

JAIME RAMÍREZ PLAZAS
Profesor de la Materia

LAS FINANZAS PÚBLICAS EN COLOMBIA

QUINTA EDICIÓN



LIBRERÍA EDICIONES DEL PROFESIONAL LTDA.

ÍNDICE 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 SOCIAL DEMÓCRATA	7
4.3. LA CONCEPCIÓN NEOLIBERAL	9
4.4. LA CONCEPCIÓN NEOINSTITUCIONAL	9
4.5. LA CONCEPCIÓN ESTRUCTURAL	10
4.6. EL NEOESTRUCTURALISMO	10
4.7. LA CONCEPCIÓN MARXISTA	11
5. CONCLUSIONES	12

CAPÍTULO II

El gasto público

1. DEFINICIÓN	13
2. EL DÉFICIT	15
2.1. DÉFICIT PRESUPUESTAL	15
2.2. DÉFICIT FISCAL	15
2.3. DÉFICIT DE OPERACIONES EFECTIVAS	15
2.4. DÉFICIT DE TESORERÍA	16
3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA	16

4. EL GASTO PÚBLICO EN EL GOBIERNO CENTRAL	19
4.1. INGRESOS	21
4.2. GASTOS	24
4.3. DÉFICIT	27
5. CONCLUSIONES	29

CAPÍTULO III

La evolución fiscal en Colombia

1. HISTORIA	31
1.1. LOS VIRREINATOS	31
1.2. LAS CAPITANÍAS GENERALES	32
1.3. LAS PRESIDENCIAS	32
1.4. LAS PROVINCIAS	32
1.5. LOS CORREGIMIENTOS	32
1.6. LOS MUNICIPIOS	32
2. LA ESTRUCTURA FISCAL DE LA COLONIA	36
2.1. CLASIFICACIÓN DE LOS INGRESOS EN LA COLONIA	37
2.1.1. Impuestos directos	37
2.1.1.1. Tributo de indias	37
2.1.1.2. Bula de la cruzada	37
2.1.1.3. Medias anatas	37
2.1.1.4. Mesada eclesiástica	37
2.1.1.5. Espolios	37
2.1.1.6. Vacantes mayores	38
2.1.1.7. Subsidios eclesiásticos	38
2.1.1.8. Enajenación de oficios o cargos públicos	38
2.1.1.9. Donativos gratuitos	38
2.1.2. Impuestos indirectos	38
2.1.2.1. Diezmos	38
2.1.2.2. Quinto real	38
2.1.2.3. Ventas de tierras realengas	39
2.1.2.4. Almojarifazgo	39
2.1.2.5. Avería	39
2.1.2.6. Alcabala	39
2.1.2.7. Armada de Barlovento	39
2.1.2.8. Derecho de puertos	39
2.1.2.9. Impuesto de bodegas	39
2.1.2.10. Pasos reales	39
2.1.3. Rentas estancadas	39

3. LA SITUACIÓN FISCAL EN LA REPÚBLICA	40
3.1. PERÍODO DE 1810 A 1850	40
3.2. PERÍODO DE 1850 A 1930	42
3.3. PERÍODO DE 1930 A 1970	44
3.4. PERÍODO DE 1970 A 2006	46
4. CONCLUSIONES	46

CAPÍTULO IV

Los ingresos fiscales

1. LOS INGRESOS ORDINARIOS	47
1.1. RENTAS DE DOMINIO PÚBLICO	47
1.2. TASAS	47
1.3. CONTRIBUCIONES	47
1.3.1. Ingresos parafiscales	48
1.3.2. Contribuciones fiscales	48
1.4. IMPUESTOS	48
1.4.1. Fundamentos de la tributación	48
1.4.2. Principios de la tributación	49
1.4.3. Evolución histórica de los impuestos	49
1.4.4. Los impuestos directos	49
1.4.4.1. El impuesto a la renta	49
1.4.4.2. El impuesto a la renta a las sociedades	51
1.4.4.3. Impuestos complementarios a la renta	52
1.4.4.4. Las amnistías	53
1.4.4.5. Impuesto de registro y anotación	53
1.4.4.6. Impuesto de timbre unificado	54
1.4.4.7. Impuesto predial	54
1.4.4.8. Impuesto de rodamiento	55
1.4.5. Los impuestos indirectos	55
1.4.5.1. El impuesto a las ventas	55
1.4.5.2. El impuesto de aduanas	57
1.4.5.3. Impuesto a las transacciones financieras	57
1.4.5.4. El impuesto al consumo de licores	59
1.4.5.5. El impuesto al consumo de cigarrillos y tabaco	60
1.4.5.6. El impuesto al consumo de cerveza	61
1.4.5.7. Estampillas departamentales	61
1.4.5.8. El impuesto de industria y comercio	62
1.4.5.9. El impuesto de degüello de ganado	62
1.4.5.10. Estampillas municipales	63

1.4.5.11. Impuesto de espectáculos públicos	63
1.4.5.12. Impuesto de extracción de arena, casajo y piedra	64
1.4.5.13. Impuesto de delineación urbana	64
1.4.5.14. Impuesto a la sobretasa a la gasolina	64
1.4.5.15. Impuesto sobre el servicio de alumbrado público	66
1.4.5.16. Sobretasa para financiar la actividad bomberil	66
1.4.5.17. Impuesto al transporte de hidrocarburos	66
1.4.5.18. Impuesto a las ventas por el sistema de clubes	67
1.4.5.19. Impuesto sobre billetes, tiquetes y boletas de rifas y premios de las mismas..	67
1.4.6. Efectos de la inflación sobre la tributación	68
1.5. PARTICIPACIONES O TRANSFERENCIAS	68
2. LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS	69
3. CONCLUSIONES	69

CAPÍTULO V

El presupuesto como instrumento de la gerencia pública

1. EL PRESUPUESTO COMO INSTRUMENTO DEL PLAN DE DESARROLLO	72
2. FUNCIONES DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTAL DEL ESTADO	73
2.1. FUNCIÓN DE ASIGNACIÓN DE RECURSOS	74
2.2. FUNCIÓN DE DISTRIBUCIÓN	75
2.3. POLÍTICA DE ESTABILIZACIÓN Y CRECIMIENTO	75
3. EL PROCESO HISTÓRICO DE LA FORMACIÓN DEL PRESUPUESTO	76
4. DOCTRINAS SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO	76
4.1. TEORÍA DUALISTA	77
4.2. EL PRESUPUESTO COMO ACTO CONDICIÓN	77
4.3. EL PRESUPUESTO COMO ACTO JURÍDICO COMPLEJO	77
4.4. EL PRESUPUESTO COMO ACTO POLÍTICO	77
4.5. EL PRESUPUESTO COMO NORMA FORMAL Y MATERIAL	77
4.6. CONCEPTO JURÍDICO DEL PRESUPUESTO	78
5. PREPARACIÓN	78
5.1. PRINCIPIOS PRESUPUESTALES	78
5.1.1. Planificación	78
5.1.2. Anualidad	79
5.1.3. Universalidad	79
5.1.4. Unidad de caja	79
5.1.5. Programación integral	79
5.1.6. Especialización	79
5.1.7. Inembargabilidad	79
5.1.8. Coherencia macroeconómica	79

5.1.9. Homeóstasis presupuestal	79
5.2. CONFIS	80
5.3. PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL	80
5.3.1. Ingresos corrientes	80
5.3.1.1. Ingresos tributarios	81
5.3.1.2. Ingresos no tributarios	81
5.3.2. Recursos de capital	81
5.3.2.1. Los recursos del balance	81
5.3.2.2. Los recursos del crédito	81
5.3.2.3. Los rendimientos financieros	81
5.3.2.4. El diferencial cambiario	82
5.3.2.5. Las donaciones	82
5.3.2.6. Excedente financiero del sector descentralizado	82
5.3.2.7. Utilidades del Banco de la República	82
5.3.2.8. Confiscaciones	82
5.3.2.9. Recuperación de cartera	82
6. INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS	82
7. LAS TRANSFERENCIAS	83
8. PRESUPUESTO DE GASTOS	83
9. DISPOSICIONES GENERALES	84
10. DEFINICIÓN DE LAS CUENTAS DEL PRESUPUESTO	84
10.1. DISPONIBILIDAD INICIAL	84
10.2. INGRESOS CORRIENTES	84
10.2.1. Ingresos de explotación	84
10.2.2. Venta de bienes	84
10.2.3. Venta de servicios	85
10.2.4. Comercialización de mercancías	85
10.2.5. Otros ingresos de explotación	85
10.3. APORTES	85
10.3.1. Aportes de la Nación	85
10.3.2. Aportes de los establecimientos públicos	85
10.3.3. Aportes de otras entidades	85
10.3.4. Aportes municipales	85
10.3.5. Aportes departamentales	85
10.3.6. Aportes a la seguridad social	86
10.3.7. Otros aportes	86
10.4. OTROS INGRESOS CORRIENTES	86
10.4.1. Comisiones por recaudos para otras entidades	86
10.4.2. Otros ingresos	86

10.5. INGRESOS DE CAPITAL	86
10.6. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	86
10.6.1. Gastos de personal	86
10.6.1.1. Gastos personales asociados a la nómina	87
10.6.1.2. Servicios personales indirectos	87
10.6.1.3. Contribuciones inherentes a la nómina del sector público	87
10.6.1.4. Contribuciones inherentes a la nómina del sector privado	87
10.6.2. Gastos generales	87
10.6.2.1. Adquisición de bienes	88
10.6.2.2. Adquisición de servicios	88
10.6.2.3. Impuestos y multas	88
10.6.3. Transferencias	88
10.6.3.1. Transferencias al sector público	88
10.6.3.1.1. <i>Administración pública central</i>	89
10.6.3.1.2. <i>Empresas públicas nacionales no financieras</i>	89
10.6.3.1.3. <i>Empresas públicas nacionales financieras</i>	89
10.6.3.1.4. <i>Departamentos</i>	89
10.6.3.1.5. <i>Empresas públicas departamentales no financieras</i>	89
10.6.3.1.6. <i>Empresas públicas departamentales financieras</i>	89
10.6.3.1.7. <i>Municipios</i>	89
10.6.3.1.8. <i>Empresas públicas municipales no financieras</i>	89
10.6.3.1.9. <i>Empresas públicas municipales financieras</i>	89
10.6.3.1.10. <i>Otras entidades públicas del orden territorial</i>	90
10.6.4. Transferencias al exterior	90
10.6.4.1. Organismos internacionales	90
10.6.4.2. Gobiernos extranjeros	90
10.6.4.3. Otras transferencias al exterior	90
10.6.5. Transferencias de previsión y seguridad social	90
10.6.5.1. Pensiones y jubilación	90
10.6.5.2. Cesantías	90
10.6.5.3. Otras transferencias de previsión y seguridad social	91
10.6.6. Otras transferencias	91
10.6.6.1. Sentencias y conciliaciones	91
10.6.6.2. Destinatarios de otras transferencias	91
10.7. GASTOS DE OPERACIÓN	91
10.7.1. Gastos de comercialización	91
10.7.1.1. Compra de bienes para la venta	91
10.7.1.2. Compra de servicios para la venta	92
10.7.1.3. Otros gastos de operación	93

10.8. GASTOS DE PRODUCCIÓN	92
10.8.1. Industrial	92
10.8.2. Agrícola	92
10.8.3. Otros gastos de producción	92
10.9. SERVICIOS DE LA DEUDA	92
10.9.1. Deuda pública interna	93
10.9.1.1. Amortización deuda pública interna	93
10.9.1.2. Intereses comisiones y gastos deuda pública interna	93
10.9.2. Servicio de la deuda externa	93
10.9.2.1. Amortización deuda pública externa	93
10.9.2.2. Intereses comisiones y gastos deuda pública externa	93
10.10. GASTOS DE INVERSIÓN	94
11. ELABORACIÓN DEL PROYECTO	94
12. APROBACIÓN	94
12.1. PRESENTACIÓN	95
12.2. ESTUDIO	95
12.3. SANCIÓN Y PUBLICACIÓN	96
12.4. REPETICIÓN	96
12.5. LIQUIDACIÓN	96
13. EJECUCIÓN	97
14. SANEAMIENTO FISCAL DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	97
15. LAS LEYES DE RESPONSABILIDAD FISCAL	108
15.1. ANTECEDENTES	108
15.2. LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL EN COLOMBIA, LEY 819 DE 2003, TIENE LA CATEGORÍA DE LEY ORGÁNICA	110
15.3. MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	111
15.4. SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA	112
15.5. CONCEPTO DE SUPERÁVIT PRIMARIO	115
15.6. PASIVOS CONTINGENTES	117
15.7. CONSISTENCIA DEL PRESUPUESTO GENERAL CON EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO	120
15.8. CONSISTENCIA DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES CON SUS RESPECTIVOS MARCOS FISCALES DE MEDIANO PLAZO	122
15.9. CUANTIFICACIÓN DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS	123
15.10. LAS NORMAS DE RESPONSABILIDAD PRESUPUESTAL Y SU APLICACIÓN A LAS ENTIDADES TERRITORIALES	124
15.11. EL MARCO FISCAL DE MEDIANO PLAZO COMO INSTRUMENTO ORIENTADOR DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTAL	124
15.12. TEORÍA GENERAL DE LAS VIGENCIAS FUTURAS	128
15.13. VIGENCIAS FUTURAS ORDINARIAS	129

15.14. VIGENCIAS FUTURAS EXCEPCIONALES	130
15.15. VIGENCIAS FUTURAS PARA ENTIDADES TERRITORIALES	132
15.16. RESPONSABILIDAD FISCAL EN LA CONTRATACIÓN DE PERSONAL POR LA MODALIDAD DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS	137
15.17. CAPACIDAD DE PAGO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	137
15.18. CRÉDITOS DE TESORERÍA A LAS ENTIDADES TERRITORIALES	138
15.19. CALIFICACIÓN DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES COMO SUJETOS DE CRÉDITO	140
15.20. COLOCACIÓN DE EXCEDENTES DE LIQUIDEZ POR PARTE DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	140
15.21. OPERACIONES DE CRÉDITO ACTIVAS DE LAS ENTIDADES CREDITICIAS DE PROPIEDAD DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES A ESTAS ÚLTIMAS	141
15.22. RESTRICCIONES AL APOYO DE LA NACIÓN A LAS ENTIDADES TERRITORIALES	141
15.23. LÍMITES AL ENDEUDAMIENTO POR DEUDAS CON LA NACIÓN	141
15.24. VERIFICACIÓN DE LAS CONDICIONES DE LOS CRÉDITOS A LAS ENTIDADES TERRITORIALES	142
15.25. RESPONSABILIDAD EN LAS RECLAMACIONES ANTE ENTIDADES PÚBLICAS EN LIQUIDACIÓN	142
15.26. COBRO COACTIVO DE LOS EXCEDENTES QUE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEBEN TRANSFERIR AL PRESUPUESTO NACIONAL	143
15.27. REPRESENTACIÓN DE LOS INTERESES DE LA NACIÓN EN LAS EMPRESAS DE SERVICIOS PÚBLICOS DOMICILIARIOS	143
15.28. RESPONSABILIDAD FISCAL EN LAS REESTRUCTURACIONES DE CARTERA	143
15.29. INCUMPLIMIENTOS A LO DISPUESTO EN LA LEY DE RESPONSABILIDAD FISCAL POR PARTE DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS RESPONSABLES	144
16. CONTROL	144
17. CONCLUSIONES	144

CAPÍTULO VI

Control presupuestal

1. CONTROL FISCAL	147
1.1. COMPETENCIAS	149
1.1.1. Contraloría General de la República	149
1.1.2. Contralorías territoriales	150
1.1.2.1. Contraloría departamental	150
1.1.2.2. Contraloría distrital	150
1.1.2.3. Contraloría municipal	151
1.2. CONTROL FISCAL CONCURRENTE Y PREVALENTE	151
1.3. CONTROL FISCAL EXCEPCIONAL	152
1.4. COLISIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE CONTRALORÍAS	155
1.5. CONTROL A LA GESTIÓN DE LAS CONTRALORÍAS	156

1.6. PROCESO DE RESPONSABILIDAD FISCAL	157
2. CONTROL JURISDICCIONAL	157
2.1. EL PROCEDIMIENTO DE LA JURISDICCIÓN ORDINARIA	158
2.2. EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	160
3. CONTROL DISCIPLINARIO	162
4. CONTROL ADMINISTRATIVO	169
4.1. CONTROL DE HACIENDA	170
4.2. CONTROL DE PLANEACIÓN	171
4.3. CONTROL INTERNO	171
5. CONTROL POLÍTICO	174
6. CONTROL SOCIAL	177
7. CONCLUSIONES	180

CAPÍTULO VII

La deuda pública

1. DEFINICIÓN	185
2. HISTORIA	185
3. CLASIFICACIÓN	187
4. CONCEPTOS	188
4.1. AHORRO OPERACIONAL	188
4.2. INGRESOS CORRIENTES	188
4.3. GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	188
4.4. TRANSFERENCIAS	189
4.5. INTERESES DE LA DEUDA	189
4.6. INVERSIÓN	189
4.7. PLAN DE DESEMPEÑO	189
4.8. CAPACIDAD DE PAGO	189
5. DEUDA EXTERNA EN COLOMBIA	191
6. CONCLUSIONES	200

CAPÍTULO VIII

Las finanzas territoriales

1. RELACIÓN ENTRE LAS AUTORIDADES NACIONALES Y LAS AUTORIDADES LOCALES	202
1.1. EL ESTADO FEDERAL	203
1.2. EL ESTADO UNITARIO	205
1.2.1. La centralización	205
1.2.2. La desconcentración	206

1.2.2.1. Desconcentración territorial y simplemente jerárquica	206
1.2.2.2. Desconcentración por delegación y por adscripción	206
1.2.3. La descentralización	206
1.2.3.1. Descentralización territorial	207
1.2.3.2. Descentralización especializada por servicios	207
1.2.4. Centralización política y descentralización administrativa	208
1.2.5. Controles en los sistemas de centralización y descentralización	208
2. LA SOBERANÍA FISCAL	212
3. AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	217
4. LAS TRANSFERENCIAS	225
4.1. MARCO TEÓRICO	226
4.2. TIPOS DE TRANSFERENCIAS Y FORMAS DE ASIGNACIÓN Y DISTRIBUCIÓN	228
4.3. BREVE DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS COLOMBIANO ANTES	
DEL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001	229
4.4. LA PERSPECTIVA GUBERNAMENTAL DEL SISTEMA DE TRANSFERENCIAS Y SU	
RELACIÓN CON EL PROBLEMA DEL DÉFICIT	230
4.5. EL ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2001, LA REFORMA AL RÉGIMEN DE TRANSFE-	
RENCIAS	234
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	238
4.7. LEY 715 DE 2001	242
4.8. REGALÍAS	243
4.9. SISTEMA NACIONAL DE COFINANCIACIÓN	250
5. EL PRESUPUESTO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES	250
6. CONCLUSIONES	251
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	253