto de recaudación y destino al cual se sometan. “Gastos en sentido estricto” y “gastos por beneficios tributarios”	346

7. Clasificación de los gastos públicos desde el punto de vista de la existencia de una contraprestación a favor del Estado. "Gastos de servicio" y "gastos de transferencia"	347
A) Aspectos generales de los gastos de transferencia	347
B) Las transferencias intergubernamentales en Colombia. El situado fiscal y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación.	348 ✓
Sumario	348
a) Régimen del situado fiscal de acuerdo con la Constitución de 1991	354
b) Régimen de participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación de acuerdo con la Constitución de 1991 ...	360
c) Modificaciones que se requieren en los regímenes de situado fiscal y la participación municipal de Colombia	367

PARTE TERCERA

EL PRESUPUESTO



Sumario	371
---------------	-----

CAPÍTULO I

ASPECTOS IDEOLÓGICOS DEL PRESUPUESTO.
DEFINICIÓN Y NATURALEZA JURÍDICA

Sección I. *Aspectos ideológicos preliminares*

Sumario	377
---------------	-----

Sección II. *Definición*

Sumario	382
---------------	-----

Sección III. *Naturaleza jurídica del presupuesto. Crítica a las teorías tradicionales que califican a la ley de presupuesto como un "acto condición", y no como "acto regla", y como "ley en sentido formal".*

El presupuesto público es un "acto estatal de condición" con contenido normativo y una ley en sentido "material" y "formal"

Sumario	389
I. El presupuesto es una ley plena y no una simple "ley formal"	394
II. El presupuesto como "acto estatal de condición", y no simple "acto administrativo de condición", con contenido intrínseco y extrínseco de ley ...	406

CAPÍTULO II

LOS PRINCIPIOS DEL SISTEMA PRESUPUESTAL
Y SU APLICACIÓN EN COLOMBIA**Sección I. El principio de planificación**

	PÁG.
Sumario	420
I. La "integralidad" del presupuesto y la planeación	424
II. Los sistemas de programación presupuestal y la planeación	428
1. Necesidad de los sistemas de programación en la hacienda postmo- derna	428
2. Los sistemas de programación presupuestal	430
A) El presupuesto "de ejecución", "por objetivos" o "por tareas" ("bud- get performace")	430
B) El presupuesto "por programas" ("planning, programming, bud- geting sistem". PPBS)	431
a) Antecedentes	431
b) Nociones generales sobre el "presupuesto por programas" y las condiciones en que puede operar	432
C) El presupuesto "en base cero" ("PBC" o "Zero Base Budget", "ZBB")	438
a) El sistema PBC gira en torno a la planificación	440
b) El sistema PBC se concreta en la obligación de las unidades eje- cutoras de gasto del país, de justificar y demostrar todas las apro- piaciones que requieran	440
c) La justificación y explicación de todos los requerimientos de re- cursos, a cargo de las unidades ejecutoras de gasto, se logra me- diante la conformación de "paquetes de decisión"	441
d) El organismo encargado del presupuesto fija las directrices ge- nerales de los "paquetes de decisión" y determina los gastos que, a la postre, hacen parte del proyecto de presupuesto sometido a la consideración del Parlamento	441
e) Las decisiones sobre los niveles de gasto y las actividades a em- prenderse durante la vigencia presupuestal se toman, por lo ge- neral, con apoyo en la relación "costo-beneficio"	442

Sección II. El principio de la anualidad presupuestal

Sumario	444
1. La repetición o reconducción del presupuesto	448
2. Los créditos adicionales	450
3. Los presupuestos plurianuales	452
4. Las "reservas" presupuestales y el "rezago"	453
5. Las "cuentas por pagar" y las "vigencias futuras"	456
A) Las "cuentas por pagar"	457
B) Las "vigencias futuras"	457

Sección III. El principio de "universalidad"

	PÁG.
Sumario	459
I. La cobertura presupuestal en Colombia	464
1. Cobertura	465
A) Primer nivel	465
B) Segundo nivel	465
2. El sistema presupuestal	469
II. Excepciones a la regla de "universalidad" del presupuesto en Colombia	470
1. Los recursos y gastos de las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta y el régimen especial de los establecimientos públicos	470
A) El presupuesto y los excedentes de las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta	470
B) El presupuesto y los excedentes de los establecimientos públicos ..	473
2. Las contribuciones parafiscales como excepción al principio de universalidad del presupuesto	475

Sección IV. El principio de "unidad de caja" presupuestal

Sumario	476
I. La "caja común" como primera expresión del principio de "unidad de caja presupuestal". La regla general de la "cuenta única nacional" y sus excepciones	477
1. Las "contribuciones parafiscales" como excepción al principio de "unidad de caja" y al régimen de "cuenta única nacional"	480
2. Los "fondos especiales" y el régimen de "cuenta única nacional"	481
3. El régimen presupuestal de los establecimientos públicos y la "cuenta única nacional"	488
II. La "no afectación de rentas" como expresión del principio de "unidad de caja presupuestal"	489
1. La noción de "rentas nacionales" e "ingresos corrientes" y la prohibición de su destinación específica	493
A) Los "ingresos corrientes" y las transferencias intergubernamentales	493
B) La noción de "rentas nacionales" y el alcance de la prohibición de "rentas con destinación específica" prevista en el artículo 359 de la Carta Política	500
2. Excepciones al principio de "unidad de caja" presupuestal que no están contempladas en el artículo 359 de la Constitución Política de Colombia	504
A) Las regalías por explotación del subsuelo nacional	505
Sumario	505
a) La noción de las regalías	506
b) La finalidad y el destino de las regalías	510
c) Las regalías directas e indirectas como un derecho propio de las entidades territoriales	510
d) Las regalías y los impuestos	515

B) Los monopolios como arbitrio rentístico y con una finalidad de interés público o social	522
Sumario	522
a) Nociones generales sobre los monopolios estatales	523
b) Monopolios establecidos directamente por la Constitución.	526
c) Implicaciones tributarias de la existencia de monopolios como “arbitrio rentístico” establecido para los fines del Estado	529
C) Las “rentas parafiscales”	535
3. Excepciones al principio de “unidad de caja” presupuestal que están contempladas en el artículo 359 de la Carta Política. Comentarios sobre el “gasto social”	536
Sumario	536
A) El gasto público social en la Constitución de 1991	536
B) Gasto público social e “inversión social”	538

Sección V. El controvertido principio del equilibrio presupuestal y el déficit fiscal

Sumario	542
I. Las ventajas del “déficit estratégico” y los problemas del “déficit estructural”	542
II. Noción de “déficit fiscal”	549
III. El presupuesto deficitario como estrategia para la disciplina hacendística. Comentarios sobre el artículo 347 de la Constitución Política de Colombia .	550

Sección VI. Otros principios presupuestales

I. El principio de especialización	555
II. El principio de inembargabilidad	556
III. El principio de coherencia macroeconómica	558
IV. El principio de homeóstasis presupuestal	558

PARTE CUARTA

**LOS RECURSOS DEL ESTADO.
INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO**

CAPÍTULO I

CLASIFICACIÓN DE LOS RECURSOS DEL ESTADO

Sumario	561
I. Clasificación jurídico económica de los recursos del Estado	565
1. Recursos no constitutivos de renta	565

	PÁG.
2. Recursos constitutivos de renta	568
A) Ingresos no tributarios constitutivos de renta	568
a) Ingresos no tributarios constitutivos de precio	568
b) Ingresos no tributarios "no constitutivos de precio"	571
B) Ingresos tributarios	571
II. Clasificación de los ingresos públicos desde el punto de vista presupuestal ..	573

CAPÍTULO II

LOS SISTEMAS TRIBUTARIOS

Sumario	576
---------------	-----



Sección I. Lo que debe entenderse por sistema tributario

§ 1. Teorías sobre los sistemas tributarios

Sumario	577
I. La teoría económico-política de los sistemas tributarios (teoría de Pierre Beltrame)	578
1. Los sistemas fiscales de los países industrializados	578
A) Rendimiento fiscal	578
B) La estructura fiscal	579
C) La administración	580
2. Los sistemas fiscales de los países en vía de desarrollo	580
A) Rendimiento fiscal	581
B) Estructura fiscal	581
a) Dependencia de los impuestos indirectos	581
b) La participación significativa de la "fiscalidad exterior"	582
C) La administración tributaria, una subadministración	583
3. Los sistemas fiscales de los países socialistas	584
A) Rendimiento fiscal	587
B) Estructura fiscal	588
C) La administración tributaria, relativamente simple	590
II. Teoría de los sistemas fiscales y regímenes tributarios. (Teoría de Héctor B. Villegas)	591
1. El aspecto espacial como límite del sistema fiscal	592
2. El aspecto temporal como límite del sistema fiscal	593
3. El aspecto jurídico-político de la legalidad del impuesto	593
4. El aspecto teleológico como condición del sistema fiscal	593
III. Teoría de los sistemas fiscales racionales e históricos. (Teoría de Günter Schmolders)	594

§ 2. Características ideales del sistema tributario
La correlación de los medios con los fines
de la hacienda pública

**Sección II. *Los principios constitucionales
del sistema tributario***

	PÁG.
Sumario	600 
I. Los principios de progresividad y equidad como fundamento del sistema tributario. La Constitución de 1991 y la coexistencia de impuestos directos e indirectos	601
1. La “equidad” como principio general del derecho	601
2. La equidad y la progresividad como condiciones de justicia	603
del sistema tributario	603
II. El principio de eficiencia del sistema tributario	606 

CAPÍTULO III

TEORÍA GENERAL DE LOS TRIBUTOS.
PODER TRIBUTARIO Y PRINCIPIO
DE LEGALIDAD DE LOS TRIBUTOS.
TEORÍA GENERAL DEL PODER TRIBUTARIO

Sumario	608
---------------	-----

**Sección I. *Poder tributario y principio de legalidad.
Nociones generales sobre el poder tributario***

Sumario	611
I. El profundo contenido del principio <i>nullum tributum sine lege</i>	612
II. Soberanía, “poder tributario” y “supremacía tributaria” del Parlamento ...	616
III. “Poder tributario” y “potestad de imposición”. Competencia y función tributarias	624

Sección II. *El sistema de normas y el poder tributario*

§ 1. Poder tributario de la rama ejecutiva del poder público

Sumario	638
I. Los decretos leyes y el ejercicio del “poder tributario” por el presidente de la república. Importancia del numeral 10 del artículo 150 de la Carta Política de Colombia	639
II. Los decretos legislativos de estados de excepción y el ejercicio de poder tributario por el presidente de la república	641
III. Los decretos de ley marco y el ejercicio del poder tributario por el presidente de la república	642

§ 2. Los tratados internacionales y el poder tributario del presidente de la república, del congreso y de los organismos supranacionales

	PÁG.
Sumario	644
I. El derecho tributario internacional desde la perspectiva de la imposición directa en general y del impuesto sobre la renta en particular	646
1) La exención de rentas obtenidas en el exterior	650
2) El crédito de impuestos pagados en el exterior ("tax credit")	651
3) El descuento por impuestos exonerados ("tax sparing")	652
4) El descuento por inversiones en el exterior	653
II. El derecho tributario internacional desde la perspectiva de la imposición indirecta	654
1) El comercio internacional y la economía global	655
2) Los acuerdos de libre comercio	655
III. El derecho tributario internacional y la Constitución. Poder tributario del presidente a través de la celebración de tratados. La supranacionalidad y el principio "nullum tributum sine lege"	659
1. Aspectos constitucionales del derecho tributario internacional en general	659
A) Nociones generales: La aprobación del tratado por el Congreso garantiza en teoría el respeto del principio "nullum tributum sine lege". El control previo de constitucionalidad, por la Corte, garantiza en la práctica su acatamiento	659
B) La aplicación provisional de los tratados. Ejercicio excepcional del poder tributario, con alcance transitorio, por el presidente de la república	661
2. El poder tributario en relación con el derecho tributario comunitario, supranacional o de la integración. El principio "nullum tributum sine lege" a nivel comunitario	662
A) Fases o etapas de los procesos de integración	663
a) La zona de "libre comercio"	663
b) La "unión aduanera"	664
c) El "mercado interior" o "mercado común"	666
d) La "comunidad económica"	666
B) Integración económica y derecho tributario comunitario	667

§ 3. El poder tributario y la autonomía de las entidades territoriales.
Aspectos constitucionales. El caso colombiano

Sumario	674
I. Aspectos políticos generales. Los objetivos de la descentralización	674
II. Aspectos constitucionales y de derecho administrativo	678
III. Aspectos fiscales. El poder tributario derivado de las entidades territoriales	682
1. La necesaria concurrencia de tributos nacionales y subnacionales	683
2. El poder tributario derivado de las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales de acuerdo con la Constitución de Colombia de 1991	687

**§ 4. Poder tributario derivado
de las autoridades administrativas**

PÁG.

Sumario 692

§ 5. A manera de conclusión: El principio *nullum tributum sine lege*
y el artículo 338 de la Constitución política de Colombia.
La constitución de la libertad 693

CAPÍTULO IV

LA NOCIÓN DE INGRESOS PÚBLICOS
Y EL PODER TRIBUTARIO 697

CAPÍTULO V

NOCIONES GENERALES SOBRE EL HECHO IMPONIBLE Y
EL HECHO GENERADOR DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA
SUSTANCIAL. APROXIMACIÓN AL ESTUDIO
DE LA OBLIGACIÓN TRIBUTARIA

Sumario 698

Sección I. *Nociones generales*

I. El hecho jurídico y el hecho gravado 699
II. El hecho imponible y el hecho generador 699
III. Elementos que configuran al hecho generador 702

**Sección II. *Los diversos aspectos del hecho generador
de la obligación tributaria***

§ 1. El aspecto material del hecho generador 704
§ 2. El aspecto personal del hecho generador 705
§ 3. El aspecto temporal del hecho generador 706
§ 4. El aspecto espacial del hecho generador 707

CAPÍTULO VI

TRIBUTOS NO VINCULADOS. LOS IMPUESTOS

Sumario 711

Sección I. *El impuesto como principal recurso tributario.*
Definiciones

	PÁG.
I. Definiciones de la doctrina y las legislaciones	711
II. Definición propuesta en esta obra	714
Sumario	714
1. El impuesto es una prestación tributaria	715
2. La prestación tributaria puede ser en dinero o en especie	716
3. Es una prestación con destino al Estado o a una Comunidad Supranacional como titular del "poder de imperio"	717
4. La prestación a cargo del contribuyente es definitiva, obligatoria y coercitiva	721
5. La prestación impositiva no implica ninguna contraprestación inmediata de parte del Estado o Comunidad Supranacional y en favor del contribuyente	721
6. La prestación impositiva es establecida por autoridad de la ley o de un organismo supranacional	722
7. Es una prestación cuyo objeto es el cumplimiento de los fines del Estado	722
8. La obligación tributaria nace con motivo de la ocurrencia del hecho generador	723

Sección II. *Clasificación de los impuestos*

Sumario	724
§ 1. Clasificación de acuerdo con el sistema fiscal de impuesto único o el sistema fiscal complejo	725
§ 2. Clasificación de los impuestos en directos e indirectos	729
Sumario	729
I. Aspectos generales de la clasificación tradicional de los impuestos en directos e indirectos	731
II. Criterios de distinción	734
1. Distinciones científicas entre impuestos directos e indirectos	734
A) El criterio de la incidencia	734
B) El criterio de la situación estática o dinámica de existencia o de empleo de la riqueza afectada por el impuesto	740
C) El criterio de la exteriorización de la capacidad contributiva	741
2. Distinción entre impuestos directos e indirectos desde el punto de vista jurídico administrativo	743
III. A manera de conclusión: No hay un criterio único que pueda servir de referencia, en todos los casos, para la calificación de un impuesto como directo o indirecto	744

IV. Una controversia permanente: sistema tributario e impuestos directos e indirectos	745
V. La clasificación de los impuestos en directos e indirectos y el derecho tributario comunitario	749

§ 3. Clasificación de los impuestos en reales y personales

Sumario	751
I. El concepto de impuestos personales y reales	751
1. El criterio de la distribución de la carga fiscal	753
2. El criterio de la determinación	753
3. El criterio de las garantías reales y personales	754
4. El criterio de la dinámica de la relación tributaria	754
II. Importancia de la clasificación	757

§ 4. Clasificación de los impuestos desde el punto de vista de la forma de determinación del importe tributario y en consideración al criterio fundamental de la capacidad contributiva

I. Clasificación desde el punto de vista de la determinación del “importe tributario”	759
Sumario	759
1. Subclasificación de los impuestos desde el punto de vista de la forma de pago inicialmente prevista en la ley: impuestos en dinero o en especie	762
2. Subclasificación de los impuestos desde el punto de vista de la consideración legal de un parámetro o base gravable para el cálculo del impuesto	764
3. Subclasificación de los impuestos según la “magnitud”, “parámetro” o “base” de referencia sea monetaria o no	764
4. Subclasificación de los impuestos “ad valorem” en tributos de “derrama” y de “alcuota”	765
5. Subclasificación de los impuestos de alícuota en tributos de tanto por ciento fijo, o proporcional, y variables	767
6. Subclasificación de los impuestos de alícuota variable en progresivos, regresivos y degresivos	767
7. La imposición progresiva puede revestir las siguientes modalidades de alícuota	770
A) La alícuota continua o global	770
B) La alícuota por escalones o por grados	770
C) La alícuota discrecional	771
II. La clasificación de los impuestos en progresivos o regresivos de acuerdo con el principio de la capacidad contributiva	771

§ 5. Clasificación económica de los impuestos

Sumario	776
---------------	-----

I. Imposición sobre la renta	777
1. Modalidades de la imposición sobre la renta	778
A) El impuesto sobre la renta desde el punto de vista del aspecto personal del hecho generador	778
a) El impuesto sobre la renta de las personas naturales o físicas	779
b) El impuesto sobre la renta de las personas jurídicas o morales ..	782
c) La retención en la fuente (percepción del impuesto en el origen) como instrumento eficaz de recaudo del impuesto sobre la renta ..	783
B) El impuesto sobre la renta desde el punto de vista del tratamiento de los ingresos según su fuente	784
a) Impuesto sobre la renta global	784
b) Impuesto sobre la renta cedular	784
2. Nuevos planteamientos sobre la imposición al ingreso	788
II. Imposición sobre el gasto	794
1. Clasificación de los impuestos sobre el gasto	795
A) Impuestos directos al gasto	795
B) Impuestos indirectos al gasto	796
a) Impuesto monofásico sobre las ventas	798
b) Impuestos plurifásicos sobre las ventas	802
C) Comentarios sobre el impuesto al valor agregado (IVA)	808
a) Ventajas del impuesto sobre el valor agregado	810
b) Desventajas del impuesto plurifase sobre el valor añadido. Críticas	811
c) Cálculo del impuesto sobre el valor añadido	813
d) Modalidades del impuesto sobre el valor agregado	814
2. Nuevos planteamientos sobre la imposición al gasto	817
III. Imposición sobre el capital	820
1. El impuesto al capital en relación con el impuesto sobre la renta	821
2. El impuesto al capital desde el punto de vista del "momento económico incidido"	823
A) Impuesto a las ganancias	823
B) Impuesto a la propiedad o al capital propiamente dicho	823
C) Impuesto a las transacciones	823

§ 6. Clasificación de los impuestos según el campo de aplicación: impuestos generales y especiales

I. Primer concepto	824
II. Segundo concepto	824
1. Impuesto general	824
2. Impuesto especial	824
III. Tercer concepto	825
1. Impuesto general	825
2. Impuesto especial	825

**§ 7. Clasificación de los impuestos según su figuración
en el presupuesto público**

	PÁG.
I. Impuesto ordinario o permanente	825
II. Impuesto extraordinario u ocasional	825

**§ 8. Clasificación de los impuestos desde el punto de vista
del ámbito espacial**

1. Impuestos de alcance supranacional	827
2. Impuestos de alcance estatal	827
I. Impuestos nacionales	827
II. Impuestos departamentales	828
III. Impuestos municipales	828

**§ 9. Clasificación de los impuestos
por razón de su neutralidad**

829

**§ 10. Clasificación de los impuestos desde el punto de vista
del ámbito interno o externo de la actividad económica
originaria de la deuda tributaria**

833

Sumario	833
I. Nociones generales	834
II. Evolución	835
III. Nuevos planteamientos sobre la fiscalidad exterior: el neoliberalismo y la apertura económica frente al proteccionismo. El Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) y la Organización Mundial del Comercio (OMC)	837
1. La tributación al comercio exterior en el marco del estructuralismo cepalino	837
2. La fiscalidad exterior desde la perspectiva del neoliberalismo	840
3. La tributación al comercio exterior, el GATT y la Organización Mun- dial del Comercio (OMC)	841
4. La fiscalidad exterior en Colombia —de la dependencia de los impues- tos externos a la reducción del arancel y la eliminación del impuesto a las importaciones—	843
A) Reducción del impuesto a las importaciones hasta llegar a la tarifa cero	845
B) La reducción del arancel y la eliminación de barreras paraarance- larias	845

**§ 11. La clasificación de los impuestos
y el principio fundamental de la justicia**

Sumario	846
---------------	-----

	PÁG.
I. Impuesto sobre la renta como prototipo de la progresividad	849
II. Impuesto progresivo sobre el gasto como alternativa sustitutiva o complementaria de la imposición al ingreso: ilusión o realidad.....	853
III. La imposición indirecta sobre el gasto y la justicia tributaria. Progresividad del impuesto sobre las ventas (IVA)	854
IV. A manera de conclusión: la evolución de los impuestos directos e indirectos y los contrastes de la historia	858

CAPÍTULO VII

**LOS TRIBUTOS VINCULADOS:
TASAS Y CONTRIBUCIONES**

Introducción	862
Sumario	862

Sección I. Las tasas

Sumario	867
---------------	-----

§ 1. Definición	868
-----------------------	-----

§ 2. Características de la tasa. Comentarios sobre la doctrina tradicional	884
--	-----

§ 3. La naturaleza tributaria de la “tasa” como criterio fundamental para diferenciarla del precio - tasas y precios públicos - tasas que se pagan por los particulares con motivo de la ejecución de contratos celebrados con el Estado	890
--	-----

§ 4. Aspectos cuantitativos y de distribución de la tasa (forma, método y sistema). Comentarios sobre el régimen colombiano	898
---	-----

§ 5. Naturaleza jurídica de los peajes y las contribuciones a las Superintendencias: los peajes son “tasas” y las sumas a cargo de las entidades vigiladas y a favor de las Superintendencias son “contribuciones especiales”	903
---	-----

Sección II. Las contribuciones especiales

Sumario	905
---------------	-----

§ 1. Lo que debe entenderse por “contribución”	908
--	-----

§ 2. Las tres especies de contribuciones

I. La contribución “por mejoras” o “valorización”	912
II. Las contribuciones parafiscales	914
1. Las contribuciones parafiscales como excepción al principio de universalidad del presupuesto	914

	PÁG.
2. Aspectos generales e históricos de la parafiscalidad	914
3. La noción de parafiscalidad: definición del Estatuto Orgánico del Presupuesto de Colombia (EOP) y nuestra definición	916
4. Las contribuciones parafiscales y el presupuesto público	926
III. Las contribuciones por servicios impuestos	930
Bibliografía	933
Índice de autores	959
Índice de materias	967