

APUNTES SOBRE HACIENDA PUBLICA

PORFIRIO ANDRES BAYUELO SCHOONEWOLFF

Trabajo de Grado presentado
como requisito parcial para
optar al título de ABOGADO.

Director de Tesis: ALBERTO JOSE PEÑA HERNANDEZ

CORPORACION EDUCATIVA MAYOR DEL DESARROLLO
SIMON BOLIVAR
FACULTAD DE DERECHO
BARRANQUILLA, DICIEMBRE DE 1985

DR# 0976

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

UNIVERSIDAD SIMÓN BOLÍVAR
BIBLIOTECA
BARRANQUILLA

T

343.04

3.356

JUNTA DIRECTIVA

RECTOR	Dr. JOSE CONSUEGRO HIGGINS
VICE RECTOR	Dr. LEONELLO MARTHE
SECRETARIO GENERAL	Dr. RAFAEL BOLAÑO MOVILLA
DECANO-ENCARGADO	Dr. RAFAEL BOLAÑO MOVILLA
SECRETARIO ACADEMICO	Dr. CARLOS LLANOS SANCHEZ
ASESOR	Dr. ALBERTO PEÑA HERNANDEZ
JURADO	Dr. ELVIRA B. DE BERCELO
JURADO	Dr. JOSE A. SANCHEZ GALINDO

Barranquilla, Diciembre de 1985

Nota de Aceptación

Presidente de Tesis

Jurado

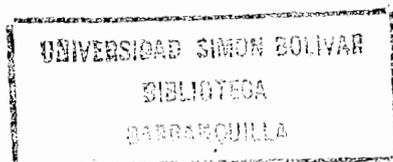
Jurado

Barranquilla, Diciembre de 1985

DEDICATORIA

A la memoria de mi hermano RICARDO ADOLFO.

Porfirio.



AGRADECIMIENTO

A los doctores Rafael Bolaño Movilla, decano encargado de la facultad de Derecho, Ignacio Consuegra Bolívar profesor de Planeación y Alberto Peña Hernández profesor de Hacienda Pública y Tributario de la Corporación Educativa Mayor del Desarrollo Simón Bolívar, por su colaboración.

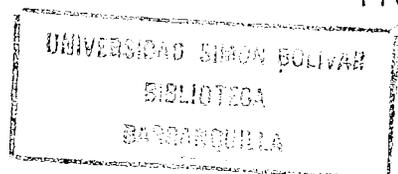
Y a todas aquellas personas que en una u otra forma colaboraron en la realización del presente trabajo.

TABLA DE CONTENIDO

	Págs.
INTRODUCCION	1
1. EL ESTADO	3
1.1. GENERALIDADES	3
1.2. ORIGEN DEL ESTADO Y LAS NECESIDADES HUMANAS	4
1.3. CONCEPCIONES ACERCA DEL ESTADO	7
1.4. DEFINICION ETIMOLOGICA Y GRAMATICAL DEL ESTADO	10
1.5. ELEMENTOS Y FUNCIONES DEL ESTADO	11
1.6. EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN COLOMBIA	16
1.7. RELACIONES DEL ESTADO CON LOS CONTRIBUYENTES	19
1.8. LAS FUENTES IMPOSITIVAS DEL ESTADO	19
1.9. LA HACIENDA PUBLICA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE COLOMBIA	20
2. LA HACIENDA PUBLICA	26
2.1. DEFINICIONES DE HACIENDA PUBLICA	26
2.2. PRINCIPALES ESTUDIOS SOBRE HACIENDA PUBLICA	29
2.3. LAS TRES CLASES DE HACIENDA PUBLICA DE ACUERDO A LOS TRES PERIODOS DE LA HUMANIDAD	32

2.4.	DIFERENCIA QUE SE PRESENTAN ENTRE LA HACIENDA P <small>U</small> BLICA Y LA ECONOMIA PRIVADA	34
2.5.	RELACION DE LA HACIENDA PUBLICA CON LA POLITICA Y CON LA ECONOMIA POLITICA	36
2.6.	MOMENTOS Y FINES DE LA HACIENDA PUBLICA	37
2.7.	LA HACIENDA PUBLICA EN LA ECONOMIA NACIONAL	39
2.8.	LA HACIENDA PUBLICA Y EL SERVICIO ADMINISTRATIVO	40
2.9.	AUXILIARES DE LA HACIENDA PUBLICA	42
2.10.	LA HACIENDA PUBLICA Y LA REVOLUCION	43
3.	EL GASTO PUBLICO	45
3.1.	DEFINICION DE GASTO PUBLICO	45
3.2.	DIFERENCIA ENTRE GASTO PUBLICO Y GASTO PRIVADO	45
3.3.	BREVE HISTORIA DE LOS AUMENTOS DEL GASTO PUBLICO	46
3.4.	CAUSAS ORIGINALES DEL AUMENTO DEL GASTO PUBLICO	47
3.5.	EFFECTOS Y CUANTIA DEL GASTO PUBLICO	49
3.6.	ORIENTACION DEL GASTO PUBLICO	49
3.7.	CLASIFICACION GENERAL DEL GASTO PUBLICO	51
3.8.	EL GASTO PUBLICO EN COLOMBIA	54
3.9.	GARANTIAS CONSTITUCIONALES DEL GASTO PUBLICO	55
3.10.	REQUISITOS PARA DECRETAR EL GASTO PUBLICO	57
3.11.	FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO	58
3.12.	FISCALIZACION DEL GASTO PUBLICO EN COLOMBIA	59
3.13.	AJUSTE FISCAL EN COLOMBIA	62
4.	LOS INGRESOS PUBLICOS	63
4.1.	BREVE HISTORIA DE LOS INGRESOS PUBLICOS	63
4.2.	ETIMOLOGIA DE LA PALABRA INGRESO	68

4.3.	CONCEPTO DE INGRESOS	70
4.4.	DIVISION DE LOS INGRESOS PUBLICOS SEGUN SELLIGMAN, JEZE, EINAUDI y JARAMILLO,	70
4.5.	LOS INGRESOS EN EL NUEVO REINO DE GRANADA	80
4.6.	LOS MONOPOLIOS OFICIALES EN EL NUEVO REINO DE GRANADA	89
4.7.	LOS INGRESOS PUBLICOS EN COLOMBIA	92
5.	LOS BIENES PUBLICOS DEL ESTADO	94
5.1.	DEFINICION DE LOS BIENES DEL ESTADO Y EL DOMINIO PUBLICO	94
5.1.1.	Bienes del Estado	94
5.1.2.	Dominio Público	94
5.2.	DIVISION DE LOS BIENES PUBLICOS DEL ESTADO	94
5.3.	CLASES DE BIENES QUE CONSTITUYEN EL DOMINIO PUBLICO Y EL DOMINIO FISCAL	96
5.3.1.	Dominio Fiscal Territorial	97
5.3.2.	Dominio Fiscal Industrial	99
5.3.3.	El Dominio Fiscal Comercial	100
5.4.	LOS BIENES DEL ESTADO SEGUN EL CODIGO CIVIL COLOMBIANO, LA CONSTITUCION NACIONAL Y EL CODIGO FISCAL	101
6.	IMPUESTOS	105
6.1.	DEFINICIONES DE IMPUESTO	106
6.2.	SUJETO Y BASE DEL IMPUESTO	109
6.3.	TEORIAS ACERCA DEL IMPUESTO	110



6.4.	FUNDAMENTO Y MEDIDA DEL IMPUESTO	112
6.5.	FINES DEL IMPUESTO	112
6.6.	CLASIFICACION DE IMPUESTO	115
6.7.	REQUISITOS DEL IMPUESTO	118
6.8.	TRASLACION, INCIDENCIA E IMPACTO DEL IMPUESTO	120
6.9.	EVASION, REMOCION Y ELUSION DEL IMPUESTO	121
6.10.	SISTEMAS DE IMPOSICION	123
6.11.	LAS FUENTES DEL IMPUESTO	125
7.	LAS CONTRIBUCIONES, LAS TASAS, LOS DERECHOS U HONORARIOS	127
7.1.	LAS CONTRIBUCIONES	127
7.1.1.	Definición	127
7.1.2.	Carácter Comunes y Diferenciales de la Con- tribución y del Impuesto	128
7.2.	LAS TASAS	129
7.2.1.	Definición	129
7.2.2.	Origen de las Tasas	130
7.2.3.	Diferencia entre las Tasas y el Impuesto	131
7.2.4.	Clasificación de las Tasas	131
7.3.	LOS DERECHOS Y HONORARIOS	132
7.3.1.	Diferencia entre los derechos y el Impuesto	133
7.3.2.	Diferencias entre las tasas y los derechos	133
7.3.3.	Formas de Recaudación de los Derechos u Honorarios	134
	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	135
	GLOSARIO	138

BIBLIOGRAFIA	142
ANEXOS	145

ALBERTO JOSE PEÑA HERNANDEZ

ABOGADO
U. Nacional

ADMINISTRADOR
U. Externado

Cambios Internacionales Comercio Exterior

Barranquilla, Noviembre 21 de 1985

DOCTOR:

RAFAEL BOLAÑO MOVILLA
Decano-Encargado de la
Facultad de Derecho
UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
E.S.D.

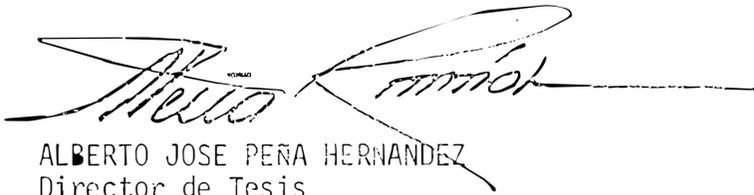
He tenido el gusto de revisar minuciosamente un ejemplar del proyecto de Tesis para la obtención al título de ABOGADO del estudiante señor PORFIRIO BAYUELO SCHOONEWOLFF, y he encontrado un vivo y palpitante interés por el estudio y cultivo de ésta rama del saber, como es la del Estado Generador de Gastos y Ordenador de los mismos.

De igual manera se tejen aquellas interrelaciones entre el Estado y la comunidad, pasando por la creación del impuesto y la creación de fórmulas para devolverlos en servicios y obras a los usuarios.

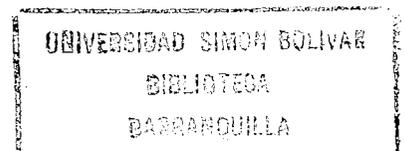
Desprovistos de intensiones analíticas profundas y teóricas propiamente dichos éstos APUNTES están llenos de frescura para la introducción al estudio de la Hacienda Pública.

Por todo lo anterior me permito expresarle muy sinceramente al señor Decano que el mencionado proyecto a mi juicio cumple las exigencias básicas para optar al título de ABOGADO y lo recomiendo para el gran número de estudiantes que hoy se forman en la Universidad bajo la ponderada dirección de nuestro rector doctor José Consuegra Higgins y de su preclara decanatura.

Cordialmente.



ALBERTO JOSE PEÑA HERNANDEZ
Director de Tesis



INTRODUCCION

La poca importancia que se le dá a la Hacienda Pública por parte de los estudiantes de la Facultad de Derecho y la falta de un texto que desarrolle en forma clara el programa, ha sido el principal motivo de este trabajo,

Se titula APUNTES SOBRE HACIENDA PÚBLICA y es la compilación y explicación de los temas más importantes de la Hacienda Pública. Está dividido en siete capítulos conformados en una forma sencilla para no perder el carácter de Apuntes.

Ha sido el fruto de la investigación y estudio de las principales obras de los hacendistas más destacadas especialmente de Colombia y algunos europeos.

El propósito del trabajo es crear un recurso didáctico para el uso de los estudiantes. Otro objetivo es que después de su debida aprobación por parte de la Universidad, distribuiré en forma gratuita cien ejemplares a los estudiantes de la Facultad de Derecho que estén cursando la materia Hacienda Pública.

Estas son las razones por las cuales me atrevo a presentar este trabajo de investigación para optar el título de Abogado.

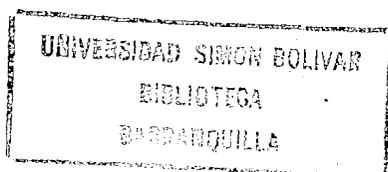
1. EL ESTADO

1.1. GENERALIDADES.

Todos los grandes filósofos, desde los jónicos hasta Platón y Aristóteles, desde los estoicos a los epicúreos, desde Hobbes a Kant, desde Hegel a Marx, han incluido en sus sistemas la consideración del Estado.

Y es que todo estudio científico sobre la vida humana es una reflexión, y como el hombre desenvuelve su vida en el mundo social, y ese medio social ha evidenciado siempre en los tiempos que podemos llamar históricos, la existencia de un poder ordenador que emana de la sociedad pero que no se confunde con ella, los filósofos y los tratadistas del derecho se han preocupado por la existencia de ese poder, de su naturaleza y de su origen.

Ahora bien, a pesar de que en este estudio hablaremos de la Hacienda Pública, es indispensable conocer el Estado en su aspecto general ya que los principios en que se rige la hacienda pública forman parte de los problemas del medio social.



1.2. ORIGEN DEL ESTADO Y LAS NECESIDADES HUMANAS.

"Son las necesidades de la naturaleza humana las que llevan al hombre a la sociedad y son los imperativos de la naturaleza social los que llevan la sociedad al Estado.

Esteban Jaramillo dice:

"La existencia en el hombre de necesidades de diversas índole y su aspiración natural a satisfacerlas, son el origen de las instituciones políticas. El ser humano, al igual de las demás criaturas vivientes, busca la satisfacción de aquellas exigencias de su organización física y moral, con el menor sacrificio posible y con el máximo de utilidad y eficacia"(1).

Dice el mismo autor: "De esas necesidades, unas se satisfacen por el esfuerzo del individuo, aisladamente o con el concurso particular de sus semejantes, y otras, por medio de la sociedad política o civil".

El hombre a través de los tiempos le ha sido difícil bastarse a si mismo y para poder atender sus necesidades vitales

¹ JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Ciencia de la Hacienda Pública Tomo I, p.

como son la comida, vivienda y vestido le ha tocado asociarse con otros hombres y de esa conjunción han surgido nuevas necesidades como las de lujo y comodidad.

Podemos decir sin errar que de la asociación natural entre los hombres nace la sociedad que en su estado primitivo se da en forma de Horda luego en Tribus y por último en familias.

Veamos ahora las principales Teorías que tratan de explicar el origen del Estado:

a. Teoría Teológica.

Esta teoría es la más antigua fue aceptada hasta muy avanzado el siglo XVIII. La misma sostiene el origen divino del Estado que Dios directamente o indirectamente fundó, revelándolo a ciertos hombres elegidos, como agentes en la tierra de su voluntad. Los mantenedores de ésta teoría son los eclesiásticos en gran parte. Hasta la Edad Moderna esta teoría constituyó casi un dogma y los reyes eran considerados como representantes de la divinidad que actuaban por revelación o inspiración divina. Esta concepción sirvió de base a la teoría del Derecho Divino de los reyes para justificar el poder de los monarcas absolutos y realizar así las llamadas exoliaciones.

En el siglo XIII esta teoría era la filosofía oficial del Estado Feudal.

b. Teoría del Pacto Social.

Teoría racional que expuso Juan Jacobo Rousseau en el siglo XVIII. Esta teoría en esencia, atribuye a la voluntad humana el origen del Estado. El Estado, la sociedad política afirma, fue creado voluntariamente por un pacto o contrato entre los hombres y precedida de una etapa social o estraso social que denomina estado natural en el cual vivió el hombre primitivo hasta que, comprendiendo las ventajas que le reportaría la vida social creó el Estado por medio de un pacto con los demás hombres, sacrificando una parte de su libertad en pro de los beneficios que obtendría de la vida común.

c. Teoría Histórica.

Para ésta teoría el origen del Estado coincide con la presencia del hombre en la tierra como integrante de un núcleo social; horda, tribu, familia.

De ésta concepción histórica han surgido dos teorías, la patriarcal y la Sociológica.

La teoría patriarcal considera que en sus orígenes la socie

dad estaba integrada por familias separadas, dentro de las cuales el vínculo fundamental era la autoridad del ascendiente varón más antiguo. Este además era el protector y señor absoluto del grupo.

La teoría sociológica, sostiene que el grupo social más rudimentario es el Clan, el cual constituye una forma de organización más avanzada que la horda. Dice además que el Clan participó en sus comienzos de las características nómada de ésta, pasando después a una fase seminómada para lograr en su etapa final el asentamiento territorial.

1.3. CONCEPCIONES ACERCA DEL ESTADO.

Veamos algunos de estas concepciones para comprender en cierta forma el ente llamado Estado:

"León Duguitt, concibe el Estado como conciencia colectiva de grupo el cual forman los hombres para satisfacer sus necesidades comunes. Compuesto por fuertes y débiles, los primeros someten a los segundos y así se forma el Estado. El Estado es, pues, la fuerza que divide a los hombres en gobernantes y gobernados. Su esencia es el poder.

La razón del dominio de los débiles por los fuertes, es la prestación de los servicios públicos, dice Duguitt. El Estado es el servicio público organizado y la relación entre gobernante y gobernado es de igualdad, mientras la prestación se

efectúa, ya que es posible la comunidad y por con siguiente el Estado.

De las necesidades comunes del grupo social sostiene Duguit, surge la Solidaridad, que hace que, para sancionar aquellas conductas que la impidan o destruyan, surja el Derecho"(2).

En la anterior cita observamos como el Estado es producto de las necesidades del hombre, dividido en fuerzas a disposición de los gobernantes para que los gobernados obedezcan y poder en esa forma prestar los servicios públicos y cuando este orden se quebranta aparece el derecho en su aspecto material.

Para el jurista austríaco Hans Kelsen el Estado es:

"Como un orden social, esto es, como un conjunto de normas que regulan las conductas humanas deseadas, estableciendo actos coercitivos como san ciones para el poder contrario. Ello significa que este orden es un orden relativamente centralizado. Instituye órganos especiales para la creación y aplicación de sus normas en particu -

2 DUGUITT, León, Manual de Derecho Constitucional. Citado por CAÑIZARES, Diego Fernando, en su teoría del desarrollo. p.21.

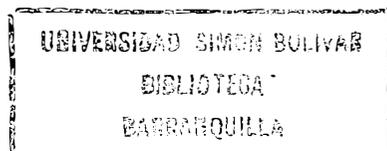
lar un orden ejecutivo centralizado a disposición de un órgano con carácter de gobierno"(3).

Hans Kelsen en su Teoría General del Estado afirma que no existe el Estado como entidad distinta del derecho. Advierte que el jurista precisa a representar el Estado como ente distinto del derecho para justificar la creación de éste y la sumisión a él del Estado. Según el mismo es el derecho el que debe estudiarse ya que el Estado se identifica con el orden jurídico. Para Kelsen, el Estado y derecho son la misma cosa.

Esteban Jaramillo dice al respecto:

"Según el concepto moderno de la ciencia financiera, el Estado es una organización cuyo objeto primordial es satisfacer ciertas necesidades públicas de carácter colectivo, que de otra manera no podrían satisfacerse. Por consiguiente, no puede asimilarse su misión fiscal a la del individuo, ya sea como padre de familia o como administrador de negocios particulares. Por otra parte, el Estado es una resultante de la reunión de individuos que se proponen realizar un bien en común, mediante la entidad llamada Gobierno; pero ese Gobierno no es, dentro del ideal democrático que la humanidad aspira

3 KELSEN, Hans. Teoría General del Estado. Citado por CAÑIZARES, Fernando Diego, en su teoría del Derecho, p.125



a realizar, algo completamente extraño al individuo y desligado de él, sino una creación de los mismos asociados, quienes intervienen, por medio de sus representantes, en la imposición de los tributos y en el manejo e inversión de los caudales públicos. Dentro de este orden de cosas, no es el gobierno, como entidad aparte, el que decide de la necesidad de impuestos y de la conveniencia o productividad de los gastos públicos; son los mismos asociados quienes tienen en último resorte la decisión del asunto"(4).

Aunque sabemos que existen dos grandes concepciones que son la materialista y la idealista, no pretendemos en este estudio adentrarnos en ese intrincado y complejísimo mecanismo filosófico, sino trata de entender en forma clara el concepto del Estado y se estrecha relación con la Hacienda Pública como disciplina científica y social que es..

1.4. DEFINICION ETIMOLOGICA Y GRAMATICAL DEL ESTADO.

El vocablo Estado, desde el punto de vista etimológico, proviene de la raíz latina status que significa orden, regla, situación jerarquizada y en ese sentido comenzó a utilizarse en la ciencia política.

4 JARAMILLO, Esteban. La Reforma Tributaria en Colombia, Archivo de la economía Nacional, p.25

El término Estado se expresa en todas las lenguas europeas derivando de la mencionada raíz: Stato en italiano, etat en francés, Staat en alemán, State en inglés y Estado en español.

En nuestro idioma estado es el participio pasivo del verbo estar, verbo que en nuestra lengua se encuentra perfectamente diferenciado del verbo ser, por cuanto significa modalidad.

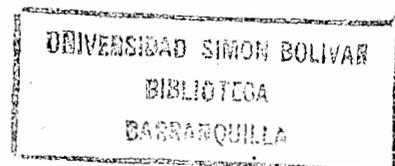
Estar significa ser en alguna indicación de permanencia ya sea de lugar, tiempo, modo, condición, etcétera; y estado expresa claramente indicación de permanencia, lo que no cambia, lo que permanece desde algún punto de vista posible.

Ambas significaciones: la derivada de la raíz latina y la gramatical, en nuestro idioma se complementan a la perfección para ofrecer la designación genérica de orden que permanece, significación que en materia política nos explica bastante en relación con el origen del vocablo Estado.

1.5. ELEMENTOS Y FUNCIONES DEL ESTADO.

Los elementos que constituyen al Estado son:

a. El Territorio.



Es el elemento básico material del Estado, en el que se asienta un pueblo sometido a una misma soberanía y separada de sus vecinos por fronteras. Comprende las tierras, las aguas y el espacio aéreo limitados por dichas fronteras, así como cierta extensión de los ríos y lagos limítrofes y de los mares litorales.

b. La Población.

Es la presencia del elemento humano en un territorio determinado, que configura la existencia del Estado. El elemento humano, frente al Estado, tiene derechos y deberes correlativos.

c. La Soberanía.

Es la independencia de un Estado expresada en su libre derecho y propia decisión para determinar sus asuntos internos sin violar los derechos de los otros Estados o principios o reglas del derecho internacional.

Las funciones del Estado explicación:

Desde tiempos de Aristóteles, todos los esfuerzos del pensamiento político idealista se han dirigido en este aspecto, al estudio sistemático de las diversas manifestaciones for-

males de la potestad estatal; legislar, administrar y juzgar, hasta la aparición de la teoría de Montesquieu en el siglo XVIII, que planteó y fundamentó la división del poder político, en tres poderes, representado cada uno por un órgano encargado de las funciones respectivas.

A partir de la tesis de Montesquieu todas las especulaciones sobre derecho político se centraron alrededor del tema de la tripartición de poderes, de sus proyecciones a través del desarrollo histórico, de su dudosa presencia en los regímenes parlamentarios, de la consideración acerca del carácter de poder de la administración de justicia, y del estudio de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial del Estado. Mas, el análisis de la actividad del Estado desde el punto de vista jurídico-formal, no proporciona el conocimiento de las funciones esenciales que caracteriza al aparato estatal como institución política fundamental de la sociedad en toda su integridad.

Algunos autores han clasificado las funciones del Estado en ese sentido, distinguiendo entre otras:

a. Funciones de fuerza.

Son aquellas que implican actividad de defensa contra peligros externos y mantenimiento del orden interior.

b. Funciones de derecho.

Que entrañan la elaboración, establecimiento y ejecución de las leyes, así como la de administración de justicia, apoyadas todas ellas por las funciones de fuerza.

c. Funciones de civilización.

Que son las que propenden al desarrollo económico, cultural y el bienestar común en general.

Aparte de estas funciones el Estado tiene en forma independiente dos funciones generales: una INTERIOR y otra EXTERIOR. Es decir, está llamado a defender los intereses de la clase que representa tanto en el interior de su territorio mediante el ejercicio de funciones específicas de carácter económico, político, jurídico, ideológico, educativo, cultural, etcétera; como en el exterior del mismo, en sus relaciones con los demás Estados. La principal de dichas funciones es la interior, que determina a su vez la posición del Estado respecto a la política exterior.

El Estado lleva a cabo sus funciones a través de los órganos en que fragmenta su poder y que integran en su conjunto el gobierno, apareciendo de este modo las funciones estatales, como funciones de gobierno.

De lo anterior se puede decir que desde el punto de vista de las funciones del Estado, los organos de poder se clasifican en Legislativos, Ejecutivos y Jurisdiccionales.

En el caso de Colombia las funciones del Estado están expresadas en el título V de la Constitución Nacional "De las ramas del poder público y del servicio público".

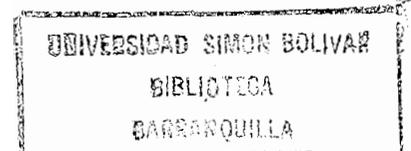
Dice el artículo 55 de la Constitución Nacional;

" Son ramas del poder público las legislativa, la ejecutiva, y la jurisdiccional"(5).

"El congreso, el gobierno y los jueces tienen funciones separadas, colaboran armónicamente en la realización de los fines del Estado".

El término rama usado para la división del poder público se emplea desde la reforma Constitucional de 1945; anteriormente en 1936 se le daba el nombre de "organos del poder público" y en 1886 se les llamó poderes públicos.

⁵ PEREZ ESCOBAR, Jacobo, Constitución Política de Colombia, título V, artículo 55



1.6. EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN COLOMBIA

El intervencionismo es un sistema político que preconiza la intervención activa del Estado en la economía y situación social de los súbditos.

En Colombia podemos observar este intervencionismo desde el año de 1886 y sus avances a través de los años.

En la Constitución Colombiana de 1886 en su título III "De los Derechos y garantías sociales", artículo 30 aparece la intervención estatal.

"Artículo 30. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, - con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. - Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares - con la necesidad reconocida por la misma Ley, el interés privado deberá ceder al interés social"(6).

Más tarde con el Acto Legislativo número 1 de 1936 y su Artículo 10 se hace una enmienda al art.30 de la Constitución.

6

PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Constitución Política de Colombia
Título III; artículo 30,

Este inciso 2º dice los siguiente:

"La propiedad es una función social que implica obligaciones. Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo , el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara" (7)

El intervencionalismo estatal es palpable en el artículo 32 del Acto Legislativo número 1 de 1945 el cual decía:

"Artículo 32. El Estado puede intervenir por mandato de la Ley en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho"(8)

Aparece en este artículo el concepto de Racionalizar que hace unos años era un vocablo nuevo (neologismo) sin definir,

⁷ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Constitución Política de Colombia, Título III, art.30. número 2.

⁸ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. IBID. Título III, art.32.

actualmente quiere decir : "Hacer más eficaz y menos costoso un proceso de producción ",

Posteriormente se sustituyó este artículo 32 por el artículo 4 del Acto Legislativo número 46 de 1966 , que reformó la Constitución Nacional y el cual fue aprobado por el Congreso en 1967.

Artículo 4 El Artículo 32 de la Constitución quedará así:

"Se garantiza la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo económico.

Intervendrá también el Estado, por mandato de la ley, para dar pleno empleo a los recursos humanos y naturales, dentro de una política de ingresos y salarios, con miras a que el desarrollo económico tenga como finalidad esencial realizar la justicia social y el mejoramiento armónico de las condiciones de vida de los trabajadores " (9). (Anales del Congreso 29 de Marzo de 1967).

⁹ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Constitución Política, de Colombia
Título III, art.32, inciso 2

"Con el Acto Legislativo Número 1 de 1968 en su Artículo 6, el inciso segundo del artículo No.32 sufre unos cambios en la redacción".

1.7. RELACIONES DEL ESTADO CON LOS CONTRIBUYENTES

Estas relaciones se derivan del derecho que tiene el Estado de exigir a las personas naturales y jurídicas el pago del impuesto para subvenir a las necesidades de la administración, de acuerdo con sus capacidades económicas, y sin que haya lugar a contraprestaciones de ninguna clase. Pero el contribuyente que se considere lesionado en sus legítimos intereses, tiene el recurso de reconsideración y de apelación ante las autoridades competente.

1.8. LAS FUENTES IMPOSITIVAS DEL ESTADO

La pregunta sería ¿de donde deriva el Estado Colombiano los ingresos de derecho público?

Una de las principales fuentes del Estado es la RENTA; que puede derivar del capital o del trabajo en forma exclusiva; y en muchos casos de la combinación de ambos factores.

Con base a esto han surgido tesis de que el Estado no debe tocar el capital al cobrar los impuestos, o sea que no debe afectar la fuente originaria de la renta.

se previa para entrarnos en el estudio de la Hacienda Pública, reproduzco a continuación los preceptos constitucionales que determinan la Hacienda en la República de Colombia.

"Artículo 202. Pertencen a la República de Colombia:

1º Los bienes, rentas, fincas, valores, de derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana en 15 de Abril de 1886.

2º Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización.

3º Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio Nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores, hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

Artículo 203. Son de cargo de la República las deudas interior y exterior, reconocidas ya, o que en lo sucesivo se reconozcan, y los gastos del servicio público nacional.

La Ley determinará el orden y modo de satisfacer estas obligaciones.

Artículo 204. La Ley que establezca una contribución indirecta o aumento de impuestos de esta clase, determinará la fecha en que comenzará a cobrarse (Artículo 64 del Acto Legislativo número 1 de 1968).

Artículo 205. Las variaciones en la tarifa de aduanas se decretarán por el Gobierno de conformidad con las leyes que contempla el ordinal 22 del artículo 76, y entrarán en vigencia de acuerdo también con lo que prescriban dichas normas (Artículo 65 del Acto Legislativo número 1 de 1968).

Artículo 206. En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el Presupuesto de Rentas, ni hacer erogación del Tesoro que no se halle incluida en el de Gastos. (Artículo 66 del Acto Legislativo número 1 de 1968).

Artículo 207. No podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las Municipalidades, ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto.

Artículo 208. El Gobierno formará anualmente el Presupuesto de Rentas y junto con el proyecto de Ley de Apropiações, que deberá reflejar los planes y programas, lo presentará al Congreso en los primeros diez días de las sesiones ordinarias de julio.

Las comisiones de Presupuesto de las dos Cámaras deliberarán conjuntamente para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações.

PARAGRAFO. El Gobierno incorporará sin modificaciones, al proyecto de Ley de Apropiações, el que cada año elaboren conjuntamente las Comisiones de la Mesa de las Cámaras para el funcionamiento del

Congreso, conforme a leyes preexistentes

Sin embargo, el Gobierno durante el primer debate podrá presentar observaciones sobre las cuales decidirá la Comisión (Artículo 67 del Acto Legislativo número 1 de 1968).

Artículo 209. Si el Congreso no expidiere el Presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio (Artículo 68 del Acto Legislativo número 1 de 1968).

Artículo 210. El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la Administración. En cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa, se expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.

Los cómputos de las rentas, de los recursos de crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con el concepto previo y favorable suscrito por el Ministerio del ramo.

En la Ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no haya sido propuesta a las respectivas Comisiones y que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto de

cretado conforme ley anterior, o destinado a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo de que trata el ordinal 4º del artículo 75 (Artículo 69 del Acto Legislativo número 1 de 1968).

Artículo 211. El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del Presupuesto de Gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir un nuevo gasto, sea por reducción o eliminación de partidas o por aumento en el cálculo de las rentas y otros recursos, sino con la aceptación escrita del Ministro de ramo.

Ni el Congreso ni el Gobierno podrán proponer el aumento o inclusión de un nuevo gasto, si se altera con ello el equilibrio entre el Presupuesto de Gastos y el de Rentas.

El Congreso podrá eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el Gobierno, con excepción de las que se necesiten para el servicio de la deuda pública, las demás obligaciones contractuales del Estado, la atención completa de los servicios ordinarios de la administración y las inversiones autorizadas en los planes y programas a que se refiere el ordinal 4º del artículo 76.

Si se elevare el cálculo de las rentas, o si se eliminare o disminuyere algunas de las partidas del proyecto respectivo, las sumas así disponibles, sin exceder su cuantía, podrán aplicarse a otros gastos o inversiones autorizados conforme a lo prescrito en el inciso final del artículo 210 de la Constitución (Artículo 70 del Acto

Legislativo número 1 de 1968).

Artículo 212. Cuando haya necesidad de hacer un gasto imprescindible a juicio del Gobierno, estando en receso las Cámaras, y no habiendo partida votadas o siendo ésta insuficiente, podrá abrirse un crédito suplemental o extraordinario.

Estos créditos se podrán por el Consejo de Ministros, instruyendo para ello expedientes y previo dictamen favorable del Consejo de Estado.

Corresponde al Congreso legalizar estos créditos.

El Gobierno puede solicitar del Congreso créditos adicionales al Presupuesto de Gastos (Artículo 91 del Acto Legislativo número 1 de 1945).

Artículo 213. El poder Ejecutivo no podrá abrir los créditos suplementales y extraordinarios de que trata el artículo 212 de la Constitución, ni hacer traslaciones dentro del Presupuesto sino - en las condiciones y por los trámites que la ley establezca (Artículo 68 del Acto Legislativo número 3 de 1910)"(10).

¹⁰ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Constitución Política de Colombia
Tercera Edición, Lebrería Horizontes, Bogotá, 1976.

2. LA HACIENDA PUBLICA

2.1. DEFINICIONES DE HACIENDA PUBLICA,

1. Luigi Einaudi tratadista italiano la define ; " La ciencia de la Hacienda es la ciencia de las leyes según las cuales los hombres proveen a la satisfacción de ciertas necesidades particulares que, para distinguirlas de las necesidades ordinarias privadas, se llaman públicas" (1).

2. Federico Flora trae la siguiente definición:

" La ciencia de la hacienda estudia los principios abstractos, los objetivos políticos, las normas legislativas que rigen la adquisición, la gestión y el empleo de las riquezas requeridas por los entes políticos para la satisfacción de las necesidades públicas; o tambien, más concisamente, pero menos

¹EINAUDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública, tercera edición, p.3.

exactamente, la distribución abstracta, histórica, jurídica del costo de producción de los servicios públicos entre los miembros del agregado político" (2).

3. Esteban Jaramillo tratadista Colombiano la define: "Es el conjunto de bienes materiales de que disponen los que gobiernan las entidades políticas, para atender a la satisfacción de las necesidades colectivas" (3).

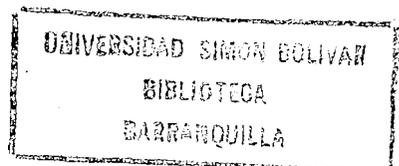
En ésta definición debe entenderse como bienes materiales, los económicos que son, los impuestos, contribuciones, tasas, empréstitos.

Para Esteban Jaramillo la Hacienda Pública surge de la necesidad de un patrimonio colectivo o sea cierta cantidad de bienes puestos a disposición del Estado, para que este lleve las funciones que le atañen como ente gubernativo.

Siguiendo éste orden de ideas vemos como Esteban Jaramillo en su Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública hace una distinción entre la Hacienda Pública y Ciencia de Ha

² FLORA, Federico. Manual de Ciencia de la Hacienda, tomo I págs. 39,40.

³ JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, tomo I, p.3.



cienda Pública : " La Hacienda Pública es cosa distinta de la Ciencia de la Hacienda Pública, llamada también Ciencia de las Finanzas y Ciencia Fiscal. Esta es el conjunto de reglas y principios que determinan la manera de constituir, administrar e invertir el patrimonio público" (4).

Como se puede observar en éstas definiciones existe un criterio clásico, pero que modernamente ha tenido que ser reemplazado por uno positivo dentro del concepto fiscal estatal de lo que podemos decir que la Hacienda del Estado o Pública es :

El proceso dinámico mediante el cual el Estado obtiene y dispone de ciertos ingresos y bienes por medio de la relación Estado y súbdito con base a las normas constitucionales y legales de las que está revestido, El Estado mediante esa relación y esos preceptos constitucionales, establece los gravámenes los cuales deben pasar por tres etapas que son Gestión, Recaudación y Erogación, o sea la creación y administración, cobro y repartición.

⁴JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, primera edición, tomo I, págs. 3,4.

2.2. PRINCIPALES ESTUDIOS SOBRE HACIENDA PUBLICA,

1. En Alemania, en los siglos XVIII y XIX, las finanzas públicas eran consideradas como una parte de la actividad política, sujeta a las mismas normas que los negocios particulares. El primero de los tratadistas alemanes de ciencia fiscal fue J.H. Von Justi, cuyos estudios alcanzaron en su país un nivel de madurez y desarrollo; éste tratadista decía que la principal renta del Estado eran los Bienes del Dominio Público, además hace un estudio de los impuestos, defendió las operaciones de crédito público y la manera de pagarlos, como también la acumulación y ahorro de tesoros para casos extraordinarios.

En 1.877 aparece la obra de Adolfo Wagner, titulada "Ciencia de las Finanzas", criticada ésta por el Socialismo, pero con una indiscutible competencia a pesar de ser una obra incompleta.

2. En Italia, en la edad media aparecen las primeras instituciones democráticas y consigo el aumento del gasto público y los impuestos directos sobre la propiedad y renta de los ciudadanos, dando lugar a acaloradas discusiones entre estadistas y hombres de ciencia.

Es entonces cuando aparece en esa época la obra de Diomédés Ca

rafa, titulada "De regis et boni principis officio", (La administración y beneficios cargos del príncipe), sentando las bases que sirvieron para la formación e inversión del tesoro público.

En éstos últimos tiempos han aparecido otros tratadistas como Beccaria, Federico Flora, Luigi Cossa y otros que han tratado ésta materia con una gran capacidad. Italia es uno de los países donde se han hecho los más completos estudios sobre Hacienda Pública.

3. En Francia, en el año de 1.576 aparece la obra de Jean Bodin titulada "Lex Six Livres de la Republique", obra de vital importancia ya que sirvió de ejemplo a muchos tratadistas de ese entonces, además influyó en la vida de ciertos países. Bodin en el libro VI de ésta obra hace un estudio sobre la Hacienda Pública bajo el título de "Varias Cuestiones Políticas", para Bodin la Hacienda Pública es el nervio del Estado. En esa parte de su obra diluce los medios de crear las rentas el empleo y provecho de las mismas y el ahorro y economía para los gastos extraordinarios,

En el año de 1.875 aparece la obra de Paul Leroy-Beaulieu, "Tratado de la Ciencia de las Finanzas" y la obra de Jéze Gaston, "Elementos de la Ciencia de las Finanzas y la legislación Financiera Francesa", pero el que ocupa el primer puesto

en literatura fiscal es Leroy-Beaulieu con su obra, a pesar de ser muy antigua.

4. En los Estados Unidos, encontramos los estudios de Adam H.C. sobre Ciencia Fiscal y las monografías Edwin R.A. Seligman, sobre impuestos, traslación e incidencia, impuestos progresivos, income-tax o impuesto sobre la renta.

5. En España, encontramos la obra de José María Piernas Hurtado, titulada Tratado de Hacienda Pública y Examen a la Española, donde hace un estudio de las instituciones fiscales de España, crédito público y presupuesto.

6. En Inglaterra, el estudio de la Hacienda Pública despertó interés a fines del siglo XVII, con la obra de Jean Bodin traducida al inglés y que sirvió de principal fuente de información, más tarde es publicada la obra de William Petty "Tratado sobre Impuestos y Contribuciones", siendo el primer estudio ordenado y científico que en Inglaterra se conocía; éste autor dividió las rentas de acuerdo al objeto que se destinan.

En 1.776, aparece la obra de Adam Smith, titulada "La riqueza de las Naciones".

En 1.845 Mc Culloch publica el "Tratado sobre impuestos y el

Sistema de Amortización". Por último en 1,892 aparece la obra de Bastable C.F, sobre "Hacienda Pública" presentada en toda su magnitud la ciencia fiscal.

7. En Colombia, encontramos los estudios de Rafael Nuñez en su "Reforma Política", "Elementos de Hacienda Pública" del doctor Clímaco Calderón, "Cuestiones económicas y fiscales" del conocido doctor José María Rivas Groot, la Memorias de José María Castillo y Rada, "Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública" del ilustre profesor Esteban Jaramillo, "Finanzas Públicas" del doctor Abel Santos Cruz, "Principios de Hacienda Pública" de Aurelio Camacho Rueda y muchos otros autores que han tratado este estudio con criterios modernos.

El anterior resumen histórico sobre los principales estudios de Hacienda Pública es de mucha importancia por que nos permite conocer los diferentes sistemas de finanzas que se dieron en los países europeos y americanos, además nos permite también conocer los diferentes autores y sus importantes obras las cuales son todavía el engranaje de muchos estudios.

2.3. LAS TRES CLASES DE HACIENDA PUBLICA DE ACUERDO A LOS TRES PERIODOS DE LA HUMANIDAD

De acuerdo a la forma de gobiernos que se dieron en ese pe

río do se distinguen los siguientes sistemas de Hacienda Pública:

a) La Hacienda Patrimonial, se dió en la Edad Media en Europa donde las operaciones financieras entre Estados no eran importantes y por lo tanto no merecían un estudio profundo de su funcionamiento. La característica de ésta Hacienda era el Dominio de los bienes públicos por parte de la autoridad política y los principes, los cuales lo explotaban como cosa propia.

b) La Hacienda Regalística, corresponde esta Hacienda a la época de las monarquías absolutas y de derecho divino, en las que las necesidades públicas se confundían con las del soberano o monarca y la de los aristocráticos o clases privilegiadas. Los ingresos públicos en ésta hacienda los constituían las regalías e impuestos, que más bien eran despojos violentos.

c) La Hacienda Tributaria, que corresponde a un moderno y derivado régimen Representativo, en el que la soberanía reside en la Nación, de la cual emanan los poderes públicos por medio del ejercicio electoral. En este sistema los gravámenes no se miran como disposiciones dictatoriales de una autoridad extraña al pueblo y reñida con sus intereses, sino como un querer del pueblo por medio de sus representantes, para el

bienestar social común a todos. (Gobierno de todos para todos).

2.4. DIFERENCIAS QUE SE PRESENTAN ENTRE LA HACIENDA PUBLICA Y LA ECONOMIA PRIVADA

Entre las principales anotamos las siguientes:

1) En la Economía Privada, se busca el bienestar de un reducido número (grupo) de personas, como de la familia, y la empresa industrial y comercial, mientras que en la Hacienda Pública como actividad financiera, busca la satisfacción de las necesidades en la colectividad política, cuyo radio de acción es más amplio.

2) La Economía Privada, satisface en primer lugar las necesidades materiales como son la alimentación, habitación, vestido, etc. Y en segundo lugar, las inmateriales como la educación intelectual y la estética, mientras que en la economía de los entes públicos se da el mismo proceso pero en forma inversa, primero se atienden las necesidades inmateriales, tales como la defensa nacional, el orden interno y la administración de justicia, etc., y en segundo lugar las materiales como la construcción de obras públicas e industriales.

3) En la economía privada se hacen los proyectos a corto plazo, mientras que la pública se hacen proyectos a largo plazo

e indefinidos, ya que el Estado tiene vida indefectible e ilimitada.

4) En la economía privada se consiguen las cosas mediante el sistema de la libre contratación, mientras que en la pública se consiguen por el mismo sistema y además dentro del sistema de monopolios fiscales, impuestos, derechos u honorarios, etc.; sistemas éstos vedados a las personas particulares.

5) En la economía privada se trata de conseguir un beneficio en efectivo (lucro efectivo), en la pública no se procura esto, sino servicios eficientes para el conglomerado social.

6) En la economía privada, se obtienen los ingresos de una fuente única (sumas que sobrepasan a los ingresos oficiales) mientras que los ingresos públicos se obtienen de diversas fuentes.

7) En la economía privada se puede determinar con facilidad las ganancias y pérdidas de cualquier negocio, en la pública no se puede precisar con exactitud la utilidad o pérdida de los gastos del Estado.

Vista la diferencia entre Hacienda Pública y Economía Pri-

vada podemos decir que existe un Sector Público y uno Privado en Colombia, está integrado de la siguiente manera:

Sector Público: Está integrado por la Nación y las demás entidades de derecho público, como los departamentos y los municipios, los institutos descentralizados, las corporaciones públicas autónomas.

Sector Privado: Está representado en la economía privada por personas naturales y jurídicas. Ejemplos: sociedades mercantiles, corporaciones gremiales, sindicatos de empleados y obreros.

2.5. RELACION DE LA HÁCIENDA PÚBLICA CON LA POLÍTICA Y CON LA ECONOMÍA POLÍTICA.

Comenzamos éste estudio con el conocido aforismo "Dadme buenas finanzas y yo os daré buena política". Teniendo en cuenta ésto podemos decir que un gobierno sin recursos es un gobierno que está incapacitado para satisfacer todas las necesidades y funciones que le competen como tal, siendo así no podría dar una buena política. Una buena política sería una democracia en todo el sentido de la palabra y con ella los mejores sistemas de imposición donde el contribuyente se tenga en cuenta de acuerdo al grupo social y capacidad económica.

De lo anterior podemos decir que la política y la hacienda pública están relacionadas como decía el barón Luis, Ministro de Hacienda de Francia, "Dadme buena política y yo daré buenas finanzas", en la Monarquía de Julio.

Existe también una relación entre la Hacienda Pública y la Economía Política, pero actualmente aquella no forma parte de ésta debido a las diferencias que han surgido entre la actividad financiera y la actividad económica, diferencias que imponen campos distintos.

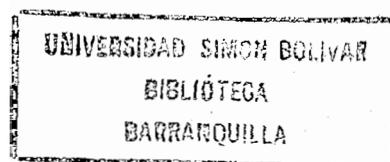
La actividad financiera se mueve en los campos políticos y sociales, campos que no son de competencia para la economía política.

Tal relación sería únicamente en el aspecto económico.

2.6. MOMENTOS Y FINES DE LA HACIENDA PUBLICA.

La Hacienda Pública tiene dos momentos que son:

- a) La determinación de los gastos necesarios a los entes políticos, y
- b) La apropiación de los recursos indispensables para efectuar aquellos.



Con base a éstas dos funciones fundamentales se pueden hacer algunas investigaciones en la Hacienda Pública.

1. Se puede hacer una investigación ABSTRACTA, correspondiente a la ciencia pura, buscando las causas primeras y estudiando los principios generales y constantes que rigen la economía pública.
2. Se puede hacer una investigación HISTORICA, donde se analice y observe el curso que hasta ahora han tenido las instituciones fiscales sacando sus aspectos positivos y negativos y así sentar las bases de un nuevo sistema financiero que resulte útil a la sociedad.
3. Se puede hacer una investigación POLITICA, basada en la realidad y a las circunstancias del lugar, tiempo y modo tratando de sacar conclusiones estratégicas y evitar un conflicto social innecesario.
- 4- Se puede hacer una investigación LEGISLATIVA, con el fin de elevar a la categoría de leyes, ordenanzas, decretos, y acuerdos, las conclusiones sacadas de las mencionadas investigaciones.

Los fines de la Hacienda Pública son:

Fines Fiscales, o sea conseguir ingresos al tesoro público y determinar la inversión de los mismos en servicio a la sociedad.

Fines Sociales, se deriva del primero al tratar de conseguir esos ingresos por medio de cargas públicas que deben ser en lo más posible equitativas sobre las clases sociales bajas, además los ingresos obtenidos deben invertirse en obras de fomento e interés social.

Fines económicos, mejorar y organizar el sistema financiero; impuestos, protección a la industria nacional y ejecución de obras.

2.7. LA HACIENDA PUBLICA EN LA ECONOMIA NACIONAL.

El concepto moderno de la Hacienda Pública como disciplina científica se ha ido separando del principal fin que es el fiscal, o sea conseguir ingresos al tesoro público o fisco y determinar la inversión de los mismos en servicio de la sociedad. Pero observamos que la hacienda pública se ha extendido más allá de la prestación de esos servicios llamados públicos y de las obligaciones contractuales del Estado, entrando en los límites del campo social donde su influencia es cada día más importante.

Actualmente no se trata de que el Estado administre en forma oficiosa y económica los ingresos para el sostenimiento de los servicios públicos que tiene a su cargo y bajo su potestad. Sino la forma en que los ingresos y egresos hagan sentir su influencia y estímulo en los diferentes círculos sociales.

2.8. LA HACIENDA PUBLICA Y EL SERVICIO ADMINISTRATIVO.

El eminente Secretario de Hacienda de la Gran Colombia José María del Castillo y Rada, decía en unos de sus informes al congreso:

" La excelencia del Gobierno se estima por la bondad de la administración. El mejor gobierno es siempre el mejor administrado. La administración no es otra cosa que el gobierno puesto en acción o el ejercicio de los diferentes poderes bajo la dirección de un Jefe. Por más que una nación tenga las mejores instituciones y las leyes más adaptadas a ellas, nunca gozará de sus beneficios si no tiene una buena administración. Tal es la influencia de ésta, que aún siendo malo el gobierno corrige o suaviza sus vicios" (5).

Observamos como Castillo y Rada hace una interesante distin-

⁵ CASTILLO Y RADA, José María. Memorias de Hacienda Pública archivo de la economía nacional, p.23.

ción entre Gobierno y Administración, términos que antiguamente se confundían.

Veamos ahora lo que dice Esteban Jaramillo con respecto al servicio administrativo:

" A la Hacienda Pública están vinculados todos los ramos del servicio administrativo, así en la Nación, como en los Departamentos y en los Municipios. La defensa nacional, la paz y el orden interno, la administración de justicia, el cultivo de las relaciones exteriores, la instrucción y educación del pueblo, los distintos medios de comunicación, las obras higiénicas y de sanidad, el servicio de las deudas públicas, el tren administrativo, las empresas sociales y de filantropía oficial, todo tiene que ver con la mayor o menor cantidad de dinero necesario para que aquellos servicios correspondan al fin primordial de toda organización política, que consiste en procurar a los hombres la mayor suma posible de bienestar sobre la tierra".(6).

Como podemos observar el servicio administrativo es una función de gobierno puesta en acción a la cual le corresponde organizar y coordinar los servicios públicos, además designar los hombres capaces en el manejo de los haberes públi-

⁶JARAMILLO, Esteban. Tratado de la Ciencia de la Hacienda pública, primera edición, tomo I, p.5.

cos procurar ingresos y hacer los respectivos gastos para llevar a cabo los fines del estado.

2.9. AUXILIARES DE LA HACIENDA PUBLICA

Los auxiliares de la Hacienda Pública son:

El derecho, ya que el sistema financiero del Estado se compone de un conjunto de normas legales y constitucionales. Los ingresos y egresos son decretados por normas legales.

La política, porque estudia la elección de mandatarios el sistema de gobierno y la influencia e incidencia en las finanzas públicas.

La Historia Fiscal, porque nos enseña la evolución histórica de las finanzas públicas y sus resultados en el progreso de los pueblos.

La Legislación Fiscal Comparada, nos explica los principios de la Hacienda Pública como mandatos de la potestad soberana.

La Estadística, porque reduce a número los factores esenciales de la capacidad fiscal en la economía de los países.

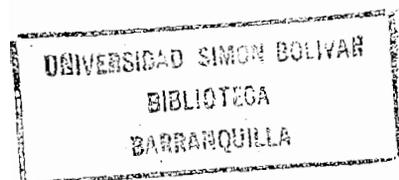
La Contabilidad, por cuanto es necesario conocer los resultados prácticos del presupuesto en cada vigencia fiscal, en sus dos aspectos, ingresos y egresos.

En términos generales, todas las ciencias sociales son auxiliares de la Hacienda Pública ya que ésta tiene aplicación práctica dentro de la Sociedad (civil y política).

2.10. LA HACIENDA PUBLICA Y LA REVOLUCION

La causa y origen de las revoluciones a través de la historia han sido las violaciones de los principios generales de la ciencia fiscal por parte de los que gobiernan. El peso excesivo de las cargas públicas como son las imposiciones injustas han llevado a los pueblos a librarse de ellas por medio de luchas armadas. Actualmente se ven en algunos países conmociones políticas y sociales, en unos en forma pasiva y en otros en forma activa; pasiva la simple protesta y reclamo de los habitantes, activa, la revolución propiamente dicha.

Algunas de estas revoluciones conocidas fueron la ruina del imperio Romano que según algunos historiadores una de sus causas fueron las altas cargas públicas; las revoluciones inglesas contra Juan sin tierra, motivada también por causas fiscales; la gran revolución francesa, que también tuvo cau-



sas fiscales y económicas por los excesivos derroche de los gastos públicos y la ruina de las industrias; la revolución de los Comuneros en Colombia fué una propuesta armada contra pesadas cargas fiscales.

3. EL GASTO PUBLICO

3.1. DEFINICION DE GASTO PUBLICO

Según Esteban Jaramillo: "Se entiende por Gastos Públicos la inversión de los ingresos de las entidades políticas en la satisfacción de las necesidades públicas" 1.

Abel Cruz los define así: "Se definen los gastos públicos como las erogaciones del Estado, de las entidades seccionales y de los institutos descentralizados para atender a los servicios que prestan en beneficio de la comunidad"2.

3.2. DIFERENCIAS ENTRE GASTO PUBLICO Y GASTO PRIVADO

Algunas de éstas diferencias son:

¹JARAMILLO, Esteban. Trabajo de Ciencia de la Hacienda Pública, primera edición, tomo I, p.39.

²CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas Públicas, p.84.

- a. Los Gastos Públicos tienden a satisfacer necesidades de interés general. Los gastos privados satisfacen las necesidades particulares.
- b. El Gasto Público permite una mayor elasticidad en cuanto a sus beneficios o repercusión de sus efectos. El gasto privado no puede ser elástico ya que va dirigido a una obra en especial particular.
- c. El gasto público permite beneficios de carácter general y material cuya utilidad no puede medirse, en cambio el gasto privado o particular tiende a medir una utilidad inmediata.
- d. El gasto público está dirigido al desarrollo global del país, mientras que la iniciativa privada está dirigida a determinadas zonas o regiones.

3.3. BREVE HISTORIA DE LOS AUMENTOS DEL GASTO PUBLICO

En las sociedades primitivas, la tribu y el clan, los únicos gastos públicos eran los que se hacían para atender las dos únicas necesidades de carácter colectivo que tenían aquellas rudimentarias agrupaciones políticas: la defensa pública y la administración de justicia, es decir, los gastos militares y judiciales. Un poco más tarde, el desarrollo de otra necesidad tan esencial al hombre como las pri-

meras, trajo consigo los gastos religiosos. Pero el hecho que marcó un crecimiento más brusco y considerable en aquellas erogaciones, fué la creación de las grandes monarquías europeas, surgidas de los escombros del régimen feudal de la Edad Media. Desde entonces vienen los hombres creándose sin cesar nuevas necesidades, de aquellas que sólo se satisfacen completamente mediante la intervención del Estado, y soportando la carga cada día más pesada de los gastos enormes que ellas imponen.

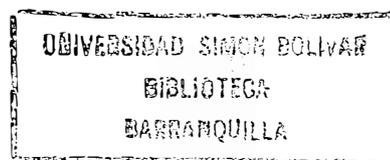
En Colombia el aumento de los gastos públicos se viene dando desde mediados del siglo XIX; pero de esa época en adelante han sido de tal magnitud, que ni los más expertos en materia fiscal llegaron a suponer que alcanzaran tamañas proporciones.

3.4. CAUSAS ORIGINARIAS DEL AUMENTO DEL GASTO PUBLICO

La explicación de este aumento es fácil de encontrar, y los tratadistas de Finanzas Públicas están acordes en asignarle como causas principales las siguientes:

1. CAUSAS APARENTES

- a. Disminución del poder de compra de la Moneda: Se da cuando la moneda pierde capacidad adquisitiva. Automáticamente



te la vida se encarece se eleva el tipo de cambio sobre el exterior y, como natural consecuencia, sobreviene el reclamo de los empleados y trabajadores, tanto del sector privado como oficial.

- b. El crecimiento de la población: a mayor cantidad de habitantes, mayores necesidades. Se requieren más alimentos, más habitaciones, más escuelas, más hospitales, más policías y también, mayores oportunidades de empleo para las miles de personas que entran anualmente al mercado de trabajo.
- c. El crecimiento de los ingresos públicos: cuando los gobiernos, y particularmente los Congresos, pierden la cabeza y practican el conocido aforismo; Gobernar es Gastar. Se levantan obras públicas a gran costo; se fomentan las importaciones innecesarias; sube la deuda pública; se imponen los gastos suntuarios y excesivos.

2. CAUSAS REALES

- a. El aumento de la deuda pública: se produce paralelamente aun cuando parezca paradójico, al aumento de los ingresos. Esta deuda aparece por el uso de los créditos para el fomento de producción y desarrollo del sector público y privado. Puede ser interna y externa debido

al desarrollo desigual y económico de los países.

b. Las nuevas funciones del Estado: Se dividen en absolutas y relativas. Las primeras corresponden al mantenimiento de la soberanía, seguridad individual, al orden público, a la protección jurídica de los asociados, y los gastos militares que tienen dos finalidades: mantener el orden público dentro del territorio nacional y prevenir la agresión extranjera. Las segundas funciones comprenden los gastos que hace el Estado para promover el adelanto y bienestar colectivo: salud, educación, obras públicas y fomento económico.

3.5. EFECTOS Y CUANTIA DEL GASTO PUBLICO

El principal efecto del gasto público es llevar una transformación material hacia las estructuras a las cuales está dirigido. La cuantía está determinada por la administración pública que prevee que los fondos (o partida presupuestal) sirva a una utilidad o servicio público.

3.6. ORIENTACION DEL GASTO PUBLICO

Paul Samuelson dice al respecto:

"Los gastos públicos ponen al servicio de las ne-

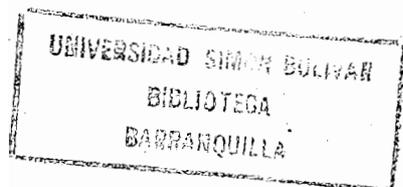
cesidades humanas la producción nacional. Cuando sube el ingreso de un país las gentes piden más obras públicas, más avanzados planes de fomento económico. Cuando en épocas de crisis y depresión se restringe la inversión privada, el gasto público debe llenar ese vacío!" 3

Para Abel Cruz Santos la orientación del gasto público difiere según la finalidad que se trata de alcanzar. "Cuando hay que reducir los gastos de funcionamiento al mínimo, se procede con cautela para no afectar servicios esenciales. Lo indicado sería evitar la duplicidad de funciones y establecer un riguroso plan de prioridades, sin afectar el ritmo normal de la administración"4.

Teniendo en cuenta estas dos citas podemos decir que el gasto público es orientado a satisfacer necesidades prioritarias teniendo como base un estudio y planeación; sin olvidar otras necesidades comunes, tratando en lo más mínimo no afectar el curso normal del Estado como ente de administración pública y privada.

³ SAMUELSON, Paul. Curso de Economía Moderna. Citado por Abel Cruz Santos, en su Obra Finanzas Públicas. págs.105-106

⁴ CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas Públicas. p.106



3.7. CLASIFICACION GENERAL DEL GASTO PUBLICO

Teniendo en cuenta que cada autor de la materia realiza una clasificación diferente de acuerdo a sus países e ideas he tratado de reunir en este estudio algunas de ellas ordenandolas de tal manera para formar lo que yo llamo una clasificación general del gasto público. De donde tenemos:

1. En cuanto a la forma en que se hacen los gastos.

En especie y en dinero: las primeras ya no figuran en los presupuestos financiero. Hoy con el uso de la moneda todas las erogaciones públicas se cancelan en dinero o títulos de deuda pública y con instrumentos negociables.

2. Con respecto al lugar donde se efectuan

En internos y Externos: Los primeros son los gastos que se realizan en el territorio nacional de acuerdo a su importancia y estudio. Los segundos son los que se realizan fuera del país como son los servicios diplomáticos, de consulado, difusiones culturales, etc.

3. Según la periodicidad

En ordinarios y extraordinarios: Los primeros corresponden a necesidades comunes de la administración y cuyo efecto no pasa de un período a otro e implican un consumo efecti-

vo dentro de la correspondiente vigencia fiscal, Los segundos son los gastos imprevistos como cuando hay una calamidad pública o análoga, cuando existe una anormalidad interna o externa y sus efectos se extienden a un tiempo más o menos largo.

4. Según los fines a que se destinan,

De gobierno y de Administración; Los primeros son los que satisfacen las necesidades colectivas en general, incluye además los autorizados por la Constitución, las obligaciones contractuales; los de las ramas ejecutiva, legislativa y judicial; el servicio de la deuda pública; las pensiones; la defensa nacional; el ejército, marina, aviación, policía, etc. Los segundos son los que se hacen en la administración, los relacionados con el fomento económico, la cultura, la higiene, las obras públicas, etc.

5. Por su importancia,

En necesarios y útiles; Los primeros son los gastos que se hacen en obras que no se pueden prescindir por su carácter de necesarias, Los segundos son los gastos de obras de provecho o que puedan servir a la comunidad,

6. Según el Objeto que se desea obtener

Personales y Reales; Los primeros son los que se verifican mediante la fijación previa del Estado de la remuneración del servicio prestado por el personal de las oficinas públicas y son los pagos de salarios y sueldos. Los Segundos son los que se efectúan en libre competencia, a los precios corrientes de mercado para la obtención de bienes muebles e inmuebles, como edificio, útiles de escritorio, materiales para las obras públicas, etc,

7. Por sus efectos económicos

Productivos e Improductivos; Los primeros son los que contribuyen al desarrollo social y material del país, como las inversiones en ferrocarriles, carreteras, terminales marítimos y aéreos, hospitales, escuelas, etc. Los segundos atienden al sostenimiento de los servicios comunes de la administración. Ejemplo; los sueldos y prestaciones sociales que reciben los empleados y funcionarios de las tres ramas del po

der público

3.8. EL GASTO PUBLICO EN COLOMBIA

Luis Arcila Ramírez dice en su Manual de Hacienda Pública:

"La constitución Nacional dispone que el gasto público sea reconocido y decretado por el Congreso Nacional, es decir, por los representante del pueblo. En otros términos; es el pueblo mismo, en forma indirecta, el que reconoce y decreta el gasto público"⁵.

El numeral 13 del Artículo 76 de la Constitución Nacional establece:

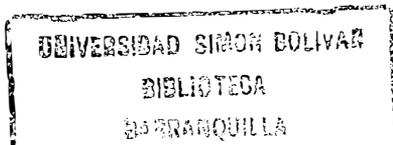
Num. 13 Art. 76 (Corresponde al Congreso)

"Establecer las rentas nacional y fijar los gastos de la administración"⁶.

El Artículo 210 complementa al artículo 76 transcrito arriba.

⁵ARCILA RAMIREZ, Luis, Manual de Hacienda Pública, 1ª Ed, p.46.

⁶PEREZ ESCOBAR, Jacobo, Constitución Política de Colombia, título VI, art. 76, num.13.



"Artículo 210. El Congreso establecerá las rentas nacionales y fijará los gastos de la administración. En cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley normativa, se expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones.

Los cómputos de las rentas, de los recursos de crédito y los provenientes del balance del Tesoro, no podrán aumentarse por el Congreso sino con concepto previo y favorable suscrito por el ministro del ramo.

En la Ley de Apropriaciones no podrá incluirse partida alguna que haya sido propuesta a las respectivas Comisiones y que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme ley anterior, o destinado a dar cumplimiento a los planes y programas de desarrollo de que trata el ordinal 4 del artículo 76" 7.

3.9. GARANTIAS CONSTITUCIONALES DEL GASTO PUBLICO

Los expositores de Hacienda Pública enumeran las siguientes garantías constitucionales de los gastos públicos.

a. Los gastos deben ser considerados y aprobados por el -

⁷ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Op. Cit. Título XIX. Art.210.

Cuerpo Legislativo, que es hoy, en los países de instituciones democráticas, el representante del pueblo o de la soberanía nacional.

En los actuales gobiernos de forma democrática, la expedición de rentas y gastos y la imposición de contribuciones son facultad privativa del Congreso o del Parlamento y sólo en casos muy especiales y ciñéndose a los mandatos de la ley, puede el presidente o el Poder Ejecutivo, en receso de las Cámaras, decretar ciertas erogaciones.

- b. Los Gastos Públicos no pueden votarse en bloque, sino dividiéndolos en capítulos, artículos y párrafos, a fin de que cada gasto tenga su partida asignada en el respectivo presupuesto, evitando de esta manera la dictadura fiscal por parte del Ejecutivo, y haciendo prevalecer el querer del Congreso o Cuerpo Legislativo.
- c. El Poder Ejecutivo no puede, por medio de traslaciones de un capítulo a otro del presupuesto, destinar a ciertos servicios sumas que el Congreso ha votado para otros.
- d. Los gastos públicos deben ser propuestos por el Gobierno, que es quien conoce detalladamente las necesidades de la administración.

- e. El Congreso no puede aumentar los gastos propuestos por el Gobierno que es quien tiene la responsabilidad de la administración, solamente puede disminuirlos.

3.10. REQUISITOS PARA DECRETAR EL GASTO PUBLICO

1. El Gasto público debe corresponder a una necesidad efectiva de la comunidad. O sea que no deben realizarse gastos en obras improductivas e inútiles.
2. El gasto público debe corresponder a servicios que sólo el Estado puede prestar Ejemplo: la defensa nacional. Si son servicios que pueden ser prestados por entidades privadas con la misma eficacia con que los prestaría el Estado, este debe dejárselos. Pero si se trata de que la empresa privada está en incapacidad de prestarlos o no sabe manejarlos pasan al Estado.
3. El gasto público debe hacerse sin desatender otros servicios o sea que debe ser efectivo para las distintas necesidades.
4. El gasto que se va a realizar debe corresponder a un plan para evitar gastos absurdos.
5. Los gastos públicos deben ser proporcionales a la capaci-

dad económica del país, evitando en lo posible una presión tributaria.

6. Si los fondos públicos son insuficientes para realizar ciertas necesidades, debe destinarse a otras que sean acorde con lo que hay. En otras palabras debe hacerse el gasto así sea en obras o servicios que no sean urgentes pero que se puedan realizar completas de acuerdo al monto del ingreso.

3.11. FINANCIACION DEL GASTO PUBLICO

El Gasto Público se financia por tres canales muy conocidos y son los siguientes:

- a. Ingresos de derecho privado, son los que obtiene el Estado de fuentes y por medios análogos a los ingresos de los individuos, sujetos a las modificaciones de forma impuesta por la manera distinta como actúan los particulares y el Estado. Pertenecen a estos ingresos las rentas obtenidas del dominio estatal y de tasas provenientes de las empresas comerciales o industriales manejadas directa o indirectamente por el Estado.
- b. Ingresos de derecho público, son aquellos que sólo el Estado puede obtener mediante la ejecución de actos propios

de la potestad soberana. Pertenecen a estos ingresos los impuestos en general, impuestos especiales, impuestos de valorización y los derechos u honorarios.

c. Operaciones de crédito a corto, mediano y largo plazo, éstas se dan obteniendo dinero prestados a los bancos - cuando hay un aumento en los gastos gubernamentales. Entre estos créditos tenemos los créditos públicos internos y externos como medios usuales para financiar el gasto público.

3.12. FISCALIZACION DEL GASTO PUBLICO EN COLOMBIA

Son las instituciones de carácter administrativo que vigilan las funciones y actos de Gobierno de sus empleados y funcionarios, en materia de Gastos.

-Corte de cuentas:

Existió en Colombia hasta mediados de 1923, sus miembros eran elegidos por la Cámara de Representantes, ejercía funciones de fiscalización y vigilancia sobre los responsables del Erario Público, de la jurisdicción contenciosa-administrativa y del cuerpo consultivo del Gobierno.

-El Consejo de Estado:

Ejercía funciones de Tribunal de segunda instancia respecto

de las cuentas de que eran responsables los Ministros del despacho.

-El Contralor General:

Aparece con la Ley 42 de 1923 que trata sobre organización de la Contabilidad oficial y creación del Departamento de Contraloría. El contralor general tiene, de acuerdo con esas disposiciones competencia exclusiva en todos los asuntos referentes al exámen, glosa y fenecimiento de cuentas de los funcionarios o empleados encargados de recibir, pagar y custodiar fondos o bienes de la Nación; en lo relativo al exámen y revisión de todas las deudas y reclamaciones, de cualquier naturaleza, a cargo o a favor de la República, derivadas de la administración activa del Tesoro Nacional, y en todos los asuntos relacionados con los métodos de contabilidad y con la manera de llevar las cuentas de la Nación, la conservación de los comprobantes y el exámen e inspección de los libros, registros y documentos referentes a dichas cuentas.

-La Cámara de Representantes:

Tiene como atributo exáminar y fenecer la cuenta general de Presupuesto y del Tesoro, a fin de cerciorarse de que los gastos públicos se han efectuado de acuerdo con las disposiciones del Congreso.

-La Publicidad:

Corresponde a la censura pública mediante la publicidad de las cuentas de la Tesorería General y de las Administraciones de Hacienda.

Actualmente le corresponde la vigilancia de la Gestión Fiscal a la Contraloría General de la República, así lo establece la constitución Política de Colombia en su artículo 59.

"Artículo 59 La vigilancia de la gestión fiscal de la administración corresponde a la Contraloría General de la República y se ejercerá conforme a la ley.

La Contraloría no ejercerá funciones administrativas distintas de los inherentes a su propia organización"⁸

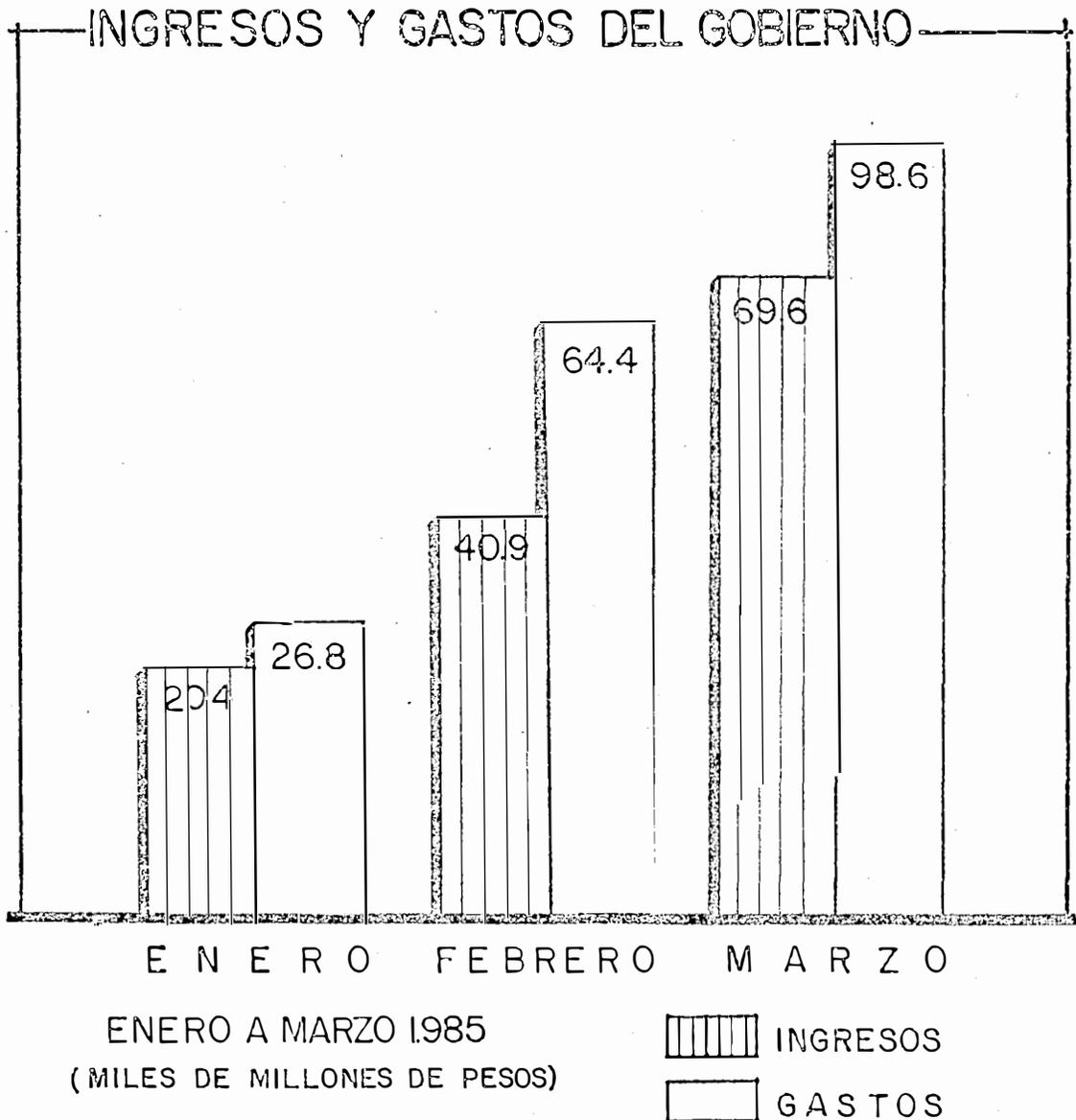
Más adelante en el Artículo 102 en el numeral 2º que son las "Atribuciones especiales de la Cámara de Representantes" dice:

"numeral 2 elegir el Contralor General de la República"⁹

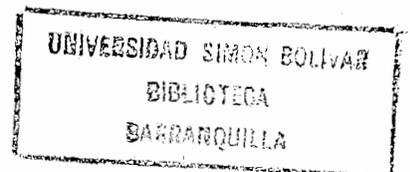
⁸ PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Constitución Política de Colombia Art.59.

⁹ Op. Cit. Art.102.

3.13. AJUSTE FISCAL EN COLOMBIA



En Colombia el ajuste fiscal tomará meses y hasta años para que produzca los resultados esperados, es decir, que haya los suficientes medios o recursos para cubrir los gastos del Estado. Como lo muestra el gráfico, en el primer trimestre del año se mantuvo la diferencia negativa entre los ingresos y los gastos de Gobierno.



4. LOS INGRESOS PUBLICOS

4.1. BREVE HISTORIA DE LOS INGRESOS PUBLICOS.

La forma primitiva de ingresos públicos la constituyen las dádivas o contribuciones voluntarias de los asociados, que, con el correr de los tiempos, y en virtud de que las costum bres se convierten en leyes vienen a parar en tributos de carácter obligatorio.

Otra clase de ingresos públicos lo constituían los botines de guerra, las contribuciones impuesta a los pueblos venci dos.

Después aparece el Dominio sobre los bienes públicos, que no era otra cosa, que, las tierras apropiadas por los ven cedores, las cuales no se cedían o adjudicaban a particu- lares, sino que entreban al patrimonio del Príncipe o Jefe en forma de recompensa de los servicios bélicos, éste es el origen remoto de los Bienes del Dominio Público.

Vienen luego la confiscación de los bienes de los respon- sables de ciertos delitos, y las multas por infracciones

de diversa índole a los mandatos del poder soberano.

Por último, aparecen los impuestos, y como es natural, la primera forma de éstos es la contribución por cabeza o capitación (poll tax) que consistía en un impuesto uniforme, en que cada persona paga la misma contribución y en que la capacidad tributaria se mide, no de acuerdo con el patrimonio individual, sino con la persona. Este impuesto se explica en aquellas sociedades primitivas, porque los ciudadanos, por regla general, o eran igualmente ricos o igualmente pobres, puesto que la propiedad individual no había alcanzado un considerable desarrollo.

Cuando se desarrolló la sociedad privada, variaron las condiciones económicas de los asociados, lo que trajo como consecuencia una desigualdad entre los hombres y a su vez fueron haciéndose ineficaces e imperfectos los tributos de Capitación, y es cuando nacen los impuestos sobre la propiedad y sobre los consumos, en diversas formas. Con la aparición de los gravámenes sobre el consumo y las operaciones comerciales que eran impuestos indirectos ya que los Príncipes le rehuyeron siempre a los impuestos directos, el Gobierno pudo proveerse de fondos, con la menor resistencia posible.

Ya que estos impuestos disimulados, maliciosos, con apariencias inofensivas, casi insensibles, no levantaron protestas, ni porvocaron movimientos sediciosos. Además el tributo podía pagarse al momento de satisfacer las necesidades o deseos, por lo que fuerón sin lugar a dudas los más conformes al grado de cultura que existía en las antiguas sociedades, puesto que ya es reconocido que el sistema de los impuestos directos, para que sea eficaz, necesita que los asociados tengan una noción muy clara de los deberes cívicos, lo cual se logra con una civilización desarrollada.

En la antigua Grecia los gastos del Gobierno se hacían principalmente con las rentas de los llamados bienes del dominio público, que eran cuantiosas, de las multas que se imponían por un dinnúmero de infracciones, y que ascendían a veces a sumas tan altas, que constituían verdaderas confiscaciones, del botín obtenido en las guerras, de tributos e impuestos que pagaban los pueblos vencidos, con otros pequeños tributos de escasa monta, con impuestos especiales para objetos determinados, como construcción de gimnacios, espectáculos públicos y acueductos, y los gastos de la guerra se hacían con las reservas del Tesoro y con el producto de contribuciones extraordinarias.

En la Roma antigua o imperial, la organización política,

las excesivas empresas de todo orden y la extensión del Imperio, dieron origen a enormes gastos de carácter público, y para poder atenderlos acudieron a toda clase de recursos tales como: las rentas provenientes de los bienes públicos, los tributos impuestos a los pueblos vencidos en la guerra, los botines de guerra, las contribuciones de los pueblos aliados, el producto de las multas y confiscaciones, los derechos sobre los pleitos, el impuesto predial, llamado (Vertical Certum), y los derechos sobre las herencias, y otras tantas fuentes de ingresos al fisco que en un principio eran suficientes, fueron agotándose por el descuido, el despilfarro y lujo, la mala administración de los caudales públicos, como también el robo por parte de los agentes de gobierno central, investidos de autoridad y sin vigilancia ni fiscalización alguna, que hacían fortunas a costa de contribuyentes.

En la Edad Media, había rentas del Rey y rentas de los señores feudales, todas ellas salidas del bolsillo del pueblo, pues las clases privilegiadas no pagaban tributo. Las rentas del Rey provenían principalmente de los productos de inmensos dominios y numerosos ganados; de lo que se hacía pagar a los extranjeros, y sobre todo a los judíos, por la protección que el Rey les dispensaba; de los impuestos sobre las sucesiones; de las multas; de las rentas -

eclesiásticas y de los diezmos reales; del derecho del Rey a que sus súbditos edificaran castillos para él y su familia, y de un sinúmero de tributos para fines especiales, como el sostenimiento del ejército, la erección de muros y fortificaciones y la construcción de las vías públicas.

La Hacienda Feudal era como una especie de Hacienda Pública, en la que todo caía bajo el dominio y usufructo de aquellos señores poderosos que protestaron indignados contra el descubrimiento de la pólvora, el cual constituía el mayor peligro para su dominación absoluta.

Con la revolución política y económica del Renacimiento, a parecen nuevos sistemas para la obtención de ingresos sin que desaparezcan los antiguos. El impuesto sobre la propiedad, que reemplazó al impuesto de industria y comercio de la Edad Media, el arrendamiento de las propiedades del Estado fueron fuentes de cuantiosos ingresos para el Fisco; el impuesto a Taille o Talla, así llamado por la incisión que los recaudadores hacían en la corteza de los árboles, para llevar la cuenta del tributo sobre las tierras, éste llegó a ser uno de los tributos más injustos y onerosos, y fue, junto con la corvée o trabajo personal, una de las causas de la revolución Francesa. Se dieron otros tributos de poca importancia como las llamadas Banalitées, que era

el derecho por moler el trigo en el molino real, también se conoció el tributo de Octroi, que es actualmente el impuesto de aduanas.

Con la lucha de Luis XVI y los Estados Generales en Francia, en la que el Monarca pedía nuevos recursos y el Parlamento sólo ofrecía darlos a cambio de derechos políticos que aquél no se hallaba dispuesto a otorgar, de donde se originó la gran Revolución.

4.2 ETIMOLOGIA DE LA PALABRA INGRESO.

A continuación estudiaremos la evolución etimológica que ha tenido la palabra ingreso:

- a) Primero encontramos las palabras Donna o Benevolentía, que dan la idea de desembolsos gratuitos a favor del Gobierno.
- b) Luego aparece con el nombre de Tributo Precario, o sea la contribución obtenida por medio de ruegos y súplicas, ejemplos de estas serían aquellas que los Monarcas Españoles solicitaban valiéndose de la conocida fórmula: - "rogamos a nuestros amadisimos súbditos", etc.

- c) Después se le da la terminología latina Adjutorium con sus sinónimos Aid (en ingles), y Aide (en francés), que significa ayuda y subsidio, que da idea de auxilio al Príncipe para que pudiera ayudarse a sus necesidades.
- d) Más tarde aparece el término francés Gabelle que significa pechos o cargas dándole una noción de sacrificio a las contribuciones.
- e) Viene luego la idea exacta de contribución o exacción obligatoria, hecha por el Estado a los ciudadanos, y de aquí la palabra Impuesto, Impot, Imposta, etc.
- f) La última forma etimológica del término ingresos, la encontramos en la palabra inglesa Tax, que además de dar la idea de tributo obligatorio, de la idea avalúo de la propiedad o de la renta de los individuos para fijar el monto del impuesto, es decir, la norma verdadera de todo sistema tributario, que es la capacidad económica de los contribuyentes. A esta palabra inglesa corresponde en español Tasa y Tasación, pero ésta no tienen en el lenguaje corriente el mismo significado de esotra.

4.3 CONCEPTO DE INGRESOS

Son imposiciones generales que no establecen una actividad directa por parte del Estado. Se recaudan sobre el ingreso o bienes de personas naturales o jurídicas, para hacer frente a sus gastos y satisfacer así las necesidades de carácter público.

4.4. DIVISION DE LOS INGRESOS PUBLICOS SEGUN SELLIGMAN, JEZE, EINAUDI y JARAMILLO.

Dice el profesor Selligman, "una correcta división es un buen auxiliar, por los distintos conceptos. Requiere análisis riguroso y estudio crítico, y es, por lo tanto, un signo de vigor mental: conduce a una exacta definición y previene la vaguedad de expresión y la confusión del pensamiento."(1)

El mismo autor divide los ingresos públicos teniendo en cuenta las manifestaciones de la Soberanía, y que en su concepto son cuatro:

1. SELLIGMAN, Edwin. R.A.: Essays in Taxation. Citado por Esteban Jaramillo en su Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, Primera Edición, Tomo I, Pag. 93, 95.

1. El Dominio Eminente, según éste, el Estado puede tomar la propiedad particular para objetos de interés público, en determinados casos; pero teniendo en cuenta, que, lo anterior no es posible en los regímenes democráticos modernos sino por expropiación e indemnizando previa y debidamente a los propietarios, es por eso que no deben considerarse aquellas adquisiciones como ingresos públicos propiamente dichos, pues lo que recibe el Estado se compensa con lo que tiene que pagar al propietario.
2. El Poder Penal, según éste poder serían los ingresos provenientes de multas impuestas por las autoridades judiciales.
3. El Poder de Policía, a igual que el anterior serían los ingresos obtenidos de las multas y sanciones, que no tienen ningún origen de carácter fiscal ya que no se tiene en cuenta la capacidad económica del individuo que incurre en tales sanciones.
4. El Poder de Imposición
Jéze divide los ingresos públicos de la siguiente manera:

 - a) Ordinarios y Extraordinarios. Los primeros y hablando financieramente son los que se renuevan o modifica

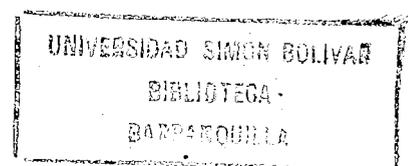
can regularmente a cada ejercicio. Los segundos se presentan esporádicamente, como los empréstitos, las contribuciones de guerra, etc,

- b) Facultativos, ordinarios los que obtienen las entidades públicas directamente de bienes propios (muebles e inmuebles) o de la explotación de determinadas industrias o empresas, sin coacción legal, es decir, dejando al ciudadano en libertad de obtener o no el servicio económico que aquellas entidades ofrecen, (éstos ingresos son de carácter ordinario).
- c) Coactivos o Forzosos, o extraordinarios, los que fijan las entidades públicas unilateralmente y se perciben coactivamente. Entre éstos, los principales son, las tasas y los impuestos,

El profesor Jaramillo trae la siguiente división:

1 Según la manera como se efectúan

2 JEZE, Gastón, Cours de Finances Publiques. Citado por Manuel Alvarado en su Tratado de Ciencia Tributaria págs. 3-4.



a) En GRATUITOS-que eran las dádivas o presentes, hechos por los ciudadanos al Estado o al Príncipe, antiguamente se acostumbraba que los particulares le concedieran donaciones a los Entes Públicos; en la actualidad esa costumbre ha pasado de moda, exceptuando a aquellas personas que dejan legados a universidades, hospitales, fundaciones y asociaciones, en que tengan que ver las entidades oficiales.

b) CONTRACTUALES, pertenecen a éstos todos aquellos que el Estado obtiene por prestaciones hechas en virtud de un contacto expreso y tácito como las rentas del dominio fiscal y las que provienen de industrias o empresas oficiales.

c) OBLIGATORIOS, Son los ingresos obtenidos en virtud del poder compulsivo de los Ente Oficiales. Ejemplos; contribuciones, multas, etc.

2- Según la Mayor o menor regularidad con que entran al fisco se dividen en;

a) ORDINARIOS- Son los que obtiene el Estado periódica-

mente y que constituyen la fuente común u ordinaria de recursos para el Tesoro o Erario Público. Estos figuran en los presupuestos de todas las vigencias fiscales. Ejemplos: los impuestos sobre la renta y complementarios, sobre los consumos, sobre las ventas, sobre las importaciones y exportaciones.

Es de anotar que estos ingresos Ordinarios se subdividen a su vez de la siguiente manera: Desde el punto de vista de su procedencia en:

- 1) Ingresos Ordinarios de Derecho Privado: son los que obtiene el Estado de fuentes y por medios análogos a los ingresos de las personas, sujetas, naturalmente, a las modificaciones de forma impuesta por la manera distinta como actúan el Estado y los particulares. Ejemplos. las rentas del dominio público territorial, industrial y comercial, las rentas que provienen de empresas comerciales o industriales manejadas por el Estado.
- 2) Ingresos Ordinarios de Derecho Público: son los que sólo el Estado puede obtener, mediante la ejecución de actos propios de la potestad Soberana. A éstos pertenecen los impuestos propiamente dichos, los im-

puestos de valorización y los honorarios o derechos.

- b) EXTRAORDINARIOS- son los que obtienen los Entes Públicos de manera ocasional y extraordinaria, como los empréstitos, las devaluaciones monetarias, las indemnizaciones, la emisiones de papel moneda, etc.⁽³⁾

Por último tenemos la división de Luigi Einaudi.

Luigi Einaudi en su obra Principios de Hacienda Pública y en especial en el capítulo I, donde trata los ingresos públicos que no son derivados del impuesto, los cataloga con perfecta precisión, desde el punto de vista del carácter económico-financiero de la necesidad pública que satisfacen.

Este autor hace una clasificación de las necesidades públicas y de los medios para satisfacerlas, dice al respecto una de las categorías de las necesidades públicas es que son individualizables, a las cuales proveen los individuos por medio de la organización pública para obtener un beneficio indivisible incidental, esto quiere decir que estas

3. JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, primera edición, Tomo I, Pags. 95, 96 y 97.

necesidades son sentidas y satisfechas por la persona en forma individual. Ejemplo: atender a las necesidades de alimentación, de asear el cuerpo, etc. Otra de las categorías de las necesidades públicas son las indivisibles que son sentidas en forma colectiva, o sea, por toda la comunidad en forma general, indivisibles en partes alícuotas para cada persona. Ejemplo: la defensa del territorio Nacional.

De acuerdo con la anterior clasificación de las necesidades públicas tenemos:

- a) Precios Cuasi-privados. Es el precio que las personas pagan al Estado al satisfacer sus necesidades públicas individuales, que proveen por medio de la organización pública y que además encierra un beneficio indivisible incidental.

Es privado, porque viene establecido en el mercado según las mismas leyes de la economía privada; casi porque con el se obtiene incidentalmente un fin público. Ejemplo: cuando los hombres proveen por medio del Estado la leña, madera, o carbón vegetal, siendo esto una necesidad privada de donde tenemos que el fin incidental público es que el Estado conserve los

bosques y el fin indivisible, es la parte que todos pagan en partes de alícuotas indeterminables.

- b) Precio Privado. En la Hacienda Pública el precio privado es un anacronismo histórico, ya que los hombres pagan a veces al Estado precios puramente privados para procurarse cosas que podrían muy bien obtenerlas de las empresas privadas. Por eso es necesario así sea un anacronismo estudiar el precio privado en la Hacienda Pública.
- c) Precios Públicos. Cuando los hombres, por medio del Estado satisfacen una necesidad individual y divisible. Se llama precio público para significar que, si bien es un verdadero precio suficiente a cubrir el coste total del servicio, y se fija a base de criterios públicos. Ejemplo: cuando los hombres logran por medio de un ferrocarril del Estado, satisfacer una necesidad individual y divisible de viajar o de expedir mercancías, donde se espera pagar un precio público más bajo que una empresa privada.
- d) Precio Político. Se puede definir como la compensación inferior al coste total, pagada por el contri

buyente, por un servicio especialy divisible, que se le presta a su demanda, pero satisfaciendo simultáneamente una necesidad indivisible de todos los ciudadanos. Ejemplo: cuando los hombres procuran, previa demanda, no sólo satisfacer su necesidad individual y divisible de viajar y de remitir mercancías, sino también otra necesidad a todos común, indivisible por partes alícuotas para cada persona de defender el territorio nacional, favoreciendo con el ferrocarril una rápida mobilización. el coste indivisible es cubierto por los impuestos y el divisible por el precio político.

e) La Contribución. Cuando los hombres atienden, en primer término, a satisfacer una necesidad común a todos e indivisible, Ejemplo: como la construcción de una carretera ordinaria, donde se satisfacen necesidades individuales divisibles entre quienes por medio de la carretera pública obtiene fácil acceso a su casa o finca. Estos últimos vienen llamados a pagar una contribución a ese gasto, que es sobre todo, de utilidad común.⁽⁴⁾ (ver gráfica No.1).

4. EINAUDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública. 3a. Edic.

Pag. 3,6,7,8,9,10 y de la 13 a la 83.

DIVISION DE LOS INGRESOS PUBLICOS

ORDINARIOS

DE DERECHO PRIVADO

RENTAS DEL DOMINIO PUBLICO
PRODUCTO DE EMPRESAS OFICIA-
LES O TASAS.

DE DERECHO PUBLICO

IMPUESTOS EN GENERAL.
IMPUESTOS ESPECIALES.
TASACION ESPECIAL O IMPUES-
TO DE VALORIZACION.
HONORARIOS Y DERECHOS.

EXTRAORDINARIOS

EMPRESTITOS, EMISIONES DE PAPEL MONEDA. INDEMNIZACIONES,
DONACIONES Y OTROS INGRESOS.

4.5 LOS INGRESOS EN EL NUEVO REINO DE GRANADA

Reseña histórica.

En la Colonia la Corona de España implantó unos sistemas tributarios para la obtención de ingresos, tales ingresos se derivaban del Derecho de dominios de Indias que tenían los soberanos españoles por el descubrimiento y conquista de estos territorios. Estos ingresos que se dieron en el Nuevo Reino de Granada fueron:

a) Las Encomiendas.

En el año de 1512 aparecen las Leyes de Burgos dictadas por los Reyes Católicos, donde establecían la Encomienda o Sistema de Encomendar grupos de indios a cada conquistador con el fin de que trabajaran las minas. Según dichas leyes, los indios tenían que trabajar durante 5 meses al año pero con un período de descanso de 40 días.

Estas leyes tenían además un propósito religioso y civilizador: bautizarlos, instruirlos en la fé católica y enseñarles a leer y escribir.

Dentro de este Sistema de Encomienda los que tenían a su cargo determinada agrupación de indígenas recibían el nom

bre de encomenderos, y a éstos debían pagar los indios el tributo, o sea una contribución personal como reconocimiento del señorío del Rey sobre ellos. Como los encomenderos tenían una gran participación en el producto de la encomienda aquellos tributos se recaudaban a veces por los medios más inhumanos, tales procedimientos dieron lugar a que los monarcas españoles dictaran disposiciones especiales para frenar el abuso de los encomenderos y tasadores, una de estas medidas fue de que si el encomendero cobraba más de lo que le correspondía, incurría en la pena del cuatro tanto de lo que hubiera cobrado, y en caso de reincidir, se le castigaba con la pérdida de la encomienda y de la mitad de sus bienes, que pasaban a la Real Hacienda.

En ciertos momentos se trató de abolir el sistema de la encomienda; pero se establecían nuevamente, de suerte que durante la dominación española fue éste uno de los principales ingresos de la Real Hacienda provenientes del Nuevo Reino de Granada.

b) La Bula de la Cruzada.

Impuesto de carácter eclesiástico, que consistía en mandas hechas para atender la guerra contra los infieles y a la conquista de Jerusalén. Estas mandas ingresaban al Tesoro

Real, en virtud de la autorización dada por la Santa Sede a los Reyes de Castilla de vender la Bula la Cruzada, y así se extendieron a las Indias occidentales.

c) La Media Anata.

También era un tributo de carácter eclesiástico que consistía en la mitad de la renta del primer año de los destinados para beneficios eclesiásticos, que éstos debía pagar a la Curia Romana primero y después a la Corona Española, en virtud del concordato celebrado con la Santa Sede.

d) La Media Anata Secular.

Este es un tributo que debían pagar todos los reinos y Estados de la Corona, sobre la renta del primer año de los favorecidos con cualesquiera oficios, cargos, mercedes y rentas, por el Rey o sus agentes.

e) La Mesada Eclesiástica.

Era la duodécima parte de la renta de un año de todos los individuos beneficiados del clero, desde el Arzobispo hasta el último párroco, que se dejaba a favor del Fisco.

f) Los Espolios.

Eran los bienes de toda clase que dejaban al morir los Arzobispos y Obispos. Los Espolios pertenecían al Erario, porque como "como los bienes de las iglesias dimanaban de la Corona, a la muerte de aquellos Prelados usaba ésta del derecho de revisión para aprovecharse de tales bienes".

g) Las Vacantes Mayores.

Eran rentas de las dignidades de la Iglesia correspondientes al tiempo que mediaba entre la muerte del Prelado y la provisión de la vacante. Estas rentas se distribuyeron al principio por mitad, entre el sucesor en la dignidad eclesiástica y la Iglesia, y más tarde, por terceras partes, entre dicho sucesor, la fábrica de la Iglesia y el Rey.

h) El subsidio Eclesiástico

Eran las contribuciones con que el Clero de España acudía excepcionalmente a las necesidades de la Corona. Los miembros del Clero y sus bienes estaban exentos del pago de contribuciones e impuestos ordinarios, pero cuando había dificultades fiscales los Soberanos acudían a los eclesiásticos para que estos los ayudaran con un tributo o subsi-

dio previo permiso de la Santa Sede.

i) Subsidio de Galera.

Consistente en una anual que debían pagar los miembros del Clero secular y regular de España, para atender la conservación y equipo de sesenta galeras, que defendían las costas del Mediterráneo contra los turcos y los moros.

j) Oficios de Pluma.

Constituían estos un ingreso al Erario español, consistía en la enajenación del precio de ciertos oficios o cargos públicos, los cuales eran transmisibles por herencia o por otros títulos, aunque más tarde se limitó el derecho de vender tales oficios por el tiempo de la vida del primer comprador.

k) Donativos Graciosos.

Establecidos por el Rey Felipe II, era una contribución extraordinaria, que se exigía en forma de ruegos y suplicas a los súbditos de América, y que se hacía efectiva de manera forzoza.

l) El Diezmo Real.

En el año 1501 se estableció en estos dominios la contribución del Diezmo, que consistía en la décima parte de casi todos los productos agrícolas y pecuarios traídos de Europa a las Indias, en ese mismo año con la Bula del 16 de Diciembre el Papa Alejandro VI concedió a los Reyes de Castilla el derecho de percibir tales diezmos, a cambio de dotar convenientemente las iglesias que se ergieran.

m) Impuesto del Quinto.

O sea la quinta parte del oro, plata y demás metales que se extrajeran de las minas, cuya explotación era libre para nacionales y extranjeros, con la licencia previa del Gobierno y la obligación de declarar bajo juramento el producto de la explotación, a fin de pagar la referida quinta.

n. Impuesto de Cobos.

Este nombre proviene de la concesión hecha por el Emperador Carlos V. a su Secretario Francisco de los Cobos, para exigir un impuesto análogo a los mineros de Potosí. Este tributo consistía en el uno y medio por ciento que se cobraba sobre el oro y la plata al llevarlos a la fundición

y ensaye, operaciones éstas que debían hacerse en las oficinas de fundición dependientes de las cajas reales.

o) El Impuesto de Almojarifazgo.

Consistía en un gravamen sobre las mercancías que pasaban por los puertos, análogo a los actuales impuestos de aduanas. La palabra almojarifazgo viene de almojarife, de origen árabe, que era el empleado de recaudar ciertos tributos.

p) El Impuesto de Avería.

impuesto semejante al anterior, que se hacía efectivo sobre todos los cargamentos que iban a España o venían de ella a las Indias, cuyo producto se invertía en los gastos de las naves que custodiaban y defendían los barcos mercantes contra los asaltos de corsarios y piratas.

q) Impuesto de Alcabala.

De origen árabe, consistente en un tributo hasta del 20 por 100 sobre el valor de todas las cosas muebles, inmuebles y semovientes, que permutaban o vendían. Este impuesto fue rechazado por los individuos y entidades de estas comarcas, y fue uno de los que mayores desastres económi-

cos causaron a España y a sus Colonias, por el recargo extraordinario que en el precio de las cosas implicaban los gravámenes sobre las operaciones de ventas y permuta y por la desastrosa competencia que hacían a las mercancías de interior los artículos importados, no pagaban tributo.

r) Impuesto de la Armada de Barlovento.

Establecido sobre los artículos de mayor consumo, para sostener dicha armada. Era la misma Sisa o Alcabala Nueva, que dió lugar al Movimiento Revolucionario de los Comuneros.

s) Derechos de Puertos, Bodegas y Pasos Reales.

Sobre el comercio interior eran, en realidad los impuestos de aduanilla y peaje. En los puertos del Magdalena debía pagarse por toda mercancía que subía o bajaba, y los artículos que no cubrían el impuesto eran decomisados y se le imponían fuertes sanciones a los defraudadores.

t) Impuesto sobre Sucesiones.

Se estableció para España y sus Colonias a fines del siglo XVIII, y únicamente entre cónyuges, colaterales y extraños

ORGANIGRAMA DE LA REAL HACIENDA



REAL HACIENDA
manejaba conjuntamente los
fondos reales con los proce-
dentes de América.

CASA DE CONTRATACION
controlaba el comercio con
América

ordena pagos

informa de recaudacion

apueba gastos y pagos

CONCEJO DE INDIAS
se encargaba de proponer
nombramientos y leyes al
rey

JUNTAS DE HACIENDA

MEXICO

LIMA

BOGOTA

ORGANOS EN LA METROPOLI

ORGANOS EN LA COLONIA

u) Los Estancos.

Que era el monopolio oficial de cierto artículos, a saber el mercurio, los naipes, el papel sellado, el aguardiente el tabaco, la pólvora y el platino. (ver gráfica No.2.).

4.6. LOS MONOPOLIOS OFICIALES EN EL NUEVO REINO DE GRANADA

Complementado la reseña histórica de los ingresos públicos en el Nuevo Reino de Granada, se hace necesario hacer un breve estudio de lo que fueron los Estancos o sea los monopolios oficiales de esa época.

A. El Monopolio de sal- la explotación de las minas de sal fué libre para los indios hasta el año de 1603, en que una real Cédula ordenó que se les quitara y fueran beneficiadas por cuenta del Rey, en virtud de lo cual establecieron los Estancos de sal en Zipaquirá, Nemocón y Tausa; pero a petición de los virreyes, y debido al perjuicio que se causaba a los indios con el monopolio, sin gran provecho para la Real Hacienda, se dispuso nuevamente la libre explotación de las Salinas, mediante el pago de una cantidad de sal, como impuesto de elaboración. Más tarde se estableció la administración oficial sobre dichas salinas.

B. El Monopolio del Mercurio- el mercurio se utilizaba

en grandes cantidades en la industria minera, sólo podía ser introducido por cuenta de la Real Hacienda, la que fijaba el precio a que podía venderse, precio que fué muy alto y afectó considerablemente aquella industria.

- C. Monopolio de la Naipes- la afición a los juegos de naipes por parte de los conquistadores, dió lugar a que se monopolizara la introducción y fabricación de los mismos por parte de Estado; pero como los naipes de fabricación oficial eran burdos y de mal aspecto, se introducían de contrabando grandes cantidades, dando lugar a un escaso rendimiento de aquel recurso.
- D. El Monopolio del papel Sellado- era el uso obligatorio para ciertos actos de un papel especial con sello del Estado, que solo éste podía producir y vender. Algunos autores críticos atribuyen la introducción de este recurso al Padre Salazar, en tiempo de Felipe V, cuando florecieron en España los célebres arbitristas, que inventaban recursos para el tesoro.
- E. El Monopolio del Aguardiente- esta bebida fué considerada saludablemente en cierto tiempo y por concepto de los médicos de aquella época, estaba también monopolizada por la Real Hacienda, por lo tanto sólo podrá producirlo y venderlo el Estado, unas veces por medio de administración oficial directa, y otra por contratos de arrendamientos ce

lebrados por los particulares.

F. El Monopolio del Tabaco- establecido en España en 1636, luego se implantó más tarde en estas Colonias, a pesar de las protestas y reclamos de ciudades como Monpós, y Honda, donde el cultivo de esa planta había alcanzado un gran desarrollo, industria que fue afectada por el monopolio. La producción del tabaco era libre, pero los cultivadores estaban obligados a venderlos al Estado por los precios que fijaban el Gobierno.

G. El Monopolio de la Polvora- el Estado monopolizó tanto - para España como para las Colonias, la fabricación y venta de la polvora. A las Colonias se introducía de la Metrópolis, pero más tarde se fundaron fábricas de polvora en distintas ciudades del Nuevo Reino de Granada.

H. El Monopolio del Platino- este fué el último monopolio oficial que se estableció en el Nuevo Reino de Granada. Las cualidades del platino como metal noble fueron ignoradas por mucho tiempo, hasta tal punto que la mezcla de él con los metales que pagaban el quinto se consideraba un fraude, por lo tanto se dispuso que fuera separado del oro y arrojado en lugares donde no pudiera ser extraído con facilidad. Más tarde se conocieron las cualidades de aquel metal, y fué cuando una Real Orden prohibió, con

apenas, el comercio y extracción de ese precioso metal, que el Rey había declarado propio y privativo de su Real Corona.

4.7. LOS INGRESOS PUBLICOS EN COLOMBIA

(Ver cuadro No.3)

LOS INGRESOS PUBLICOS EN COLOMBIA

RENTAS E
INGRESOS

(A) INGRESOS
CORRIENTES

1) TRIBUTARIOS

IMPUESTOS
DIRECTOS

-Tributación a la renta.

-Tributación a la propiedad.

IMPUESTOS
INDIRECTOS

-Impuesto sobre el comercio
exterior.

-Impuesto sobre la produc-
ción y el consumo.

-Impuesto sobre las ventas.

-Impuesto sobre los servicios.

-Impuestos sobre el timbre.

2) NO TRIBUTARIOS

TASAS Y
MULTAS

-Servicios de comunicaciones.

-Serv. y productos portuarios.

-Serv. administrativos.

-Otras tasas y multas.

RENTAS
CONTRACTUA-
LES

-Minas

-Salinas

-Petróleo y oleoductos

-Otros productos y participa-
ciones.

(B) INGRESOS
OCASIONALES

1) RECURSOS DEL TESORO

2) RECURSOS DE CREDITO

Interno

Externo

5. LOS BIENES PUBLICOS DEL ESTADO

5.1. DEFINICION DE LOS BIENES DEL ESTADO Y EL DOMINIO PUBLICO

5.1.1. Bienes del Estado:

Se llaman Bienes del Estado o Bienes Nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la República..

5.1.2. Dominio Público:

Es la propiedad o dominio que tiene el Estado sobre los llamados Bienes Públicos.

5.2. DIVISION DE LOS BIENES PUBLICOS DEL ESTADO

Por regla general todos los bienes que pertenecen al Estado constituyen el dominio público, de acuerdo a este los bienes públicos se dividen: en bienes de uso Público y Bienes Fiscales.

a. Bienes de Uso Público:

Son los bienes cuyo uso pertenece a todos los habitantes, no producen una renta estimable en dinero y son inalienables e imprescriptible. El carácter de inalienables se da porque son bienes pertenecientes al Estado y no a los particulares y por lo tanto no se pueden enajenar, con ellos se busca el desarrollo y bienestar de la comunidad. El carácter de imprescriptibles de estos bienes es producto de ser inalienables o sea que no existe medio legal alguno para adquirir su propiedad por una posesión ininterrumpida (prescripción adquisitiva). Ejemplos de estos bienes sería: las calles, plazas, puertos y caminos costeados con fondos oficiales; el mar territorial, las plazas del mar y otros bienes similares.

b. Bienes Fiscales:

Los bienes cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, producen renta estimable en dinero y son alienables y prescriptibles. Estos bienes son los que posee el Estado en forma similar a los particulares o sea que los administra como un particular. Son fuente de ingreso, y como propiedad privada están sometidos al derecho común. Ejemplo de estos bienes sería: las tierras, los bosques, las minas, los Bancos del Estado, los ferrocarriles y to

da otra clase de bienes, muebles y semovientes.

5.3. CLASES DE BIENES QUE CONSTITUYEN EL DOMINIO PÚBLICO Y EL DOMINIO FISCAL

El Dominio Público está constituido por los siguientes Bienes:

1. Las plazas, calles, puentes, caminos, puertos y faros - costeados por el Estado;
2. El mar territorial, o sea la distancia de 12 millas marítimas, contadas desde el límite de las más bajas mareas;
3. La playa del mar, o sea el espacio que las aguas del mar ocupan y desocupan alternativamente;
4. Los ríos que corren por el territorio nacional, salvo los que nacen y mueren dentro de una misma heredad;
5. Los lagos navegables, y
6. Los museos, bibliotecas públicas, pinacotecas, observatorios, satélites de comunicación, etc.

Constituyen el Dominio Fiscal los siguientes Bienes:

Las tierras, los bosques, las minas, ciertas islas, los Bancos del Estado, los Ferrocarriles y toda otra clase de bienes muebles y semovientes.

A la Hacienda Pública corresponde el estudio de los bienes fiscales ya que éstos procuran una entrada al fisco por su carácter rentístico dentro de la división de bienes públicos del Estado.

El Dominio Fiscal puede ser territorial, industrial o comercial.

5.3.1. Dominio Fiscal Territorial:

Comprende el dominio que tiene el Estado sobre ciertos bienes y a los cuales les da un tratamiento parecido al que le da un particular, produciendo una renta al Erario Público. Tales bienes son:

a. Las Tierras:

El Estado es dueño de las tierras baldías, esto es, de aquellas tierras que no tienen dueño alguno. Antiguamente las rentas provenientes de las tierras jugaban un papel impor -

tante porque servían a la subsistencia del Estado. Actualmente ocurre lo contrario ya que una gran extensión de tierras en manos del Estado es perjudicial por lo poco que producen, por lo tanto sería hasta preferible ponerlas en manos de los particulares para así obtener buenos rendimientos.

Una de las causas principales de la disminución del dominio territorial del Estado, han sido la política, la economía y las sociales.

b. Los Bosques:

El Estado tiene el dominio de los bosques de los cuales extrae maderas, leñas, carbón, etc. De la venta de éstos materiales obtiene ingresos fiscales. Además tal dominio se funda en dos razones que son la conservación de tales bienes y de que el Estado es el único de conservar y administrar esos bienes por su vida que es ilimitada, aunque el Estado hace contratos de arrendamientos de bosques con los particulares,

c. La Sal y las Vertientes de Aguas Saladas:

El Estado conserva la propiedad de ellas siempre y cuando su concentración supere los 6 grados B. también le pertene-

cen las salinas marinas, de la costa, de tierra firme y de las que se encuentran en las islas.

d. Las Minas:

El Dominio del Estado sobre las riquezas del subsuelo tiene su origen muy remoto, y se funda en que, siendo las minas un dón gratuito de la naturaleza, la comunidad debe participar de los gajes de su explotación, un régimen fiscal conveniente.

e. Derechos de Caza y Pesca:

Actualmente existe un control sobre la pesca y la caza ya que el objetivo es la conservación de esos recursos. Hace un tiempo éste recurso era explotado sin control alguno.

5.3.2. Dominio Fiscal Industrial

Hace referencia a las industrias que administra el Estado. Y son:

a. Empresas con Fines Exclusivamente Fiscales:

Son empresas iguales a las que tienen los particulares y con las cuales el Estado compite con el objeto de reunir -

recursos fiscales. Ejemplo; fábricas de tejidos, de porcelana, de cristales, etc.

b. Las Empresas con el Objeto de Satisfacer Necesidades de Carácter Administrativo y que no se pueden ceder a los Particulares: Ejemplo: fábricas de armas, polvora, municiones, etc.

c. Empresas Oficiales:

Tienen como fin de atender exigencias de orden social y económico.

5.3.3. El Dominio Fiscal Comercial

Son las operaciones comerciales que ha realizado el Estado en todas las épocas. Ejemplo: realización de operaciones bancarias, ventas de esmeraldas, venta de productos hechos en las cárceles nacionales, etc.

En forma similar a como se fundan Bancos particulares, el Estado puede hacerlo. Pero con las siguientes diferencias: el banco oficial estaría sujeto a las influencias políticas y el particular no; la organización de este sería mejor que la del oficial; estos podrían desarrollar funciones en favor de la comunidad, el privado no.

5.4. LOS BIENES DEL ESTADO SEGUN EL CODIGO CIVIL COLOMBIANO, LA CONSTITUCION NACIONAL Y EL CODIGO FISCAL

1. Según el Código Civil los bienes públicos son los Bienes de la Unión.

De acuerdo al título III del Código Civil en su Artículo 674 son bienes de la Unión los siguientes:

"Art.674. Se llaman Bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertecene a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman Bienes de la Unión de uso público o bienes público del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman Bienes de la Unión o Bienes Fiscales"

Como podemos observar de acuerdo al Código Civil Colombiano los Bienes que comprenden el Dominio Público se llaman Bienes de la Unión y su dominio pertenece a la República de Colombia, además el uso de estos bienes esta determinado en una parte por le Estado y por otra los habitantes.

2. Según la Constitución Nacional de Colombia, "Pertenece a la República de Colombia los bienes enunciados en el Artículo 202.

Artículo 202. Pertenece a la República de Colombia:

"1. Los bienes, rentas, fincas, valores, derechos y acciones que pertenecían a la Unión Colombiana el 15 de Abril de 1886.

"2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituídos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación, a título de indemnización.

"3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

3. Según el Código Fiscal son bienes fiscales de la República de Colombia los siguientes:

"a. Los que tienen este carácter entre los enumerados en el artículo 202 de la constitución, sin perjuicio de los -

derechos adquiridos por personas naturales o jurídicas.

"b. Las minas de cobre existentes en el territorio nacional, sin perjuicio también de los derechos adquiridos por personas naturales o jurídicas.

"c. Las minas distintas de las mencionadas en el artículo 202 de la Constitución y el aparte anterior de este artículo, como las de carbón, hierro, azufre, petróleo, etc., descubiertas o que se descubran en terrenos baldíos y en los que con tal carácter hayan sido adjudicados con posterioridad al 28 de Octubre de 1873, sin perjuicio así mismo de los derechos adquiridos por personas naturales o jurídicas.

"d. Los depósitos de guano y otros abonos descubiertos o que se descubran en terrenos que sean o que hayan sido baldíos, con las misma limitación ; y

"e. Los demás bienes que por cualquier título pertenezcan al Estado y los que éste adquiera conforme a derecho".

De conformidad con el mismo Código Fiscal, deben contarse también entre los bienes fiscales, aunque pertenecientes a la reserva territorial del Estado, las islas de uno y otro mar de la República, que no están ocupadas por poblaciones

o apropiadas por particulares, y las islas de los ríos o lagos navegables por buques de más de 50 toneladas.

6. IMPUESTOS.

En este capítulo estudiaremos el Impuesto en su aspecto general. Como el Impuesto constituye la característica esencial de la Hacienda Pública y de todo estudio financiero, por ser el ordenamiento estatal que más influencia tiene en el medio social, económico y político, nos vemos precisado a conocer su origen, teniendo en cuenta de que se trata de una institución relativamente nueva.

Su origen como recurso fiscal era totalmente desconocido en los tiempos antiguos. Así lo reconocen el ilustre profesor Esteban Jaramillo y Abel Cruz Santos quien lo secunda en esta idea, veamos entonces cual es el concepto que da el primer autor citado.

" Los gobiernos vivían principalmente del producto de los bienes del dominio público, de donaciones, conquistas, botín de guerra, tributos de los aliados, ayudas voluntarias de los súbditos, y el ejercicio de ciertos derechos y privilegios inherentes al poder real o al de los señores feudales, Los impuestos o tributos obligatorios sólo se hacían efectivos como un recurso de carácter extraordina-

rio, para necesidades imprevistas, y esto casi siempre en forma de empréstitos forzosos reembolsables por el Estado. Sólo cuando las necesidades públicas, y sobre todo las de los ejércitos permanentes, aumentaron en tal proporción, que ya no fueron bastantes a satisfacer aquellas las primitivas fuentes de recursos vinieron los tributos obligatorios sobre las personas, sobre los negocios, sobre las propiedades y sobre los consumos".(1).

El párrafo anterior nos da una idea clara del origen del impuesto y observamos que en su aspecto primitivo aparece en forma de dádivas forzosas o voluntarias, que más tarde con el correr del tiempo, pasan de ser costumbre a leyes, y es cuando se da el impuesto con carácter obligatorio por parte del Estado.

6.1. DEFINICIONES DE IMPUESTO,

Son numerosas las definiciones que se han dado hasta ahora del impuesto, todas con diferentes criterio de pensamiento. Veamos algunas de ellas:

¹JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, primera edición, tomo I, págs. 216-217.

EDWIN R.A. SELIGMAN : lo define así "Impuesto es el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta compensaciones o beneficios especiales".(2).

Para este tratadista el impuesto es un tributo obligatorio, sin compensación ni beneficio para el contribuyente,

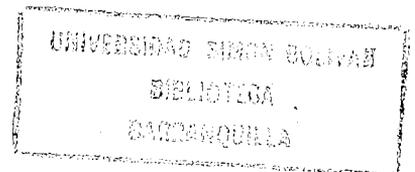
El ilustre profesor ESTEBAN JARAMILLO, lo define de esta forma "El impuesto es el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos, para atender a las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta compensaciones o beneficios especiales".(3).

AURELIO CAMACHO RUEDA,Lo Define como un pago obligatorio e incondicional que el contribuyente hace al Estado en virtud de su propio mandato. Es la manifestación más precisa de la autoridad soberana de Estado, puesto que se trata de un ordenamiento irresistible.

Dice además este autor, es una exacción, a favor del Estado y pagadera por quienes están sometidos a su

²SELIGMAN, Edwin R.A. Essays in Taxation, citado por Abel Cruz Santo, en su obra de Finanzas Públicas, p.162.

³JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, primera edición, tomo I, p.219.



imperio, destinada por el beneficiario a la satisfacción de necesidades generales, lo que vale decir que, en su empleo no se tiene en cuenta, en forma precisa, la satisfacción de necesidades privadas correlativas de quienes lo sufragan".(4).

Tanto en las definiciones de Jaramillo y Camacho Rueda, observamos una misma idea la de ver al impuesto como otro ingreso Público obligatorio y del cual no se recibe contraprestación alguna.

En forma similar se han dado definiciones modernas pero que encierran de una forma u otra los elementos integrantes de las anteriores definiciones, tales elementos son:

- a. El impuesto es un tributo obligatorio,
- b. Proviene de la soberanía del Estado como tal.
- c. Su finalidad es pagar el servicio que el Estado presta a la comunidad.
- d. No existe beneficio directo, ni compensaciones para quien lo paga.

⁴CAMACHO RUEDA, Aurelio. Hacienda Pública, págs. 107-108.

6.2. SUJETO Y BASE DEL IMPUESTO.

Sujeto del Impuesto.- Es la persona que lo paga o sujeto de la obligación o contribuyente. La persona puede ser natural o jurídica a cuyo nombre se liquida y se cobra el impuesto.

Hay impuestos, como el de renta, cuya liquidación y cobranzas se hacen a nombre de personas específicas y hay otros impuestos que se cobran sin averiguar el nombre del contribuyente, como el de peaje en carreteras y puentes.

Base del Impuesto.- Tiene dos significados:

1. Es la cantidad física de la materia imponible que se toma como base para la liquidación de un impuesto. Por ejemplo, el valor monetario de la renta o del patrimonio, etc.,.
2. Se refiere al conjunto de contribuyentes que efectivamente pagan impuesto.

La materia imponible que aparece en la primera definición de Base del Impuesto es el objeto respecto al cual se establece el impuesto. Ejemplo, la renta, ingresos del contribuyente, el vehículo, casa, etc.,.

6.3. TEORIAS ACERCA DEL IMPUESTO,

Teoría del Beneficio o de la Compensación.- Es una teoría antigua basada en la reforma fundamental que tuvo la economía pública al pasar de la etapa patrimonial a la etapa tributaria actual.

Según esta teoría el impuesto es el resultado de los servicios o beneficios que el Estado presta a los individuos mediante su poder impositivo. Esta teoría encierra además la idea de la compensación que existe entre lo pagado por el contribuyente en impuesto al Estado y los servicios de protección que este le retribuye y en especial a su propiedad.

Teoría del Sacrificio.- Los partidarios de esta teoría sostienen que el impuesto es un sacrificio, ya que se trata de una carga o gravamen para quien lo paga, privándolo de esta manera de ciertas satisfacciones.

Teoría de la Capacidad.- Según esta teoría, el Estado debe tener en cuenta la capacidad económica en que se encuentra cada persona en pagar los impuestos. El Estado busca que todo el mundo contribuya de acuerdo a su capacidad en el logro de objetivos sociales.

Esta teoría es moderna y objetiva en su concepto, porque el

Estado para cumplir sus finalidades necesita de los ingresos que obtiene de los contribuyentes de acuerdo a sus capacidades tributarias.

Teoría Estimulante de Mac-Culloch.- Este autor sostiene, que el impuesto estimulará al hombre para el ahorro y la producción de riqueza creando además una nueva capacidad para soportarlo y haciendo de él una fuente inagotable de progreso.

Teoría Socialista.- Sus objetivos son el de implantar un impuesto uniforme, con el fin de corregir la natural desigualdad de fortunas. Según esta teoría, igualando las fortunas se igualarían las capacidades tributarias. El más caracterizado defensor de esta teoría es Adolfo Wagner.

Teoría de la Utilidad Social.- Elaborada por el profesor Federico Flora. Su contexto es el siguiente; la carga impositiva debe repartirse, no de acuerdo con principios abstractos de justicia, sino con la utilidad social.

Por último tenemos:

La Teoría General del Impuesto ~~se~~ basa en el conjunto de principios que regulan un sistema tributario, que estudia en particular cada clase de gravámenes, desde el punto de

vista de su finalidad, clasificación, incidencia y sus repercusiones fiscales y económicas.

6.4. FUNDAMENTO Y MEDIDA DEL IMPUESTO

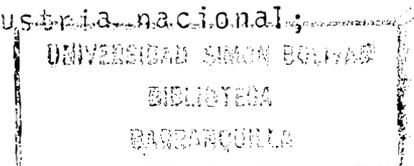
La razón o fundamento del impuesto estriba en la relación existente entre el Estado y las personas (Relación Política Social), que lo conforman. Las personas que constituyen o conforman el Estado debe contribuir pagando los impuestos para que el ente estatal subsista y pueda atender las necesidades comunes y primordiales a todos, La medida hace referencia a la capacidad económica del contribuyente.

6.5. FINES DEL IMPUESTO.

De acuerdo a la Hacienda Funcional los fines del impuesto son; fines de política económica, de política social, de política demográfica, de política exterior, de política en sentido estricto, fines higiénicos, sanitarios, morales y de orden público.

MANUEL MORSELLI. Profesor italiano de la Universidad de Messina, en su tratado "Compendio de la Ciencia de las Finanzas" lo define así:

"a) Fines de política económica.- El Estado se puede proponer con tarifas de aduana favorecer el desarrollo de algunas ramas de la industria nacional;



con exenciones o reducciones de impuestos puede aliviar la industria naciente o facilitar la construcción de nuevas fábricas; de igual modo puede influir en el equilibrio de la producción, tendiente a estimular más bien la industria en lugar de la agrícola o viceversa, según los casos, con el manejo de los tributos puede por tanto influir, además, en la diversa orientación de las producciones en el comercio interno, y también en el comercio exterior por las alteraciones que las modificaciones operadas pueden ejercer sobre los costos de producción y por tanto sobre los costos comparados.

"b). Fines de política social.- La diversa incidencia de los impuestos en las diversas clases de la población obrera sobre la distribución de la riqueza. Así los impuestos progresivos, los impuestos sobre el patrimonio, la exención de las rentas mínimas, a menudo hasta una cifra elevada, los impuestos sobre géneros de consumo menos útiles a la vida de la población, y tratando en cambio de eximir otros géneros que se consideren más ventajosos para ella, constituyen un instrumento político para favorecer a la clase no pudiente a expensas de la clase acomodada.

"c). Fines de política demográfica.- Con exenciones y reducciones de impuestos a las familias con prole, con gravámenes mayores sobre los ingresos de los célibes, etc., los poderes públicos a veces se proponen alentar el desarrollo demográfico del país. A veces tales exenciones, reducciones o gravámenes, querrían ser, e] propósito del legislador, una aplicación genérica del principio de la

capacidad contributiva; otras veces son deliberados particularmente con propósitos de política demográfica.

"d). Fines de política exterior.- Puede ocurrir que un Estado, con fines de represalia, establezca fuertes tarifas sobre mercaderías procedentes de otro país, con el cual se encuentra en conflicto diplomático.

"e). Fines de política en sentido estricto.- Cuando diversas clases, a través de ásperas luchas políticas, alternan en el poder, intentan a veces los gobernantes el debilitamiento con fuertes impuestos de la clase de población sometida, o, de otro modo, congraciarse con la población entera, o bien solamente con la clase elegida que les sostiene en el poder, realizando una disminución general de los impuestos, o, según los casos, un parcial ajuste del sistema tributario en ventaja de la clase elegida. Estas y análogas prácticas son frecuentes en los gobiernos demagógicos, en cambio, cuanto más desinteresado y fuerte es el gobierno por virtud propia y del pueblo, tienden a desaparecer.

"f). Por último señalamos los fines, higiénicos, sanitarios, morales y de orden público, y otros semejantes. Los impuestos hechos expresamente pesados o leves, pueden perseguir el fin de limitar, o bien de favorecer ciertos consumos y ciertas relaciones que se consideran dañosos o beneficiosos para la higiene, para la salud, para las buenas

costumbres de la población".(5).

6.6. CLASIFICACION DE IMPUESTOS

Como no existe un criterio uniforme entre los tratadistas para clasificar los impuestos se hará una clasificación general de los mismos usando el concepto de varios autores.

a) Impuestos en Especie, e Impuestos en dinero.

Los primeros se cobran en objetos o servicio; los segundos, en cantidad determinada de moneda. Los primeros no se dan en las legislaciones modernas, pero fueron los más usuales en la época antigua. Hoy los impuestos se cobran en dinero.

b) Impuestos Ordinarios y Extraordinarios.

Los primeros son los que se causan y recaudan permanentemente, y por esa razón se encuentran en los presupuestos de todos los períodos fiscales. Ejemplos: los derechos de aduana el gravámen a la renta y complementarios, etc,. Los segundos se imponen de manera ocasional, para satisfacer necesidades

⁵MORSELLI, Manuel. Compendio de la Ciencia de las Finanzas, citado por Aurelio Camacho Rueda en su libro Hacienda Pública, tercera edición, págs. 112-113 y 114.

imprevistas y urgentes. Ejemplo: cuando ocurre una calamidad pública o de conmoción interna o guerra exterior. Como cuando se estableció la cuota militar, en 1.932, con motivo del conflicto con el Perú, la cuota para el restablecimiento del orden público por los sucesos ocurridos el 9 de Abril de 1.948 y la cuota de rehabilitación y fomento decretada en 1.953.

c) Impuestos Personales y reales.

Son personales cuando se tiene en cuenta para fijarlos, las condiciones personales del contribuyente. Ejemplo: "el gravámen sobre las asignaciones entre nosotros, que toma en consideración la cuantía de ellas y el parentesco entre el causante y el beneficiario", (6),

Son reales los que gravan los inmuebles o una determinada manifestación de la propiedad o de la riqueza, sin tener en cuenta las condiciones del sujeto. Ejemplo: el impuesto predial y el impuesto al consumo.

d) Impuestos Generales y Especiales.

Es general cuando se establece para ser cubierto por todos

⁶CAMACHO RUEDA, Aurelio, Hacienda Pública, tercera edición, p.115.

los sujetos que están en condiciones análogas. Ejemplo: el sobreimpuesto de patrimonio. Son especiales cuando debe ser cubierto por determinada clase de personas como el impuesto pagado por los bancos y las sociedades anónimas para cubrir el gasto de super vigilancia estatal.

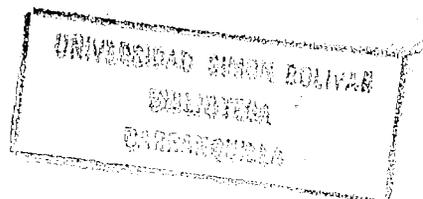
e) Impuesto de Cuota y de repartición.

El primero es el que se fija sin tener de antemano la cifra exacta que se va recaudar, pues sólo se conoce la tarifa; en los segundos, se recauda una suma fija, repartida proporcionalmente entre los tributarios. De la primera clase son todos los impuestos comunes. Los segundos cuando se ordena levantar una tarifa exacta, que luego se reparte entre los contribuyentes como ocurría en ciertos sistemas rentísticos del Dpto. de Antioquia que distribuían entre los ricos del pueblo el déficit presupuestal.

f) Impuesto Proporcional y graduado.

El primero es aquel en que la cuota o porcentaje es uniforme, sea cualfuere el valor de los que se grava, cuando se establece una cuota de 10 por 100 sobre todas las rentas, de cualquier cuantía que ellas sean.

El impuesto graduado es aquel en que la cuota sube o baja



según el monto de lo que se grava, como cuando se fija el 5 por 100 sobre las rentas menores de \$ 1,000, y el 10 por 100 para las que excedan de aquella suma,

g) Impuesto Progresivo y Regresivo.

El primero, cuando la cuota se eleva a medida que aumenta el valor de lo gravado. El segundo es cuando baja la cuota. Estos dos impuestos son derivaciones del impuesto graduado.

h) Impuestos Directos e Indirectos.

Son directos cuando se establecen sobre hechos fijos y constantes, como la persona, la propiedad, la renta, etc., y se recaudan sobre catastro o listas nominativas; y son indirectos, cuando se establecen sobre tarifas impersonales y afectan hechos intermitentes, como ocurre con los impuestos al consumo, a los negocios, transacciones, a las ventas, etc.

6.7. REQUISITOS DEL IMPUESTO.

Los requisitos de todo impuesto están basados en las cuatro máximas o principios del economista Adam Smith las cuales son recomendadas por todos los autores, en todos los tiempos.

Tales requisitos son:

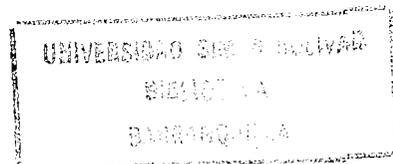
a. JUSTICIA.- Se basa en la distribución de los impuestos teniendo en cuenta las capacidades económicas de las personas que deben contribuir. El concepto de justicia no debe entenderse en el sentido de que todos paguen, sino en el sentido de que paguen según sus capacidades.

b. CERTEZA.- El impuesto exigido a cada contribuyente debe ser cierto y no arbitrario, teniendo en cuenta el tiempo en que debe hacerse el pago, el modo o forma de efectuarlo y la cantidad del pago que debe hacerse.

c. COMODIDAD.- Todo impuesto debe ser recaudado en la época y según la forma más conveniente o cómodas para el contribuyente.

d. ECONOMIA.- Todo impuesto debe ser establecido y recaudado de tal manera que del poder de los contribuyentes se retire la menor cantidad posible de dinero fuera de la que entra al fisco.

La interpretación sería: el impuesto debe producir la máxima utilidad y eficacia con el menor esfuerzo posible. O sea que haya una racionalización de los recursos,



6.8. TRASLACION, INCIDENCIA E IMPACTO DEL IMPUESTO,

Hablar de la traslación, incidencia e impacto del impuesto es hablar de los efectos del impuesto pagado.

1. Traslación del Impuesto.- Se da cuando el contribuyente que adeuda el pago al erario trata de esquivarlo traspasándolo a otra persona. Si el contribuyente consigue echar sobre otro la carga del pago tenemos la traslación del impuesto sobre un tercero, por parte del contribuyente percutido. Estos terceros a quienes se transfiere el impuesto pueden a su vez hacerlo recaer sobre otro, lo que significa que pueden ser varios los terceros y varias las traslaciones del impuesto.

2. Incidencia del Impuesto.- Se da cuando el impuesto cesa de pasar de un contribuyente a otro (traslación) y se detiene sobre un último, se da la incidencia del impuesto y se dice que el último contribuyente es el incidido por el gravámen. Este incidido es quien paga en definitiva el impuesto.

La incidencia del impuesto puede ser Legal y Económica o como las llamó "EINAUDI,"percusión y repercusión".(7).

⁷EINAUDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública, tercera edición, p.231.

a. Incidencia Legal o Percusión del Impuesto, es la prevista por la ley fiscal que designa un contribuyente para el pago del impuesto o sea es el contribuyente percutido o legal el que adeuda el pago del impuesto al fisco.

b. Incidencia Económica o Repercusión del Impuesto, es la operante; determina en último término la realidad económica. "Se da cuando el contribuyente legal o percutido logra trasladar a otra persona (sujeto económico) el valor del impuesto".(8).

3. Impacto del Impuesto: Es el punto preciso donde la ley impone la exacción. Ejemplo: si el impuesto es directo, el impacto recae sobre la renta y el patrimonio líquidos, en los impuestos al consumo, el impacto recae sobre el artículo gravado: licores, cigarrillos.

6.9. EVASION, REMOCION Y ELUSION DEL IMPUESTO,

Estos caracteres hacen referencia a los efectos, cuando el

⁸LOPEZ FREYLE. Isaac. Principios de Derecho Tributario, p.65, citado por Luis Arcila Ramirez en su Manual de Hacienda Pública, p.93.

impuesto ordenado por el legislador no se paga.

La Evasión del impuesto, consiste en ocultar al fisco total o parcialmente la materia imponible, con el fin de eludir o disminuir la carga tributaria. Por ejemplo, la declaración de renta a la que están obligados todos los contribuyentes y donde unos no la presentan y otros no declaran todo lo que tienen.

La evasión puede ser ilegal o legal.

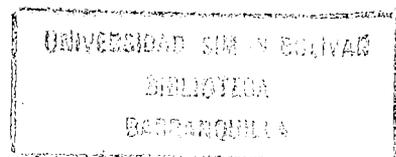
La ilegal tiene dos subespecies: contrabando y fraude fiscal.

a) El contrabando, que consiste en la importación o exportación clandestina de mercancías sujetas a derechos de aduana, tanto en el interior del país como en el exterior.

b) El fraude fiscal, es la ocultación de la base imponible por parte de los contribuyentes, Implica una pérdida de importantes recursos al Estado.

La Legal o Remoción del Impuesto: Es un medio legal de no pagar los impuestos.

En este caso la ley permite a ciertos contribuyentes sustra-



erse del pago del impuesto, no es propiamente una violación de la ley sino que sencillamente el contribuyente se mueve del sitio en que existe el impuesto.

Elusión del impuesto.- Por definición, significa eludir el impuesto, evitarlo es una tendencia de la naturaleza humana evitar en lo posible el pago de los impuestos.

6.10. SISTEMAS DE IMPOSICION.

Son los medios por los cuales se logra gravar la renta.

Actualmente se usan tres sistemas para tal efecto;

1- El Presuntivo. Se basa en presunciones personales de los gastos y comodidades de que disfruta el contribuyente, para así determinar la renta.

2- El Global. Es la declaración total del contribuyente. El fisco busca por este medio establecer la verdadera renta y evitar la evasión tributaria.

3- El Cедular. Es el recaudo que se hace en el mismo sitio donde se produce la renta (fuente). Se liquida por cada ingreso del contribuyente.

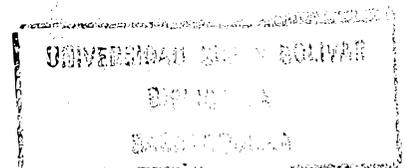
El primer sistema es deficiente porque es difícil establecer las diferencias entre las rentas de las personas, lo que se usa es combinar el sistema global y el cédular.

En Colombia en materia de presunciones tenemos el Art.5 del Decreto Legislativo 3746 de 1.982.

Artículo 5 DL 3746-82.

Cuando dentro del patrimonio del contribuyente se encuentre una casa o apartamento de habitación de su propiedad, para efectos del cálculo de la renta presuntiva, solamente se tendrá en cuenta la parte del avalúo catastral o del costo fiscal, que exceda de cuatro millones de pesos (\$ 4.000.000.). Sin embargo, la suma indicada anteriormente se disminuirá aplicándole el porcentaje que resulte de comparar el pasivo total con el patrimonio bruto del contribuyente.

Este artículo se explica por sí mismo. Cuando existe una casa o apartamento de habitación de su propiedad, para calcular la renta presuntiva el valor calculado de la propiedad se reducirá en cuatro millones de pesos.



6.11. LAS FUENTES DEL IMPUESTO

Los impuestos son creación del Estado, con base en la soberanía financiera, y tienen las siguientes fuentes:

- a. La Ley: a la rama Legislativa le corresponde la creación de los impuestos, sólo en forma excepcional, y previo el lleno de ciertos requisitos, puede el ejecutivo decretar impuestos.

Si nos trasladamos a la Constitución Nacional que es la Ley de Leyes encontramos el Artículo 43 el cual dice:

"Artículo 43. En tiempo de paz solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Consejos Municipales podrán imponer contribuciones"⁹.

La Ley sobre impuesto debe tener su origen en la Cámara de Representantes, por ser ésta la corporación que representa al pueblo.

- b. Los Decretos Extraordinarios: son fuentes de los impuestos, son dictados por el Ejecutivo, cuando el orden público está turbado y rige en el territorio nacional un sistema extraordinario, anormal y de emergencia.

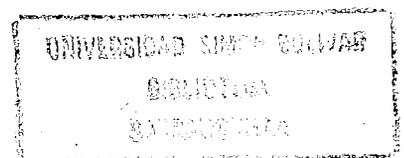
⁹PEREZ ESCOBAR, Jacobo. Op.Cit. Título III, Art.43.

c. Los Decretos Legislativos; son los dictados por el Ejecutivo en virtud de las facultades que le concede el Congreso, son de vigencia indefinida.

Con respecto a la Ley dice Isaac López Freyle:

"La ley crea el impuesto en forma abstracta; la obligación de pagarlo nace de su inclusión en el presupuesto, porque tal inclusión constituye el título de la relación jurídica que debe tratarse entre el Estado y los contribuyentes para la determinación del crédito fiscal a favor del Estado". 10.

¹⁰ LOPEZ FREYLE. Isaac. Principios de Derecho Tributario, Citado por Luis Arcila Ramírez en su Manual de Hacienda Pública, p.75



7. LAS CONTRIBUCIONES, LAS TASAS, LOS DERECHOS U HONORARIOS.

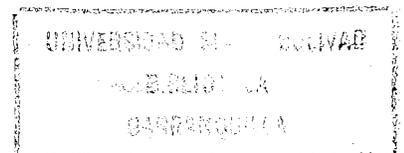
7.1 LAS CONTRIBUCIONES.

7.1.1. Definición:

"Podemos definir la contribución como la compensa
ción pagada con carácter obligatorio al Ente Pú-
blico con ocasión de una obra realizada por él
con fines de utilidad pública, pero que propor-
ciona también ventajas especiales a los particu
lares propietarios de bienes inmuebles."⁽¹⁾.

De la anterior definición se concluye el porque esta insti-
tución recibe el nombre de Contribución, ya que se trata
de una especie de concurso que los beneficiados son llama-
dos a prestar, para contribuir al pago de los gastos de una
obra hecha en interés público, pero que le es particularmen-
te ventajosa.

¹·EINAUDI, Luigi. Principios de Hacienda Pública, tercera
Edición, Pags. 77, 78, 79, 80, 81, 82



Jaramillo dice; el término contribución es sinónimo de impuesto, aunque el primero es más genérico, pues comprende tanto las prestaciones forzosas como las voluntarias, mientras que el segundo sólo tiene relación con aquellas que el Estado exige con carácter obligatorio⁽²⁾

7.1.2. Caracteres Comunes y Diferenciales de la Contribución y del Impuesto.

- a. Características común; es un pago obligatorio, o sea que la contribución y el impuesto se pagan coactivamente.
- b. Diferencias; La contribución no es un propio impuesto; la contribución beneficia de un modo particular, mientras que el impuesto beneficia en forma general y no se puede precisar a quien beneficia particularmente. La contribución se paga en tanto en cuanto se obtiene una ventaja particular, en cambio el impuesto se paga basándose en otro criterio político como son: capacidad contributiva, igualdad etc. El criterio político que se usa para fijar la base del impuesto es aplicado en forma variable. Ejemplo de ésta variabilidad, cuando se

²JARAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, 1ª Edición, Tomo 1, pags.98-99.

dice: es proporcional al gasto realizado; otra, es proporcional a la renta. Pero en cambio, en la contribución el criterio adoptado es el de medirla en razón a la venta producida. Ejemplo: tanto de contribución igual tanto de beneficio.

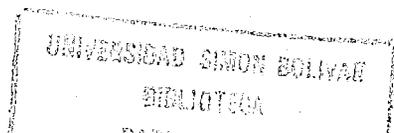
El impuesto tiene por su propia naturaleza un radio de acción ilimitado. Se extiende a todos los que habitan en un Estado, porque todos disfrutan de los servicios públicos. Por eso todos pagan impuestos y el primer principio del impuesto es su universalidad. Por el contrario la contribución tiene un radio limitado o sea recae en una zona en cuyo beneficio se ha construido la obra pública. Por último el impuesto tiene como finalidad hacer frente a los gastos corrientes del Estado. La contribución corresponde más bien a un gasto que aumenta el patrimonio de la comunidad.

7.2 LAS TASAS

7.2.1 Definición:

"Se define la Tasa como el pago en dinero o en especies venales por el uso actual y personal de un servicio público o por el ejercicio de un derecho que el Estado reconoce a los asociados."³.

³· CRUZ SANTOS, Abel. Finanzas Públicas, Pags. 155, 156, 157, 158.



7.2.2. Origen de las Tasas.

Tiene la Tasa un remoto origen. Podía decirse que con ella se inicia en el mundo el régimen tributario, cuando los servicios públicos los pagaban directamente los particulares en dinero o en especie.

Así lo establece acertadamente Federico Flora:

"En los Estados antiguos, el ciudadano no tenía derecho a la protección ni a la seguridad, sino pagando el precio del monopolio a la casta o a la clase imperante. En el Estado moderno, se ofrecen los servicios a todos cuantos componen la colectividad, y su costo se reparte igualmente entre todos, interviniendo la tasa solamente como resarcimiento de gastos particulares. La transformación de las tasas en impuestos es la nota más saliente de la reciente evolución de los sistemas tributarios, la causa primaria de la confusión y la incertidumbre que reinan en la teoría y en la práctica acerca de su contenido.⁽⁴⁾

4. FLORA, Federico. Manual de Ciencia de la Hacienda, Tomo I, Pag. 281

7.2.3 Diferencia entre las Tasas y el Impuesto.

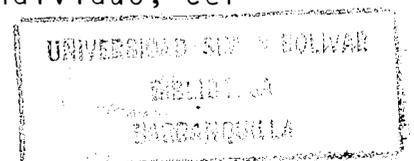
Es interesante distinguir las tasas de los impuestos, términos que, por lo general se confunden.

- a) Las tasas carecen del elemento de la obligatoriedad, característica propia de los impuestos.
- b) La tasa proviene de servicios públicos que no obligan a los asociados; sólo los pagan las personas que utilizan el servicio. El impuesto, no supone para quién para el servicio contraprestación alguna.
- c) La tasa se considera como un precio que cobra el Estado por el servicio prestado.

7.2.4 Clasificación de las Tasas.

Flora distingue diversas clases de tasas:

- a) Tasas Administrativas, que comprenden los derechos personales y reales, reconocido por el Estado a los particulares para ejercitar determinadas actividades civiles. Ejemplo. Las certificaciones de nacimiento, matrimonio, defunción, etc.
- b) Tasas de la Actividad Intelectual del Individuo, cer-



tificados de estudio, patentes de invención, derechos de autor, autenticación de diplomas, etc.

- c) Tasas económicas, relacionadas con gestiones económicas de la persona, natural o jurídica. Ejemplo: Inscripción en el registro público de comercio, certificaciones sobre constitución de sociedades mercantiles; posesión de gerentes y directores de las instituciones de crédito.
- d) Tasas Judiciales, para determinadas actuaciones en la rama jurisdiccional, en materia civil.

Para finalizar es de anotar, que a medida que los gravámenes directos y progresivos han tomado posición preponderante en el conjunto de los ingresos públicos, se observa la decaencia de las Tasas como arbitrio rentístico.

7.3 LOS DERECHOS U HONORARIOS.

Según el profesor Esteban Jaramillo, los derechos u honorarios son contribuciones obligatorias pagadas por razón de servicios públicos, que interesan principalmente a quienes lo solicitan, aunque en ello vaya envuelto un interés común.⁽⁵⁾

5. JAMILLO, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, primera Edic. Tomo I, Pags. 99, 100.

dice además el mismo autor: "Los Derechos u honorarios y las tasas, para que tengan tales nombres, no deben exceder del monto aproximado del gasto que demandan las empresas y servicios públicos que dan origen a aquellos ingresos. En cuanto superan el valor de dicho gasto, constituyen verdaderos impuestos"(6)

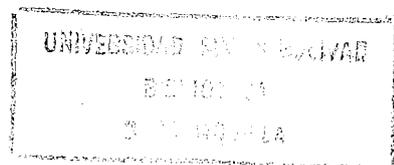
7.3.1. Diferencias entre los derechos y el impuesto.

En los impuestos se encuentra una carga común para todos los contribuyentes o asociados gravados, mientras que en los derechos u honorarios se hace el pago por un servicio que interesa a los asociados, aunque aparece un interés particular sobresaliente por parte de quién solicita el servicio.

7.3.2 Diferencias entre las tasas y los derechos.

Las tasas se pagan por un servicio que presta una entidad o oficial, pero que también puede ser prestado por los particulares, como el de teléfonos, acueductos, etc. Mientras que los derechos se pagan por los servicios que sólo puede prestar el Estado. Ejemplo: los servicios de una notaría pública, el servicio de un consulado oficial, etc.

6. Ibid.



7.3.3 Formas de Recaudar los Derechos u Honorarios.

Existen varios sistemas

- a) El Funcionario que presta el servicio toma el honorario como remuneración de su trabajo.
- b) O el funcionario deposita el producto de su trabajo en las arcas del Estado, y éste le remunera el servicio.

El primer sistema ha sido desechado en casi todos los países del mundo, por las corruptelas a que se presta.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se puede concluir que además de haberse llevado en una forma clara y sencilla este trabajo, está más bien orientado a satisfacer una necesidad del estudiante de derecho ya que actualmente no existen libros de hacienda pública que estén redactados en un sentido moderno y práctico.

se ha tenido el cuidado de recoger y organizar los temas más importantes de la Hacienda Pública en su parte general, utilizando para ello un método didáctico.

El trabajo tiene la seriedad de un minucioso estudio de los hacendistas más destacados de Colombia y el extranjero.

En Colombia: José María del Castillo y Rada, Esteban Jaramillo, Manuel Alvarado, Francisco de Paula Pérez, Abel Cruz Santo, Aurelio Camacho Rueda y Luis Arcila Ramírez.

Del extranjero: Luigi Einaudi y Federico Flora.

En el campo administrativo y constitucional Jaime Vidal Perdomo, Ernesto Saa Velazco, Jabier Henao Hidrón, Fernando Diego Cañizarez,

O sea, que se ha tratado de abarcar todo el pensamiento y destacar los aportes mas significativo para contribuir a la difusión de ésta ciencia,

Para reforzar éste objetivo se están imprimiendo los primeros cien ejemplares de éste trabajo que se obsequiarán en el primer semestre de 1986 a los estudiantes de derecho de la Universidad Simón Bolívar que estén cursando la materia de Hacienda Pública.

La tesis se desarrolla en siete capítulo de la siguiente manera:

El primero se titula El Estado comprende una noción general como base previa para entrarnos en el estudio de la Hacienda Pública, o sea la relación Estado y Contribuyente ,

El segundo capítulo, la Hacienda Pública, contiene los principales estudios, definiciones, teorías, y sus diferencias con otras ciencias. Lo cual nos permite ver sus objetivos y principios abstratos como son la gestión, recaudación y exo

gación de los ingresos y gastos públicos.

A partir del tercer capítulo se puede observar las bases de la Hacienda Pública como son:

- a. Los gastos públicos
- b. Los ingresos Públicos
- c. Los bienes Públicos
- d. El Impuestos.
- e. Las contribuciones, tasas y horarios.

Todos éstos estudiados en forma separada.

Con el título de anexo se incluyó la reforma constitucional de 1968, la cual moderniza al Estado y divide las funciones de la rama ejecutiva y legislativa, y en especial en lo referente a la iniciativa del gasto público.

Para facilitar el entendimiento del lenguaje Hacendista se ha incluido un glosario de palabras pocos usuales, en provecho del manejo de éste texto.

GLOSARIO

AFORISMO: Del gr. Aphorismo¹¹, definición. Setencia Breve y Doctrinaī, Sinón, de Pensamiento,

ANACRONISMO: Del gr. ana, contra, y Khrnos, tiempo. Error de cronología.

ARCAS: Sinónimo de Depósito

CLERO: Conjunto de eclesiásticos (clases sacerdotal en la Iglesia católica).

COMPULSIVO: Sinónimo de Obligar

COSTE: Precio en dinero

DADIVA: Regalo o cosa que se da; favores.

ERARIO (Lat. aerarium), Tesoro Público. Lugar donde se guarda

ESPOLIO: (Lat. spolium¹¹ despojo). Bienes que deja al morir un prelado.

ESTANCO: adj. Que no deja rezumar, Prohibición de la venta libre de un mercancía.

EXACCION (Lat,esactio), Acción y efecto de exigir impuestos, multas, etc.

EXPOLIACIONES, Despojar con violencia

EXPRESO adj. Claro, evidente.

FENECIMIENTO: Acción de fenecer, Acabar, concluir

FISCO: (lat. fiscus), Tesoro Público

GAJES: Del fr, gage, prenda), Las molestias inherente a un empleo u ocupación,

GLOSA, (Lat,glossa). Nota que se pone en una cuenta,

GRAVAMEN, Cargo, obligación,

GUANO, Abono formado por las deyecciones de las aves. Sinón de excremento, estiércol,

HORDA: (del turco ordu, campamento). Tribu tártara.

IMPOSICION: Acción y efecto de imponer, Contribución, bruto.

IMPREScriptible: adj, Que no puede prescribir,

INCIDENTAL: adj, Incidente, fortuito,

INCIDENCIA: Dirección según la cual un cuerpo choca con otro

INDEFECTIBLE: adj, Dícese de lo que no puede faltar.

INGRESOS: Acción de ingresar. Sinón. Entrada.

MANDAS: Oferta o promesa: sinón. de Donación.

PRECONIZAR: v.t. (del lat. praeconium). Sinón. de recomendar

PRELADO: (del lat. praelatus, puesto delante) Dignatario eclesiástico

RACIONALIZAR: Determinar, organizar, Hacer más eficaz y menos costoso un proceso de producción.

REGALIA: Derecho perteneciente al rey o al soberano,

RENTAS: (lat. raddita), Utilidad o rédito anual.

RESARCIMIENTO: indemnización, compensación.

SUNTUARIO: relativa al lujo

TASA: Acción y efecto de tasar. Precio puesto eficazmente a ciertas cosas vendibles.

TRIBUTO (lat. tributum), Carga u obligación.

VENALES: (lat. venalis, de venum, venta), Calidad de comprable.-

BIBLIOGRAFIA

ALVARADO, Manuel A, Tratado de Ciencia Tributaria, Editorial Centro, Bogotá, 1941.

ARCILA RAMIREZ, Luis, Manual de Hacienda Pública, Primera Edición, Editorial Bedout, Medellín-Colombia, 1981.

CAMACHO RUEDA, Aurelio, Hacienda Pública, tercera edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 1977.

CASTILLO Y RADA, José María, Memorias de Hacienda, Archivo de la Economía Nacional, 1827.

CRUZ SANTOS, Abel, CASTILLO Y RADA Hacendistas y Hombres de Estado, Editorial Kelly, Bogotá, 1969.

CRUZ SANTOS, Abel, Finanzas Públicas, Ediciones Lerner, Bogotá, 1968.

DE PAULA PEREZ, Francisco, Memoria de Hacienda, Tomo I, Imprenta del Banco de la República, Bogotá, 1946.

DIEGO CAÑIZAREZ, Fernando, Teoría del Derecho, Editorial Pueblo y Revolución, Ciudad de la Habana, 1979,

DUEÑAS RUIZ, Oscar José, Servicio Públicos y Tarifas, Índice S.A. Editores Impresores, Tunja, 1984,

EINAUDI, Luigi, Principios Hacienda Pública, Tercera edición, Aguilar, Madrid, 1952.

FLORA, Federico, Manual de Ciencia de la Hacienda, Tomo I y II, Librería General de Victoriano Suárez, Madrid, 1927-1928,

HENAO HIDRON, Javier Pañorama del Derecho Constitucional Colombiano, 4ª Edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia 1979,

JARAMILLO, Esteban, Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública. Tomo I y II, Imprenta de la Luz, Bogotá, 1925.

JARAMILLO, Esteban. La Reforma Tributaria en Colombia, Publicación del Banco de la República, Archivo de la Economía Nacional, Bogotá, 1956,

ORTEGA TORRES, Jorge, Código Civil Decimatercera edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1979

PEREZ ESCOBAR, Jacobo, Constitución Política de Colombia,
Tercera Edición, Librería Horizontes, Bogotá, 1976.

SAA VELAZCO, Ernesto, Teoría Constitucional General, Edi-
ciones Universidades Simón Bolívar, Libre de Pereira
y Medellín, 1977.

VÉLEZ URIBE, Fabio. Introducción al Pensamiento Filosófi-
co, Editorial Didáctica, Bogotá, 1978.

VIDAL PERDOMO, Jaime, Derecho Constitucional General. Pú-
blicaciones de la Universidad Externado de Colombia,
1978.

Ley 55 de 1985.

ANEXO

LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1968

Carlos Lleras Restrepo, candidato presidencial de la coalición política de los partidos liberal y conservador (Frente Nacional) e institucionalizada por el plebiscito de 1957 expuso a la nación los aspectos fundamentales de una nueva enmienda de la Constitución de 1886.

1. OBJETIVOS DE ESTA NUEVA REFORMA

- a. Modernizar el Estado,
- b. Efectuar una redistribución de funciones entre las ramas del poder público,
- c. Tecnificar el funcionamiento del Congreso y reducir el número de sus integrantes y
- d. Actualizar el régimen administrativo de los departamentos y municipios.

2. PROYECTOS PARA LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Una vez elegidos Carlos Lleras Restrepo presidente de la República, para el período 1966-1970, presentó al estudio y

decisión del congreso por intermedio del ministro de Gobierno, Misael Pastrana Borrero, tres proyectos sucesivos de reforma constitucional, Tales proyectos son:

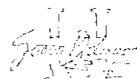
1. El primero contiene las normas para la distribución de competencias entre el congreso y el ejecutivo, dando a este último la iniciativa en materia fiscal, y aumentando su ámbito de intervención, mientras se procura otorgar al parlamento instrumento más eficaces para el control sobre la acción de gobierno nacional,
2. El segundo disminuye el número de senadores y representantes, unifica su período en cuatro años, institucionaliza el cuociente electoral, y termina en la mayoría cualificada de los dos tercios de los votos para "todos los efectos legales", vigente desde el plebiscito.
3. El tercero versa sobre el régimen para los departamentos y municipios.

3. REFORMA EN MATERIA FISCAL

Dentro de las reformas de la Constitución encontramos en el primer proyecto las siguientes en materia fiscal:

- a. Dirección del gasto público por parte del Ejecutivo
- b. Iniciativa privada del gobierno sobre leyes cuadros, en procura de un equilibrio que la teoría y la práctica aconsejan entre las facultades del legislador y el gobierno...en materias administrativas, fiscales y económicas, dentro de las cuales pueda el ejecutivo tomar las medidas necesarios para organizar en detalle la estructura de la administración nacional,
- c. Vigilancia por los miembros de ambas cámaras en lo referente a la ejecución y evolución del gasto público.
- d. Intervención estatal, por mandato de ley. Art.32 Constitución Nacional.
- e. Elección del Contralor General por la Cámara de representantes de terna presentada por el Consejo de Estado,
- f. Iniciativa del gobierno para la elaboración y presentación en lo relacionado con el gasto público.

UNIVERSIDAD S.M. Y B. V. A. B.
BIOLOGIA
S. TOMASQUILLA



BIBLIOTECA
UNIVERSIDAD SIMON BOLIVAR
BARRANQUILLA