

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS INGRESOS FISCALES Y
TRANSFERENCIAS A RAIZ DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE 1991 DE
BOGOTÁ Y MEDELLÍN
1990-2002**

**ELIZABETH GORDILLO
MAURICIO PAVA
ALICIA SUAZA**

**Asesora:
ROSA TRUJILLO
Contador Público**

**UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES
ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS
BOGOTÁ
2006**

**ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS INGRESOS FISCALES Y
TRANSFERENCIAS A RAIZ DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE 1991 DE
BOGOTÁ Y MEDELLÍN
1990-2002**

**ELIZABETH GORDILLO
MAURICIO PAVA
ALICIA SUAZA**

Trabajo de grado para optar al título de Administrador de Negocios.

**Presentado al
COMITE DE INVESTIGACIÓN**

**UNIVERSIDAD DE SAN BUENAVENTURA
FACULTAD DE CIENCIAS EMPRESARIALES
ADMINISTRACIÓN DE NEGOCIOS
BOGOTÁ
2006**

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	4
1. DELIMITACIÓN DEL TEMA	6
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	7
2.1. DESCRIPCIÓN	7
2.2. FORMULACIÓN	10
2.3. OBJETIVOS	10
2.3.1 Objetivo general	10
2.3.2. Objetivo específico	10
3. JUSTIFICACIÓN	11
4. MARCO REFERENCIAL	13
4.1. MARCO TEORICO REFERENCIAL	13
4.2. MARCO CONCEPTUAL	19
4.3. MARCO CONTEXTUAL	25
4.4. MARCO LEGAL	26
5. DISEÑO METODOLOGICO	45
5.1. TIPO DE ESTUDIO	45
5.2. ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN	45
5.3. INSTRUMENTOS Y TECNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS	46
5.4. RECOLECCIÓN DE DATOS	46
6. ANALISIS DE RESULTADOS	47
6.1. INGRESOS TOTALES MUNICIPALES	47
6.2. INGRESOS CORRIENTES	47
7. CONCLUSIONES	58
8. RECOMENDACIONES	60
9. ANEXOS	61
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCIÓN

La Constitución Política de 1991 introdujo grandes cambios en el ordenamiento territorial y en la profundización del proceso de descentralización administrativa y política en Colombia, con el objeto de asignarle nuevas funciones y responsabilidades a los gobiernos subnacionales, y a la vez satisfacer la demanda por autonomía y libertad que desde distintos escenarios de la vida nacional se estaba exigiendo, para que los gobernantes elegidos popularmente pudieran ejercer un mandato de gobierno participativo con la comunidad, atendiendo prioritariamente sin ningún tipo de impedimentos las necesidades más sentidas de sus habitantes.

Esa mayor autonomía otorgada a las entidades territoriales para gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias correspondientes y administrar los recursos para el cumplimiento de las funciones, fueron generosamente compensados a través del situado fiscal a los departamentos y una participación a los municipios de los ingresos corrientes de la nación para cubrir las áreas prioritarias de inversión social. Para cubrir los diferentes gastos de los municipios y los departamentos reciben ingresos por el cobro de impuestos, tasas, multas y cargos por prestación de servicios; a su vez, los municipios y departamentos reciben transferencias del gobierno central.

A pesar que lo que quiere el constituyente al emprender el proceso de descentralización fue el de proveer una mayor eficiencia y oportunidad en la prestación de los servicios básicos a la comunidad; los resultados son bien distintos y al finalizar la década de los noventa, se observaron unas finanzas públicas territoriales con un estancamiento de los ingresos propios, mayor crecimiento del gasto y una alta dependencia de las transferencias del gobierno central nacional, generando una crisis del modelo de descentralización, caracterizada por la insolvencia fiscal de los entes territoriales¹.

En atención a las necesidades de cambio Colombia paso a ser de una República centralizada a un estado social de derecho, organizada en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista²

Por esto la descentralización es un medio para conseguir un fin y su éxito debe juzgarse por si ella conduce a mayores tasas de crecimiento y si cada gobierno presta a sus ciudadanos el mejor servicio posible, asegurando estabilidad de precios, pleno empleo de los recursos productivos, uso eficiente

¹ Oates, Wallace, Fiscal Federalism, New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972; Oates, W., "An Essay on Fiscal Federalism", Journal of Economic Literature, 37, September, 1999; Davoodi, Hamid y Zou Heng-fu, Fiscal decentralization and Economic Growth ", Journal of Urban Economics, 43, 1998.

² Constitución política de Colombia, Acto legislativo 2 del 1995, Congreso de Colombia, 1991., Pág. 13

de ellos y una distribución equitativa del ingreso³. El prestar mejor servicio se da cuando el nivel de gobierno pertinente lo presta al menor costo posible, lo suministra en la cantidad que las personas quieren. La descentralización produce beneficios porque las autoridades locales conocen lo que la gente necesita, los costos de prestar el servicio, la geografía de la región y las presiones políticas locales.

Por esta razón se realiza una investigación para analizar los ingresos fiscales y las transferencias a raíz de la descentralización de 1991 de Bogotá y Medellín durante el periodo 1990-2002

En la primera parte del documento se realizan unos comentarios sobre las motivaciones y aspectos jurídicos en que se desarrolló la descentralización administrativa en Colombia a partir de la Constitución de 1991. En la parte final hace un seguimiento a la situación fiscal de las ciudades en estudio analizando evolución y participación de los ingresos tributarios y transferencias.

³ Musgrave, Richard, The Theory of Public Finance, New York, McGraw Hill, 1959.

1. DELIMITACIÓN DEL TEMA

La constitución de 1991 profundizó la descentralización política y administrativa con el objeto de consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y con autonomía en sus entidades territoriales, para así prestar mejores servicios a sus ciudadanos, permitiendo que cada ente territorial sea autónomo en el manejo de sus ingresos, dando prioridad al desarrollo y progreso que año tras año se debe notar en cada municipio de Colombia.

Se realiza esta investigación para hacer un seguimiento al proceso de descentralización, a partir del análisis de la evolución estructural de los ingresos totales y transferencias en las ciudades de Bogotá y Medellín durante el periodo de 1990 al 2002 puntualizando la dependencia o no, que tiene los municipios en las transferencias del gobierno central nacional.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1 DESCRIPCIÓN

En Colombia el crecimiento económico ha tenido una dinámica regional y no nacional ni local. Comúnmente una región comienza creciendo por sí sola en un proceso en unión comercial con productos de otra región. Cuando esta entra en una dinámica exportadora jalona a los territorios vecinos. Una relativa y temporal autosuficiencia de las regiones que inician un crecimiento pudo haber sostenido la existencia de gobiernos autónomos. Sin embargo, la evolución política del país no se dio para soportar esas autómías⁴.

El continuo conflicto entre federalistas y centralistas del siglo pasado, desemboca la constitución centralista de 1886, obteniendo como resultados las alianzas de las clases políticas de las distintas regiones del país. Donde el estado centralista sustituyo al consenso social. La constitución así creada se mantuvo por 105 años, sufriendo apenas unas pequeñas reformas.

En este escenario altamente centralizado y jerarquizado los legisladores encontraron un rol principal como intermediarios entre el centro y las regiones, este poder intermediador daba la posibilidad que una misma persona desempeñara varios cargos legislativos. Estas relaciones políticas daban para que se constituyera el “clientelismo”, a través del cual se intercambian votos por favores.

Con las reformas de los años ochenta y la constitución de 1991 se intento disminuir la jerarquía centralista y acabar con el monopolio del poder de los gamonales en quienes reposa el sistema del clientelismo.

Es necesario tener en cuenta que en los años ochenta habían aflorado conflictos entre las regiones y el centro. Estos tuvieron como expresión política la aparición de grupos cívicos y coaliciones fuertes no sujetas a los partidos tradicionales. Que exigían mejores servicios públicos y administraciones honestas, y se oponían al sistema clientelista.

Durante casi todo el siglo veinte Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en el cual el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos. Si bien este proceso se inició con la consolidación del estado - nación, consagrado en la Constitución de 1886, su fortalecimiento ocurrió sólo hasta después de la

⁴Descentralización y participación ciudadana, Clemente Forero, Carolina Idalgo, Guisella Jiménez Mercedes Ortiz, Sandra Pulido, TM editores, Facultad de ciencias económicas de la Universidad Nacional de Colombia. Pág. 1

⁵El proceso de centralización se inició con la Constitución de 1886. En principio los estados guardaron autonomía fiscal y sólo hasta 1920 se empezó a observar una centralización de ingresos y gastos.

segunda guerra mundial (Ocampo, 1984)⁵. Durante este período el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes.

La reforma descentralizadora fue un resultado de la incapacidad del sistema centralista para dar respuesta al descontento de las personas. Mostrando que la descentralización beneficia a los ciudadanos y así, nacen competencias entre gobiernos locales permitiendo la aparición de empresarios, nuevas empresas y nuevas actividades en áreas viejas. Esa competencia, igualmente, obliga a los gobiernos locales a usar los recursos públicos más efectivamente y a gravar menos a las personas y a las empresas.

En la actualidad se observa que los municipios de Colombia recaudan 23 impuestos diferentes, mientras que los departamentos recaudan 14, sin embargo los impuestos municipales han sido más dinámicos que los departamentales, la experiencia Colombiana en materia de descentralización fiscal ha estado enmarcada por la concentración de la actividad económica en unos cuantos municipios y departamentos, lo cual a traído como consecuencia la concentración de los ingresos fiscales. En efecto, de 1.098 municipios, Bogotá y otros 40 municipios recaudan el 82% del recaudo tributario municipal, mientras que, de 32 departamentos se recaudan el 63% del recaudo tributario departamental⁶.

Las ciudades grandes y los departamentos de mayor base económica han alcanzado niveles de tributación por encima del promedio nacional, como se deduce, la fuerte concentración del ingreso tributario refleja las enormes disparidades que se encuentran al interior de las regiones colombianas, este factor a sido constante por mucho tiempo en Colombia y a afectado las decisiones públicas en materia de asignación de recursos y la capacidad de los gobiernos territoriales de dar respuesta a las presiones por servicio social que demanda la población⁷.

Por esto el análisis de la descentralización esta relacionado con el del federalismo fiscal, el “método de dividir poderes de manera que el gobierno central y los gobiernos regionales que están dentro de su esfera, sean coordinados e independientes”⁸, para que se dividan poderes a cada nivel del gobierno y así ejerzan mejor para el beneficio de los ciudadanos.

Para justificar la descentralización se dan razones económicas las cuales tienen que ver con el mejor uso de los recursos públicos y las políticas que tienen que ver con aumentar la participación de los ciudadanos, proteger los derechos individuales y desarrollar ciertas virtudes cívicas. Un sistema descentralizado permite representación con responsabilidad y debería conducir

⁶ Ministerio de hacienda y crédito público-contaduría general de la nación-banco interamericano de desarrollo. Programa del fortalecimiento del Sistema de Información Financiera territorial 1053/OC-CO. Documento estructural de proyecto. Santafe de Bogotá, Abril de 2000.

⁷ Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos, Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, Bogotá, abril del 2005.

⁸ Keneth Wheare citado por Oates, W., op. Cit, p.16

a una mejor administración local. Un sistema centralizado, por lo contrario, impide a los ciudadanos expresar sus preferencias.

La descentralización en Colombia se fundamenta en el diagnóstico de la misión sobre las finanzas intergubernamentales⁹. Esta planteo que las transformaciones para mejorar la provisión de servicios públicos debería ir más allá de incrementar la disponibilidad de recursos en los niveles locales y surgió un cambio estructural en las políticas que conducen a la eficiencia en el manejo de los recursos¹⁰. Sin embargo, las primeras estrategias se limitaron a fortalecer las finanzas regionales y locales mediante reformas al sistema tributario, sin otorgar autonomía fiscal de las localidades¹¹

Al estudiar los antecedentes llama la atención que el querer del constituyente al emprender el proceso de descentralización fue el de proveer una mayor eficiencia y oportunidad en la prestación de los servicios básicos a la comunidad, en donde los resultados son bien distintos, al finalizar la década de los noventa se observaron unas finanzas públicas territoriales con un estancamiento de los ingresos propios, mayor crecimiento del gasto y una alta dependencia de las transferencias del gobierno central nacional, generando una crisis del modelo de descentralización, caracterizadas por la insolvencia fiscal de los entes territoriales¹².

Por lo anterior, con el proceso de descentralización a partir de la Constitución de 1991 se pretende la autonomía regional con el fin de proveer y satisfacer al ciudadano sus necesidades básicas más eficientemente, es por eso que surge el interrogante que si durante el periodo estudiado (1.990-2.002) en lo referente a los ingresos fiscales y transferencias, existe una autonomía fiscal y una autosuficiencia económica como lo pretende la constitución, o si por el contrario se depende del gobierno central (transferencias).

Esta investigación se pretende conocer las causas por las cuales se ha marcado en los municipios la dependencia de las transferencias mientras que en las ciudades de Bogotá y Medellín se ha generado una autosuficiencia ya que sus ingresos propios a mantenido su tendencia de crecimiento.

⁹ Departamento Nacional de Planeación (1982). Las finanzas intergubernamentales en Colombia, Bogotá

¹⁰ Departamento Nacional de Planeación (1982), OP. CIT

¹¹ Durante la década de los ochenta las normas sobre las finanzas gubernamentales se orientaron a lograr mayores recursos en los niveles regionales. La ley 14 de 1983 amplió la base de los impuestos departamentales y municipales, se dio el impuesto de timbre de los vehículos a los departamentos y creó un impuesto local de para vehículos privados. La ley 12 de 1986 introdujo la cesión del IVA desde el gobierno nacional central hacia los departamentos y municipios.

¹² Ensayo sobre economía regional, situación fiscal de los municipios, breve análisis comparativo; Banco de la República, Bogotá, Noviembre 2003, Pág. 4

2.2 FORMULACION

¿Cómo ha sido el comportamiento del ingreso y las transferencias de las ciudades de Bogotá y Medellín, a partir de la descentralización ocurrida con la constitución de 1991, durante el periodo de 1990 al 2002?

2.3. OBJETIVOS

2.3.1. Objetivo general

Observar las diferentes variaciones cuantitativas y sus comportamientos dados año a año, a partir de la descentralización de los ingresos tributarios, no tributarios y de transferencias en las ciudades estudiadas, determinando cual de estos tiene mayor participación durante los años de 1990 al 2002.

2.3.2. Objetivos específicos

- Determinar la independencia o dependencia de los municipios de Colombia hacia las transferencias del gobierno Central, observando la participación que tienen las ciudades en estudio en los años de 1990 al 2002.
- Estudiar las características de la descentralización a partir de la constitución política de 1991, si se tiene en cuenta que su objeto es consolidar a Colombia como una República unitaria, descentralizada y autónoma.

3. JUSTIFICACIÓN

La situación financiera de los municipios y departamentos de Colombia ha mejorado significativamente respecto al desbordado gasto evidenciado por estos a lo largo de la década de los noventa¹³. La aplicación del modelo de descentralización fiscal implica tomar una de dos decisiones¹⁴: en la primera, los gobiernos subnacionales legislan y recaudan autónomamente los impuestos necesarios para la financiación de sus competencias, mientras que, en la segunda, el gobierno central legisla y recauda la mayor parte de los impuestos, para luego distribuir un alto porcentaje a los gobiernos subnacionales, mediante un sistema de transferencias que compensen las diferencias en capacidad fiscal estimule el esfuerzo fiscal y logre cabalmente la financiación de bienes y servicios a cargo del estado¹⁵.

La teoría enseña que un proceso de descentralización¹⁶, se debe asegurar una perfecta coordinación de las relaciones intergubernamentales en materia de gasto e ingreso, de acuerdo con el esquema de distribución de competencias vigentes en las metas de estabilidad macroeconómica. En este sentido es fundamental que tanto el gobierno central como los gobiernos territoriales enfoquen su atención, no solamente a la sostenibilidad financiera del gasto y del endeudamiento, si no también al impulso de la actividad recaudadora, en otras palabras al esfuerzo fiscal y al equilibrio entre recaudo y capacidad fiscal. El sistema de transferencias debe ser capaz de compensar la brecha en materia de capacidades fiscales, con la inclusión de mecanismos de premios al esfuerzo fiscal¹⁷.

Es a raíz de todos estos cambios y variaciones, que esta investigación esta encaminada al análisis y comparación del ingreso y las transferencias de las ciudades de Bogotá y Medellín, a partir de la descentralización ocurrida con la constitución de 1991.

Por este motivo, para el administrador de negocios es importante conocer los procesos mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas con el

¹³ Departamento Nacional de Planeación, Evaluación de la descentralización municipal en Colombia, balance de una década, Tomo 1, 2002.

¹⁴ Jaime Bonet llama a estas opciones descentralización pura y descentralización no pura. Vease: BONET, Jaime. Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso Regional: la experiencia colombiana. Documentos de trabajo sobre economía regional No. 49, Banco de la República, Bogotá, noviembre de 2002.

¹⁵ La compensación de las disparidades regionales en materia de capacidad fiscal, mediante un sistema de transferencia intergubernamentales se conoce en la literatura con el nombre de "igualación fiscal. Un resumen de los aspectos teóricos de este concepto se encuentra en: YILMAZ, Serdar (2002). Equalization Across Subnational Governments: Fiscal Capacity. Working paper, World Bank Institute, Junio de 2002.

¹⁶ Aghon, Gabriel (1998) descentralización fiscal: tendencia y tareas pendientes, Cepal Chile 1988

¹⁷ Análisis financiero y capacidad fiscal de las principales ciudades colombianas; Dirección de desarrollo territorial sostenible

propósito de aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de las funciones.

Igualmente se debe ser conscientes que al tener una empresa y al ser personas que desarrollan una actividad económica generadora activa de impuesto, son los que van a aportar al país los ingresos necesarios para que las necesidades básicas sean satisfechas, en algunas oportunidades no se da la importancia a estos temas que como Colombiano debe ser destacados para poder exigir eficiencia y transparencia de las organizaciones y de las personas encargadas de que Colombia sea una República unitaria, descentralizada y autónoma.

Al realizar este estudio se conocen antecedentes de la importancia que tiene el ser un país descentralizado, ya que esta reforma fue el resultado de la incapacidad de un sistema centralista para dar repuesta al descontento de las regiones y poblaciones, excluidas de favores y servicios públicos.

El objetivo de la descentralización es ser un modelo de desarrollo y progreso. Para ello se busco un sustento teórico en campo del federalismo fiscal y la elección social, realizándose un diagnostico del estado de las finanzas territoriales y se identificaron principios generales para replantear políticas y diseñar nuevos instrumentos¹⁸.

En este trabajo se muestra la importancia que tiene este proceso para Colombia, ya que para algunas personas este tema es ajeno a su conocimiento, en donde lo tratamos con un lenguaje fácil de entender y en donde se muestra que de esta manera nuestras ciudades pueden obtener una mejor calidad de vida y exigirle a las personas encargadas de esto mas eficiencia en sus resultados.

Por lo anterior, se ha querido realizar esta investigación documental, básica, cuantitativa con el fin que no solo las personas especialistas en la materia (contadores, economistas, financieros), entiendan estos temas, si no que por el contrario se quiso usar un lenguaje poco técnico con el fin de que una persona del común lo entienda y lo interprete adecuadamente.

¹⁸ Wiesner, Eduardo (1992), Colombia: Descentralización y federalismo fiscal, Informe final de la misión para la descentralización, Presidencia de la República, DNP, Bogotá.

4. MARCO REFERENCIAL

4.1. MARCO TEORICO REFERENCIAL

La descentralización es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a unidades descentralizadas o alejadas del centro, con el propósito de aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones¹⁹.

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, se profundizó la descentralización política, fiscal y administrativa en Colombia, en respuesta a sentidas voces de inconformidad de diferentes grupos sociales que rechazaban la descomposición de las instituciones públicas, manifestada en altos grados de corrupción, burocracia y clientelismo, que generaron crisis de legitimidad, gobernabilidad y ausencia de democracia participativa.

En consonancia con las anteriores necesidades de cambio, Colombia pasó de ser una república centralizada a un Estado social de derecho, organizada en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.

La organización territorial plasmada en la nueva constitución define como entidades territoriales a los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. Igualmente establece que los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Al Municipio como entidad fundamental de la división político – administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la constitución y las leyes.

Esta aceleración del proceso de descentralización, va acompañada de una mayor autonomía y asignación de competencias a los entes territoriales, los cuales ven compensadas estas nuevas responsabilidades a través de la distribución de los recursos del situado fiscal a los departamentos y una participación a los municipios de un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación para cubrir las áreas prioritarias de inversión social.

El descentralizar funciones permite satisfacer mejor las demandas locales por servicios públicos porque los gobiernos locales conocen mejor que el gobierno central lo que sus ciudadanos quieren, y porque cuando esas demandas cambian tienen más flexibilidad para satisfacerlas. La competencia entre gobiernos locales permite la aparición de empresarios, nuevas empresas y nuevas actividades en áreas nuevas que pueden competir con intereses en áreas viejas. Esa competencia, igualmente, obliga a los gobiernos locales a

¹⁹ Paul Meyer citado por Wallace Oates, 1972, p.17

usar los recursos públicos más efectivamente y a gravar menos a las personas y a las empresas. La teoría económica que analiza el tema de la descentralización, también conocido como federalismo fiscal, muestra que la descentralización beneficia a los ciudadanos, pero encuentran que sólo en las democracias capitalistas avanzadas la descentralización eleva la tasa de crecimiento²⁰.

La esencia del federalismo es que suministra un sistema de descentralización política que sostiene por sí solo. Un sistema político es federal si tiene dos características. Primera, una jerarquía de gobiernos, donde al menos dos niveles de gobierno mandan sobre la misma tierra y la misma gente, cada uno con ámbito de autoridad delineado de manera que cada nivel es autónomo dentro de su esfera de autoridad. Segundo, la autonomía de cada gobierno está institucionalizada de una manera tal que hace que las restricciones del sistema se autorregulen efectivamente²¹.

La descentralización se refiere a la forma de organizar la administración pública entre el gobierno central y los gobiernos locales, y representa una posesión genuina de poder decisorio local. El análisis de la descentralización está ligado con el del federalismo fiscal, el “método de dividir poderes de manera que el gobierno central y los gobiernos regionales están, dentro de su esfera, coordinados e independientes²². La descentralización es un medio para conseguir un fin y no un fin en sí misma, y su éxito debe juzgarse por si ella conduce a mayores tasas de crecimiento y por si cada nivel de gobierno presta a sus ciudadanos el mejor servicio posible dentro de las responsabilidades asignadas.

Para justificar la descentralización se dan razones económicas y políticas. Las razones económicas tienen que ver con el mejor uso de los recursos públicos. Las razones políticas tienen que ver con aumentar la participación de los ciudadanos, proteger los derechos individuales y desarrollar ciertas virtudes cívicas. Un sistema político y económico descentralizado permite representación con responsabilidad y debería conducir a una mejor administración local. Un sistema centralizado, por el contrario, impide a los ciudadanos expresar en las urnas sus preferencias por cosas locales y pedir cuentas a quienes los representan.

Políticas: una primera razón tiene que ver con que un sistema descentralizado ayuda a mantener una economía de mercado productiva y en crecimiento. Algunos autores consideran que un sistema federal genera un sistema político que apoya una economía de mercado eficiente y reduce el peligro de que un “gobierno suficientemente fuerte que protege los derechos de propiedad y hace cumplir los contratos también confisque la riqueza de sus ciudadanos”. Este

²⁰ Oates Wallace, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., 1972; Oates, W., “An Essay on Fiscal Federalism, *Journal of Economic Literature*, 37, September, 1999; Davoodi, Hamid y Zou Heng-Fu, “Fiscal Decentralization and Economic Growth, *Journal of Urban Economics*, 43, 1998.

²¹ Oates Wallace, “Federalismo Fiscal”, Instituto de estudios de administración local, Madrid, 1977.

²² Keneth Wheare citado por Oates, W., op. Cit, p.16

modelo debe tener ciertas características para que pueda lograr sus objetivos políticos y promueva la estabilidad y el crecimiento económicos.

Una segunda razón dice que un sistema descentralizado abre la puerta a la participación cívica, la que conduce a una mejor administración pública local. Quienes apoyan esta idea piensan que las “comunidades cívicas” tienen gran valor y que un sistema político descentralizado permite a los ciudadanos desarrollarlas más y exigir a sus gobernantes mejores resultados.

Económicas: los tratadistas de la hacienda pública consideran que las funciones del sector público son asegurar estabilidad de precios, pleno empleo de los recursos productivos (trabajo, tierra y capital), uso eficiente de ellos, y una distribución equitativa del ingreso²³. La literatura económica le asigna a los gobiernos locales la función de prestar los servicios públicos y al gobierno central la función de buscar el pleno empleo, la estabilidad de precios y una mejor distribución del ingreso.

Al descentralizar funciones a gobiernos locales se busca asignar la prestación de ciertos servicios a aquel nivel de gobierno que los puede prestar mejor (eficientemente.) La descentralización produce beneficios porque las autoridades locales conocen mejor que el gobierno central lo que sus ciudadanos quieren, los costos de prestar el servicio, la geografía de la región y las presiones políticas locales.

Tres razones de economía política se dan para apoyar la descentralización. Primera, la descentralización conviene porque reduce el tamaño del estado²⁴, quienes piensan así consideran que la descentralización restringe la capacidad del gobierno de sacarle recursos a un electorado desprevenido, porque los residentes que se sienten explotados con impuestos y malos servicios se van para otras localidades donde pagan menos impuestos y les prestan mejores servicios. Sin embargo, cuando la descentralización conduce a la creación de más distritos electorales, el tamaño del gobierno aumenta²⁵. Segunda, con la descentralización los gobernantes locales se ven obligados a responder a su electorado. La rendición de cuentas mejora porque los ciudadanos pueden identificar al gobernante con los servicios públicos que su administración presta, y relacionar los impuestos que pagan con los gastos que la administración hace. La tercera es que la descentralización ayuda a combatir la corrupción. Los electores pueden vigilar mejor a sus representantes.

Los ingresos de un sistema descentralizado: para cubrir sus gastos, los municipios, los departamentos y el gobierno central reciben ingresos por el cobro de impuestos, tasas, multas y cargos por prestación de servicios; a su vez, los municipios y departamentos reciben transferencias del gobierno

²³ Musgrave, Richard, *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw Hill, 1959.

²⁴ Brennan, Geoffrey and James Buchanan. *The Power to tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Cambridge University Press, Cambridge, 1980

²⁵ Baqir, Reza. “Districting and Government Overspending”, *Journal of Political Economy* 110, December 2002. En el caso de Colombia las transferencias que vinieron con la descentralización crearon incentivos para aumentar el número de municipios, y graduar de municipios a algunos corregimientos.

central. En materia de ingresos normalmente se discuten dos puntos: la forma del sistema impositivo en un régimen descentralizado, y la forma de las transferencias²⁶.

Ingresos propios; en la literatura económica el tema de los ingresos propios de cada nivel de “quién debe gravar, dónde y cuáles bienes y servicios²⁷”. Por mucho tiempo la respuesta a esta pregunta fue la de que: (a) niveles más bajos de gobierno deberían, tanto como sea posible, gravar a los hogares y factores de producción por los beneficios recibidos (por ejemplo, servicios de policía, carreteras); (b) niveles más altos de gobierno deberían usar gravámenes no relacionados con los beneficios (por ejemplo, el IVA, el impuesto a la renta); y (c) si los gobiernos locales usan gravámenes no relacionados con los beneficios, entonces deben gravar a aquellos que tienen poca movilidad entre jurisdicciones²⁸. En la práctica, estos principios equivalen a decir que los gobiernos locales deben basar su sistema tributario primordialmente en tarifas de servicios públicos e impuestos a la propiedad. El gobierno nacional debería gravar las sociedades, los recursos naturales distribuidos inequitativamente, o colocar un impuesto progresivo al ingreso. Los gobiernos regionales (estados o departamentos) deberían cobrar un impuesto a las ventas al consumo final y unos impuestos a las sisas²⁹.

Richard Bird (1999) considera que este modelo debe replantearse, por varias razones. Primero, porque con la mayor descentralización los expertos en finanzas intergubernamentales dedicaron más tiempo y esfuerzo a diseñar sistemas de transferencias cada vez más complicados para cerrar la brecha entre los ingresos y las responsabilidades de los gobiernos subnacionales. Estos esfuerzos son y serán insuficientes. Segundo, se necesita reconciliar los principios con la práctica Tercero, algunos de los supuestos sobre los cuales se basan las recomendaciones del modelo convencional no son apropiados para países en desarrollo. Cuarto, la tecnología tributaria y los cambios económicos afectan la asignación de instrumentos tributarios a los diferentes niveles de gobierno³⁰.

Bird (1999) recomienda tres principios para tratar el tema de la tributación subnacional en países en desarrollo. Primero, prestarle más atención a la conveniencia de establecer una relación entre gastos y necesidades de recursos. Segundo, hacer un mayor esfuerzo para lograr que todos los niveles de gobierno tengan una mayor responsabilidad en financiar gastos de los cuales son responsables políticamente. Tercero, los impuestos subnacionales deben evitar promover el uso ineficiente de recursos económicos. Cuando los gobiernos regionales tienen responsabilidades de gastos estos criterios pueden

²⁶ W. Oates, op. Cit., 1999.

²⁷ Musgrave; Richard, “Who Should Tax, Where and What”, en Charles E. McLure Jr. (compilador) Tax Assignment in Federal Countries, Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University, Canberra, 1993.

²⁸ Oates, Wallace, Taxation in a Federal System: The Tax Assignment Problem, University of Maryland, Working Paper No. 95-16, January 1996.

²⁹ Bird, Richard. Rethinking Subnational Taxes: A New Look at Tax Assignment, IMF Working Paper WP/99/165, December 1999, publicado en Tax Notes International 20, Mayo 8, 2000.

³⁰ McLure; Charles E. Jr. “The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History”. National Tax Journal, LIV (2001).

satisfacerse en la mayoría de los países en desarrollo con una sobre tasa moderada al ingreso personal o al valor agregado. Otra propuesta consiste en reemplazar con un impuesto a los negocios el conjunto de impuestos dispares a nivel subnacional que distorsionan las actividades económicas. En resumen, si los gobiernos subnacionales gastan una parte importante del gasto público es natural que, en aras de la responsabilidad fiscal y de la rendición de cuentas, ellos tengan una mayor participación en la tributación, el diseño y el cobro de impuestos.

Transferencias intergubernamentales: tres razones se dan para justificar las transferencias intergubernamentales. Primero, para lograr que los gobiernos locales presten servicios que benefician a otras localidades. Segundo, para lograr la igualdad fiscal entre jurisdicciones. Tercero, para tener un mejor sistema impositivo.

Transferencias condicionales y sin condiciones. Las transferencias se pueden hacer con condiciones (transferencia condicional) o sin condiciones. En una transferencia condicional la ley o el donante establecen cómo y en qué renglones se pueden gastar los fondos recibidos. En una transferencia no condicional quien la recibe puede hacer lo que quiera con ella. Las transferencias condicionales buscan que el gobierno de una jurisdicción preste un servicio que beneficia a otras jurisdicciones. Las transferencias sin condiciones se usan para distribuir ingresos de las jurisdicciones ricas a las pobres; por ello, una alta proporción de esas transferencias va a jurisdicciones con gran "necesidad fiscal" y pequeña "capacidad fiscal". Las transferencias distributivas (transferencias igualadoras) se encuentran en sistemas centralizados y descentralizados, pero un sistema descentralizado no adopta este sistema necesariamente.

Los pros y los contras de la igualación fiscal. La igualación fiscal tiene defensores y opositores. Sus defensores aducen que ella permite a las jurisdicciones más débiles competir con las más fuertes cuando éstas tratan de promover su desarrollo con concesiones fiscales³¹. Sus opositores aducen que ella impide la movilidad de recursos necesaria para promover el desarrollo de las regiones más pobres³².

Transferencias y sistema tributario eficiente. Las transferencias buscan compensar la progresividad de los impuestos nacionales con la regresividad de los impuestos locales. Esto es así porque el sistema tributario nacional se basa en impuestos al ingreso y al valor agregado, que pueden ser progresivos, mientras que el sistema local se basa en impuestos al consumo, que son regresivos (proporcionalmente gravan más a los pobres.) En un sistema con transferencias, el gobierno central actúa como agente recaudador de los gobiernos locales, y para que éstos quieran recaudar sus impuestos locales las

³¹ Bodway, Robin y Frank R. Flatters, "Efficiency and Equalization Payments in Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results", *Canadian Journal of Economics*, 15, 1982.

³² Mackinnon, Ronald, "Market-Preserving Fiscal Federalism in the American Monetary Union", en Mario Blejer y Teresa Ter-MinAsian, (editores), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honor of Vito Tanzi*, London: Routledge, 1997.

transferencias deben ser pequeñas, pues las transferencias grandes los incitan a recaudar poco.

La descentralización fiscal supone que existen las condiciones necesarias para que la administración pública preste mejores servicios al menor costo. Para discutir cómo y cuándo conviene descentralizar conviene hacer explícitos esos supuestos. Primero, los incentivos económicos y políticos hacen que los gobernantes se comporten con responsabilidad y velen por los intereses de los ciudadanos. Segundo, los votantes y el sistema legal castigan a los gobernantes que no cumplen lo prometido y cometen faltas contra el erario público. Tercero, la política fiscal que surge de la descentralización no afecta la estabilidad macroeconómica del país. Cuarto, los gobiernos locales compiten entre sí, no hay economías o deseconomías externas, los hogares y las firmas tienen toda la información necesaria y pueden moverse de un sitio a otro sin ningún costo³³.

Una descentralización exitosa debe tener como cometido principal el no hacer daño, es decir, dejar a los ciudadanos iguales o mejor que antes. De este principio se sigue que la descentralización no debe deteriorar las finanzas públicas ni el potencial de crecimiento del país ni de las regiones. Un sistema descentralizado que conduce a déficit fiscales altos, al desperdicio de recursos públicos y a una acumulación permanente de deuda empobrece al país³⁴.

El descentralizar funciones tiene como objetivo último beneficiar a los ciudadanos y por ello conviene pensar que ésta se puede llevar hasta los hogares. La descentralización debe llevarse tan lejos como se pueda, y en algunos casos el punto más efectivo para lograr el mayor beneficio de los fondos públicos es el individuo o la familia. Hacerlo así puede ser la forma más eficaz de prestar algunos servicios públicos y lograrlos objetivos de equidad que se buscan. Aun cuando no siempre es posible descentralizar hasta el hogar, conviene explorar cuánto más efectiva puede ser la descentralización cuando ésta llega hasta allí.

Al ciudadano le interesa tener acceso a un servicio a un precio razonable y cuando lo necesita, no importa que lo preste el estado o una empresa privada. Cuando lo que se busca es el bienestar de los ciudadanos, lo que importa es que éstos tengan acceso al servicio. Por eso, los gobiernos locales y el gobierno central deben buscar crear las condiciones para que sus gobernados tengan acceso a él³⁵.

³³ Ch. Tiebout, op. Cit.

³⁴ Remy Prud'homme (1995) considera que la descentralización pone en peligro la estabilidad económica porque los gobiernos provinciales (Argentina, Brasil) pueden generar grandes déficits que sus bancos o el gobierno central financian. Estos déficit se financian con emisión de dinero o con deuda, y producen inflación, aumentan las tasas de interés, y reducen la inversión y la tasa de crecimiento. También anota que la descentralización puede reducir la eficiencia del gasto porque hay más corrupción al nivel local y porque, en muchos casos, el gobierno central puede proveer bienes y servicios a menor costo que el gobierno local.

³⁵ Departamento Nacional de Planeación (DNP), Evaluación de la Descentralización Municipal en Colombia: Balance de una Década", tomo I, trabajo patrocinado por DNP, PNUD, agencia Colombiana de Cooperación Internacional, GTZ y FONADE, Bogotá, 2002.

Las razones económicas que justifican la descentralización son claras y contundentes, pero las experiencias en diversos países muestran resultados contradictorios. En las democracias capitalistas avanzadas sus beneficios son evidentes, pero en los países en desarrollo y en transición la experiencia con la descentralización pone en tela de juicio la idea de que ella trae los beneficios que sus defensores alegan. En los países en desarrollo el descentralizar funciones al nivel local no garantiza eficiencia fiscal ni crecimiento económico, sino que más bien puede generar desequilibrios fiscales y despilfarro de recursos. Estos desequilibrios generan inestabilidad económica y reducen las tasas de inversión y crecimiento. Aunque la experiencia de estos países con la descentralización parece desaconsejarla, hay mecanismos que pueden ayudar a lograr los beneficios que sus defensores alegan. Para que la descentralización genere mayor crecimiento y conduzca a una mejor prestación de servicios ella debe estar acompañada de mecanismos que impongan disciplina fiscal, y obliguen a los gobernantes a rendir cuentas a sus gobernados, quienes, con sus votos, los premiarían por sus aciertos y castigarían por sus desaciertos³⁶. Una política de descentralización que aspire a tener éxito debe regirse, al menos, por los siguientes principios:

Primero, el equilibrio fiscal del sector público y la estabilidad macroeconómica deben primar sobre cualquier otra consideración. Este equilibrio es más fácil de lograr si los gobiernos locales y regionales tienen sus propias fuentes de recursos y no reciben transferencias del gobierno central. Las transferencias regionales, si las hubiera, deben estar supeditadas al equilibrio fiscal del sector público. Los gobiernos locales y regionales tienen tanta obligación de contribuir a la disciplina fiscal del sector público en su conjunto como la tiene el gobierno central.

Segundo, para liberar a los gobiernos locales de su dependencia de las transferencias debe permitírseles cobrar impuestos que les permitan pagar sus gastos. Hacer esto lleva a que los contribuyentes relacionen sus esfuerzos fiscales (pagos de impuestos, de tasas y de contribuciones locales) con los servicios que los gobiernos locales les prestan. Con transferencias la relación entre esfuerzo tributario local, prestación de servicios y rendición de cuentas se rompe, porque la comunidad carece de información sobre el monto de las transferencias y porque el gobierno local no tiene que responderle a sus ciudadanos ya que se gasta los ingresos de otras regiones. En un sistema verdaderamente descentralizado las finanzas locales deben ser totalmente independientes de las finanzas del gobierno central.

4.2. MARCO CONCEPTUAL

Los conceptos técnicos son:

DESCENTRALIZACIÓN: Es un proceso mediante el cual se transfiere poder de decisión y responsabilidad desde el nivel central de una organización, a

³⁶ Weingast, Barry. "The Economics Role of Political Institutions: Market Preserving Federalism and Economic Development"; Journal of Law, Economics and Organization, 11, 1995.

unidades descentralizadas o alejadas del centro con el propósito de aumentar la eficiencia de la organización para el cumplimiento de sus funciones.

CLIENTELISMO POLÍTICO: Es un sistema extraoficial de intercambio de favores, en el cual los titulares de cargos políticos regulan la concesión de prestaciones, obtenidas a través de su función pública o de contactos relacionados con ella, a cambio de apoyo electoral.

En un sistema de clientelismo, el poder sobre las decisiones del aparato administrativo del Estado se utiliza para obtener beneficio privado; el *patrón* — sea directamente un funcionario él mismo, u otra persona dotada de suficiente poder como para influir sobre los funcionarios— toma decisiones que favorecen a sus *clientes*, y que estos compensan con la perpetuación en el poder del funcionario implicado o de su entorno. La relación puede fortalecerse mediante la amenaza de utilizar esa misma capacidad de decisión para perjudicar a quienes no colaboren con el sistema.

ENTIDAD TERRITORIAL: Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan, en los términos de la Constitución y la ley.

AUTONOMIA FINANCIERA: Es cuando la gestión financiera es independiente y no depende de las transferencias del gobierno central.

IMPUESTOS: Es la cuota individual del costo de producción de los servicios públicos requeridos de modo indistinto e indivisible por toda la población o gran parte de ella, tributo obligatorio que no tiene ninguna contraprestación directa; busca siempre un beneficio general como es el caso de la educación, la salud, la defensa de los pueblos, etc. Es un tributo cuya obligación tiene como hecho generador una situación independiente de toda actividad estatal relativa al contribuyente.

IMPUESTOS DIRECTOS: Son aquellos que recaen sobre ingresos y una persona directamente. Es decir, tiene relación directa con la capacidad económica del contribuyente; tienen el carácter de permanentes, siempre que se dé el hecho generador de la obligación. Son universales, se producen para todos los habitantes de un país o para quienes establecen relación con el país; el responsable del pago es el contribuyente y, en principio, no puede ser trasladable.

IMPUESTO INDIRECTO: Son aquellos que están dirigidos a gravar el consumo en general, como el impuesto sobre las ventas, y consumos específicos. Se predicen en relación con los bienes y servicios y los soporta al consumidor final, dados que estos impuestos son trasladables al precio.

INGRESOS: Es todo aquello susceptible de ser valorado en dinero, ordinario o extraordinario, recibido en la empresa como susceptible de producir un incremento neto del patrimonio del contribuyente en el momento de su percepción.

SUJETO ACTIVO: Es el ente administrativo que tiene la facultad y la capacidad para administrar, fiscalizar y recaudar el impuesto.

SUJETO PASIVO: Se define como aquel a quien recae la obligación del pago del tributo; en el impuesto a la renta los sujetos pasivos son las personas naturales, jurídicas y sus asimiladas, al igual que otros entes públicos y privados. El sujeto pasivo o contribuyente puede estar o no obligado a presentar o no las declaraciones, situaciones que la ley determina.

TRIBUTO: Es la prestación en dinero que el Estado, en ejercicio de su poder de imperio, exige de las personas sobre quienes ejerce soberanía, con el objeto de agenciarse recursos que le permitan cumplir sus fines

UBICACIÓN: Toda norma jurídica se compone de un supuesto de hecho, de una conclusión y de un correspondiente efecto jurídico, el cual se produce cuando al realizarse el hecho, causa determinadas consecuencias dentro del marco de una legalidad preestablecida (Estado de derecho).

El supuesto de hecho no solamente se determina por la voluntad del hombre o por sus actuaciones, sino que también se presenta por hechos de la naturaleza como en el caso de la muerte o un nacimiento. Tales actos o hechos tienen efectos jurídicos.

Estos principios generales son aplicables al derecho tributario toda vez que esta es una rama del derecho público que regula la relación entre los sujetos, el objeto y la causa de la obligación tributaria.

PODER DE IMPOSICIÓN: Se manifiesta con la expedición de la norma tributaria, acto regido por los principios constitucionales que disponen cuando y como se ejerce tal poder.

No se debe confundir el poder de imposición o facultad de expedir la ley a través del congreso con la calidad del sujeto activo en cabeza del estado que es quien tiene la facultad coercitiva para exigir el cumplimiento de la obligación tributaria. Es de entender entonces, el poder impositivo como la facultad que tiene el estado de establecer tributos.

Este poder tiene las siguientes características:

- Expreso: Exclusividad del congreso.
- Abstracto: Se dirige a la comunidad sin individualizar el destinatario.
- Territorial: Aplica a un determinado territorio
- Limitado: No puede gravar la propiedad a nivel nacional
- Permanente: Permanece mientras exista el estado

- Originario: Otorgado al congreso
- Derivado: Otorgado al gobierno.

INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS: La potestad de decretar impuestos es característica esencial de la soberanía del Estado, sin que exista en la Constitución Nacional precepto que, en forma alguna, limite o condicione esa facultad en cuanto a los sujetos de la obligación tributaria o en cuanto a los bienes, rentas, hechos u operaciones gravadas.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 338 de la Constitución, la facultad de imposición reside esencialmente en el Congreso pues la facultad de establecer tributos que se reconoce a las asambleas y a los Consejos está eminentemente condicionada a lo que sobre la materia dispongan la Constitución y las leyes.

LEGALIDAD: Históricamente concebido como una garantía a favor de los contribuyentes frente a los regímenes monárquicos absolutistas, hoy en día puede decirse que, además de un derecho ciudadano a no pagar sino los impuestos que sean legalmente establecidos por el parlamento, constituye también, un reconocimiento al deber de pagar prestaciones coactivas de contenido patrimonial para el sostenimiento de las cargas públicas. Este principio es en la actualidad, algo completamente natural en un estado democrático, como resultado del aforismo " no hay tributo sin ley que lo establezca.

EQUIDAD: El artículo 95 numeral 9 de la Constitución Nacional, establece la obligación de las personas y de los ciudadanos de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del estado, condicionada por los conceptos de justicia y equidad entendido el primero en su definición simple como el hecho de dar a cada uno lo que le corresponde.

La equidad se mide en dos sentidos horizontalmente, lo que significa que quienes están en condiciones similares deben tributar en cuantía similar y verticalmente, lo que implica que quien tenga más capacidad de pago debe pagar más.

EFICIENCIA: El principio de la eficiencia en la tributación se logra, entre otros medios, obligando a todos aquellos que tienen capacidad económica a pagar los tributos que le corresponden, sin recurrir a la modificación sistemática, muchas veces improvisada, de las disposiciones legales.

La administración, para realizar el principio de eficiencia, debe orientar su actividad preferentemente a perseguir a quienes no cumplen a cabalidad con sus obligaciones tributarias, evadiendo su deber de contribuir.

PROGRESIVIDAD: Este principio es una manifestación de la equidad vertical. El aporte de los individuos debe ser proporcional a la capacidad de pago gravada. A igual capacidad de pago debe corresponder la misma carga, y a mayor capacidad se atribuye una contribución más que proporcional que el incremento.

Se considera progresivo a un tributo que consiga mayores recaudos de quienes más tienen, con una carga fiscal total más que proporcional sobre el crecimiento de sus rentas.

CAPACIDAD CONTRIBUTIVA: Las situaciones y los hechos a los cuales está vinculado el nacimiento de una obligación impositiva, tiene como característica el presentar un estado de riqueza o un movimiento de riqueza. De manera tal, que el Estado no puede exigir impuestos con base en cualquier presupuesto de hecho, sino a los que correspondan a la potencialidad demostrada por el sujeto pasivo de contribuir con los gastos públicos.

Criterios de capacidad contributiva:

PROPIEDAD: El que más tiene propiedades más tiene riqueza, Ignora que la propiedad puede estar apalancada, Queda prohibido para el impuesto predial que es municipal y para la contribución por valorización.

RIQUEZA: (patrimonio), Corresponde a la sumatoria de activos menos pasivos, este criterio existió en Colombia hasta 1983, bajo la modalidad de impuesto sucesoral, gravaba el neto de la masa sucesoral.

CONSUMO: Entendido como gasto, constituye un elemento de medición de la capacidad de pago.

IRRETROACTIVIDAD: En general a ninguna ley se le da el carácter de retroactiva en perjuicio de alguna persona.

Las leyes impositivas sólo son aplicables a situaciones que la misma ley señala como hecho generador del crédito fiscal, que se realicen con posterioridad a su vigencia. En los impuestos de periodo, si bien el periodo, que por lo general coincide con el ejercicio financiero de las empresas, concluye al 31 de diciembre de cada año, el hecho imponible se configura por fluir constante de hechos que se van consolidando en la medida en que se realizan los ingresos, gastos, negocios o contratos.

DERECHO PUBLICO:

Constitucional: El derecho constitucional regula la competencia para establecer los tributos, define los órganos encargados de crearlos, señala los entes que deben administrar y puedan dirimir las controversias que surjan de la materia tributaria, por lo cual, el derecho tributario esta íntimamente relacionado con aquel, puesto que cualquier disposición que se dicte sobre la materia, no puede apartarse de los preceptos fijados por la carta fundamental.

Administrativo: El derecho administrativo se encarga del estudio de los órganos del poder público, de su competencia, del ejercicio de sus funciones, de la obtención y administración de los tributos, por lo cual dentro de esta rama del derecho, justamente se ubica el derecho tributario, pues este tipo de normatividad es la que define la regulación entre el Estado y los particulares, pero también en ejercicio de la potestad soberana indica como deben tratarse las relaciones económicas entre los particulares.

Internacional Público: El derecho internacional público tiene por objeto el estudio de las relaciones entre Estados, cuya finalidad última es hacer más justas las relaciones entre ellos.

En el campo de la tributación, es cada vez más frecuente la celebración de tratados o convenios para evitar por ejemplo, la doble imposición internacional, los cuales pueden hacer más o menos competitivos en el campo comercial a los países en vía de desarrollo.

Penal: El derecho penal tiene por objeto el estudio de las actuaciones, que, dentro del código, se pueden tipificar como sancionables en esta rama.

Dentro del campo del derecho impositivo existen sanciones de tipo tributario netamente, que siempre son de carácter pecuniario, V. Gr. El desconocimiento de determinados costos o gastos por no haberse contabilizado dentro del año gravable en el cual se han debido contabilizar, pero existen otras sanciones de tipo penal, ejemplo de éstas es la sanción por uso fraudulento de cédulas de personas fallecida tipificándose el delito de fraude procesal y el peculado por apropiación cuando no se consignan oportunamente los valores retenidos

Procesal: Aunque el derecho tributario posee una normatividad procesal propia, en muchos casos resulta necesario aplicar las normas de derecho procesal administrativo y a falta de unas y de las otras, acudir a las normas del derecho procesal general de acuerdo al estudio jurídico.

Financiero: El estado como supremo rector de los intereses colectivos ha de velar por el correcto manejo, tanto del ahorro público, como del ahorro privado. En ejercicio de su poder soberano, señala las incidencias y aplicaciones que la tributación tanto en el uno como en el otro.

Laboral: En el mundo en general, pero en un país como Colombia en particular, acceder al trabajo, como llegar a la universidad, constituye un privilegio. Enmarcado uno dentro del contrato social, pero también dentro de la capacidad económica, pagar impuestos constituye un deber, por ello y por la reiterada potestad interventora del estado, el territorio del derecho laboral también es objeto de la tributación.

DERECHO PRIVADO:

Civil: El derecho tributario parte de muchas de las instituciones del derecho civil, y muchas de las actuaciones en el campo privado repercuten en el campo tributario, por lo tanto, cuando el derecho tributario remite a instituciones del

código civil, como puede ser por ejemplo el de la capacidad, serán aplicables las normas tributarias.

Comercial: El derecho comercial regula las relaciones entre comerciantes y los actos de comercio. Como en el caso del derecho civil, las actuaciones de los comerciantes traen como consecuencia, unas obligaciones formales y otras sustanciales de tipo tributario tales como declaraciones, retenciones y por supuesto el cumplimiento de la obligación sustancial de pagar el tributo.

CONTABLE: Para efectos tributarios, la contabilidad constituye el acervo probatorio de las operaciones sobre las cuales se determinan los impuestos.

HACIENDA PUBLICA: Es una ciencia que tiene por objeto el estudio de los ingresos del estado y la distribución y la distribución de los mismos, es decir, el por qué y el para qué, por lo tanto, es necesario tener en cuenta en que forma se producen estos ingresos y como se distribuyen.

TRANSFERENCIAS: Corresponden a movimientos de recursos con cargo a operaciones que no encajan dentro de lo considerado como comercio de bienes y servicios, que no dan lugar a contraprestaciones.

HECHO GENERADOR: Es la manifestación externa del hecho imponible. Supone que al realizarse un ingreso se va a producir o se produjo una venta; que al venderse, importarse o exportarse, un bien se va a producir un consumo; que al registrarse un acto notarial va a haber un cambio efectivo de activos. Esta presunción puede desvirtuarse cuando el ingreso realizado no constituye renta, o el bien mueble adquirido no es consumido, y por tanto, devuelto al vendedor; o la mercancía es re-exportada, o la exportación es re-importada, o el bien vendido no es entregado, o es anulado o rescindido al contrato.

4.3. MARCO CONTEXTUAL

Desde los años sesenta, el ordenamiento territorial se convirtió en parte importante en las reformas constitucionales de Colombia. En 1983 y 1986 se dieron los primeros cambios institucionales y en la Constitución de 1991 los avances del proceso fueron notables. Colombia había entrado en una ola global de proceso de descentralización.

El modelo escogido se centra en las transferencias de recursos fiscales del gobierno central a las entidades territoriales. Se trata de transferencias condicionadas con destinación específica a determinados sectores, en un sistema en el que el recaudo se mantiene altamente centralizado. El otro mecanismo de financiación parte de aquellos proyectos de las entidades territoriales que considera ajustados a prioridades de las políticas generales del gobierno central.

El proceso de descentralización tiene antecedentes desde finales de la década de los años sesenta. Con el establecimiento del situado fiscal en 1968 se decidió que los departamentos tendrían mayor participación en la ejecución de los gastos en educación y salud a través de los fondos regionales. En 1969 el Congreso determinó una participación más activamente en manejo y prestación de ciertos servicios. En la práctica solo algunos departamentos contaron con una delegación real en el manejo de los recursos. En los demás el manejo continuo siendo centralizado.

Durante los ochenta el énfasis fue la transferencia simultánea de competencia y recursos hacia los municipios y departamentos. Con la implantación de una serie de leyes en el Congreso en 1983 se le ofrecía mayor autonomía a las localidades en el manejo y modernización de sus propios impuestos, buscando fortalecer las finanzas regionales y locales³⁷. En 1986 se aumento la participación de los municipios de IVA, pero se estipuló el tipo de servicio que debían prestar y se condicionaron las transferencias al esfuerzo fiscal propio³⁸.

En la Constitución de 1991 se acelera fuertemente el proceso de descentralización de recursos. En la carta se establecieron nuevos criterios para la asignación de recursos de situación fiscal y se estableció una tabla para el aumento de su participación hasta un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permitiera atender los servicios de educación y salud estipulados. También se incluyo una participación progresiva de los municipios en los ingresos corrientes de la nación y se creó el Fondo Nacional de Regalías con el fin de percibir ingresos derivados de la explotación de recursos naturales.

El sistema de transferencia se puso en práctica con base en las recomendaciones de la Misión para la descentralización de 1992. La Ley 60 distribuye los recursos de acuerdo con parámetros de desempeño que deben reflejar la eficiencia administrativa y fiscal, calidad y cobertura en la prestación de los servicios públicos.

4.4. MARCO LEGAL

La descentralización ha desarrollado diferentes estrategias para el logro de sus objetivos. Así, en el nivel político y con el fin dar mayor legitimidad y aumentar la gobernabilidad se llegó a la elección de alcaldes y gobernadores y se

³⁷ Con el fin de fortalecer las finanzas municipales y departamentales, la ley 14 de 1983 reforma los impuestos al consumo de licor y cigarrillos y el de industria y comercio, cede el impuesto de timbre nacional de vehículo a los departamentos y establece un impuesto local para vehículos privados.

³⁸ La ley 12 de 1986 establece una transferencia progresiva del IVA a los municipios en proporción al tamaño de la población de las localidades y al esfuerzo fiscal propio (mediado por el recaudo de impuesto predial). Además durante un año se le otorgaron facultades extraordinarias al gobierno nacional para reformar las entidades descentralizadas de tal forma que se pudieran asignar nuevas funciones a las entidades locales beneficiarias del IVA que antes le correspondían a Ministerios y Departamentos Administrativos.

abrieron espacios para la participación ciudadana en los asuntos locales facilitando el desarrollo de nuevas alternativas políticas.

En lo institucional, la descentralización avanza con la reasignación de funciones y competencias en los diferentes niveles de gobierno, y con la adecuación de las instituciones del orden nacional que antes suplían las funciones hoy reasignadas. Asimismo ha generado grandes esfuerzos para el mejoramiento de la capacidad de gestión y de la eficiencia administrativa.

Entre las medidas más relevantes se tiene el Decreto 77 de 1987, por el cual se expidió el Estatuto de Descentralización en beneficio de los municipios, las disposiciones tomadas por la Asamblea Nacional Constituyente y expresadas en la Carta Política de 1991, la ley 60 de 1993, por la cual se dictaron normas orgánicas sobre la distribución de competencias, la Ley 136 de 1994 por la cual se dictaron normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y la Ley 715 de 2001 por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (que fue reformado por el Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política.

En la búsqueda de los objetivos de la descentralización la expedición de una serie de instrumentos jurídicos ha buscado en lo fundamental regular dos aspectos. En primer lugar tenemos los instrumentos que determinan las formas de la distribución del poder político, es decir, aquellos relacionados con la distribución de funciones entre los diferentes niveles de gobierno y la asignación de recursos. En segundo lugar tenemos los mecanismos que refieren a la gestión del proceso, es decir, aquellos requeridos para su buena marcha y para abordar los problemas inherentes a él, como son la carencia de capacidad técnica, la ausencia de control, seguimiento y evaluación o la falta de coordinación entre niveles de gobierno.

El proceso cobró un nuevo impulso desde comienzos de la década de los ochenta y se caracteriza por una expedición continua de normas que pueden ser organizadas en tres etapas. La etapa previa a la Constitución de 1991, que empieza bajo la administración Betancour en 1983 y que tiene su cúspide en el año de 1986, año en el que salen varias leyes y decretos de singular importancia. Para ese momento, la descentralización administrativa consiste en la reasignación de funciones y la cesión de impuestos nacionales, y la descentralización política en la elección de los alcaldes y gobernadores. La segunda etapa está centrada en la Constitución de 1991 y las normas que con posterioridad la desarrollan. En ella los municipios son declarados como entidades fundamentales de la división política administrativa del Estado, y se le da una mirada más integradora a la relación entre la Nación, los departamentos y los municipios. La tercera etapa corresponde a las medidas tomadas en el marco del ajuste fiscal que busca principalmente corregir los desequilibrios financieros que enfrenta el proceso y tiende a recuperar flexibilidad fiscal para el Gobierno Nacional.

El proceso de descentralización ha modificado sustancialmente la estructura del Estado colombiano. En ella cada nivel de gobierno se ha especializado y

las entidades territoriales han venido asumiendo nuevas responsabilidades con el objeto de mejorar la provisión de los servicios públicos locales y de la infraestructura, generando espacios para la democratización de la sociedad.

En síntesis, los departamentos deben responsabilizarse en la actualidad de: Administrar los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio. Desarrollar funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.

En 1985 existían 23 departamentos, 4 intendencias, 5 comisarías, un distrito capital y 998 municipios. La Constitución de 1991 determinó qué son entidades territoriales, departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Todas las intendencias y comisarías fueron transformadas en departamentos. La nueva Constitución determinó que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan. Actualmente existen 32 departamentos y 1.098 municipios que incluyen los cuatro distritos (Bogotá, Cartagena, Santa Marta y Barranquilla.)³⁹.

El proceso de descentralización en Colombia desarrolló una serie de mecanismos con el objetivo de alcanzar sus metas en materia administrativa, económica y política. Entre ellos, los más relevantes se refieren a la asignación de competencias en los diferentes niveles de gobierno y a la distribución de los recursos para el desarrollo de dichas competencias⁴⁰.

El Decreto 77 de 1987, en el marco del proceso de descentralización llevado a cabo en los años 80, tiene especial relevancia el Decreto 77 de 1987 por el cual se expidió el estatuto de Descentralización, redistribuyendo y delegando nuevas funciones en los distintos niveles de gobierno para el beneficio de los municipios. Este decreto presidencial fue expedido en ejercicio de las facultades conferidas por el Art. 13 de la Ley 12 de 1986, la cual incrementó progresivamente la participación de las entidades territoriales en el impuesto a las ventas, con el fin de fortalecer el progreso municipal y el de los entes territoriales, con base en una mayor autonomía en la administración de los recursos fiscales.

El Decreto 77 de 1987 dispuso el traslado progresivo y armónico de funciones a los municipios y a los departamentos, de tal manera que en un plazo prudente las respectivas funciones fuesen asumidas por los beneficiarios de la cesión del impuesto a las ventas. Igualmente determinó la eliminación de la duplicación de funciones, mediante su asignación expresa a los organismos correspondientes y propendió por la preservación del equilibrio financiero y fiscal de la Nación, “en forma tal que la cesión de recursos corresponda a la transferencia efectiva de funciones hacia las entidades territoriales”.

³⁹ Ministerio de Hacienda- Dirección de apoyo Fiscal.

⁴⁰ BONET, M. Jaime y MEISEL, R. Adolfo. La convergencia regional de Colombia: Una visión a largo plazo, 1926-1995, documentos sobre trabajos de economía Regional, Banco de la República, Cartagena, febrero de 1999.

El Decreto 77 también dictó normas sobre los Regímenes Procedimentales. Así el “Art. 86: El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, antes del 15 de agosto de cada año, enviará a los alcaldes los estimativos sobre lo que espera transferir a cada municipio durante la siguiente vigencia fiscal, por concepto de su participación en el impuesto a las ventas (IVA). Los estimativos a que se refiere el inciso anterior se realizarán de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 12 de 1986 y en ellos se determinará en forma precisa:

La suma que debe utilizarse exclusivamente en gastos de inversión. La suma que puede destinarse a atender tanto gastos de funcionamiento como de inversión. Las sumas que deben invertirse en la cabecera municipal y en las zonas rurales y corregimientos. Las sumas que le serán retenidas para el pago de sus obligaciones vencidas, si fuere el caso. Las sumas que efectivamente se giren a los municipios durante la siguiente vigencia fiscal podrán no coincidir con dichos estimativos, principalmente como consecuencia de lo dispuesto en el Art. 4º de la Ley 12 de 1986”.

El Decreto 77 es un desarrollo de la Ley 12 de 1986. Aunque dicha ley se suponía fuera una norma relativa a transferencias exclusivamente, definió aspectos importantes en relación con las competencias de los municipios, las cuales se desarrollaron mediante este decreto. En relación con la Ley 12, es realmente la primera norma que se ocupa de aspectos específicos de las competencias municipales y, en esa medida se configura en norma de trascendencia para el proceso de descentralización por cuanto por primera vez la legislación se ocupa del reparto y asignación de competencias y funciones específicas para los diferentes niveles político-administrativos.

No obstante, la Ley 12, y por consiguiente también el Decreto 77, inicia una tradición normativa que se ha mantenido a lo largo de todo el proceso de descentralización con consecuencias perversas: la homogeneidad en el tratamiento normativo para todos los municipios del país sin consideración alguna de su diversidad en cuanto a sus requerimientos de intervención pública, y en cuanto a sus condiciones y a sus dotaciones técnico-administrativas. Otro aspecto problemático de estas dos normas es que establecen un control de tutela del departamento sobre los municipios en la ejecución de los planes de inversión, con lo cual se coarta la autonomía de éstos en la ejecución de sus funciones. Finalmente, se establece una distribución de competencias precisas entre el nivel nacional y municipal -por lo menos esa era la intención- pero se deja por fuera de dicha distribución al nivel departamental, lo cual genera una gran dificultad al no haberse suprimido las funciones que los departamentos venían asumiendo como agencias ejecutoras del nivel nacional, con lo cual se genera la duplicación de funciones y competencias que hasta hoy se mantiene.

La Constitución de 1991 definió al municipio como la entidad fundamental de la división político administrativa y le asignó funciones en la prestación de los servicios públicos, la construcción de las obras que demanda el desarrollo local, el ordenamiento territorial, la promoción de la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. La Carta concibe a la República de Colombia como:

“Art. 1. Una República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales” en la cual “Art.2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”.

La autonomía política se expresa en tanto en la capacidad de elegir por voto popular a los alcaldes y gobernadores, como en “Art. 105. Previo cumplimiento de los requisitos y formalidades que señale el estatuto general de la organización territorial y en los casos que éste determine, los Gobernadores y Alcaldes según el caso, podrán realizar consultas populares para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo departamento o municipio”. La Constitución sentó las bases para que la ley desarrollara con posterioridad el esquema de competencias. Así, el fundamento de la muy relevante Ley 60 lo encontramos en “Art. 151. El Congreso expedirá leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerán los reglamentos del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y Ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo, y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales. Las leyes orgánicas requerirán, para su aprobación, la mayoría absoluta de los votos de los miembros de una y otra Cámara”. Para la autonomía “Art. 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: gobernarse por autoridades propias; Ejercer las competencias que les correspondan; administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones; Y, participar en las rentas nacionales.

Y en el “Art. 315. Son atribuciones del alcalde:

- Conservar el orden público en el municipio.
- Presentar oportunamente al Consejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
- Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto”.

Ley 60 de 1993, los departamentos, en virtud de la Ley 60 de 1993 tienen competencias. Estas comprenden: administrar los recursos del Situado Fiscal cedidos por la Nación, ejercer funciones de coordinación, subsidiariedad y concurrencia relacionadas con las competencias municipales, promover la armonización de las actividades de los municipios entre sí y con el departamento y contribuir a la prestación de servicios a cargo de los municipios cuando estos presenten deficiencias. Así mismo actúa como instancia de intermediación entre la Nación y los municipios, asesora y presta asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y realiza la evaluación control y seguimiento de la acción municipal.

La Nación, en los términos de la misma ley, tiene responsabilidades de formular las políticas y objetivos del desarrollo; administrar los fondos especiales de cofinanciación; dictar las normas científico administrativas para la organización y prestación de los servicios públicos; impulsar, coordinar y financiar campañas y programas nacionales en materia educativa y de salud; asesorar y prestar asistencia técnica y administrativa a las entidades territoriales y a las instituciones prestadoras de servicios; distribuir el situado fiscal; Y vigilar el cumplimiento de las políticas y ejercer las labores de inspección y vigilancia, evaluación de los planes y programas y de la utilización de las cesiones y participaciones.

En desarrollo de los preceptos constitucionales, la “Ley 60 de 1993, por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los Art. 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los Art. 356 y 357 de la Constitución Política” determinó nuevas normas sobre la distribución de competencias”. Así tenemos en el Art. 2. que “corresponde a los Municipios, a través de las dependencias de su organización central o de las entidades descentralizadas municipales competentes, en su carácter de entidades ejecutoras principales de las acciones en materia social, dirigir, prestar o participar en la prestación de los servicios directamente, conforme a la ley, a las normas técnicas de carácter nacional, a las ordenanzas y a los respectivos acuerdos municipales.

La Ley 136 de 1994 por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios cobra importancia por la introducción de las categorías de municipios y porque amplía el margen de acción. Así, establece en su “Art. 3º. Funciones: Corresponde al municipio:

- Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
- Ordenar el desarrollo de su territorio y construir las obras que demande el progreso municipal.
- Promover la participación comunitaria y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.
- Planificar el desarrollo económico, social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades.
- Solucionar las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, servicios públicos domiciliarios, vivienda recreación y deporte, con especial énfasis en la niñez, la mujer, la tercera edad y los sectores discapacitados, directamente y en concurrencia, complementariedad y coordinación con las demás entidades territoriales y la Nación, en los términos que defina la ley.
- Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, de conformidad con la ley.

- Promover el mejoramiento económico y social de los habitantes del respectivo municipio.
- Hacer cuanto pueda adelantar por sí mismo, en subsidio de otras entidades territoriales, mientras éstas proveen lo necesario”.

Con la Ley 715 de 2001, se reformó la Ley 60 de 1993, buscando asignar las competencias territoriales de forma que se evitaran duplicidades. En términos generales, los municipios dirigen y planifican la prestación de los servicios, mantienen y procuran aumentar la cobertura y promueven la calidad. Los departamentos prestan asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios, formulan y promueven planes y proyectos estratégicos para la prestación de los servicios y administran y responden por la calidad de los sistemas de información. La Nación formula políticas y objetivos de desarrollo, impulsa coordina y financia proyectos de inversión, dicta normas técnicas, evalúa la gestión y distribuye los recursos.

Durante la década de los 80 se emprendieron medidas para fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, particularmente a través de la Ley 14 de 1983 la cual dictó normas sobre catastro, impuesto predial e impuestos de renta y complementarios.

En cuanto al impuesto predial se ordenó la actualización de los avalúos y se asignó a las autoridades catastrales funciones de formación, actualización (para periodos de 5 años en todos los municipios del país) y conservación de los catastros.

En su “Art. 1. El avalúo catastral de todos los inmuebles se actualizará durante el año de 1983. Para este efecto el último avalúo vigente se reajustará en un diez por ciento (10%) anual acumulado año por año, de acuerdo con su antigüedad o fecha. El período del reajuste no podrá exceder de 15 años”.

En cuanto a la base del impuesto, los avalúos catastrales, se ofreció la posibilidad a los propietarios de presentar ante la autoridad la estimación del avalúo y se desvinculó de la fijación de las tarifas de servicios públicos. Para el reajuste anual se estipuló un incremento con base en un índice de precios por unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones. La ley establece un rango para las tarifas de impuesto predial, que fijan los Consejos Municipales entre el 4 y el 12 por mil, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio, así “Art. 17. A partir del 1º de enero de 1983, las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, serán fijadas por los Consejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, entre el 4 y el 12 por mil, en forma diferencial, teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio”.

La Ley 14 es una norma de suma importancia en lo referente al proceso de descentralización y, en particular, en la búsqueda de mejorar las posibilidades de manejo de los tributos cedidos a departamentos y municipios, los cuales pueden ser administrados de manera autónoma. Se logra con esta norma una

racionalización de los tributos cedidos, eliminando y reagrupando los impuestos de tal manera que sólo queden vigentes aquellos que sugieren un recaudo eficiente. A partir de sus disposiciones y de la aplicación particular en cada una de las entidades territoriales es que se puede hablar de esfuerzo fiscal, ya que son los únicos tributos que son de administración autónoma y bajo la responsabilidad de las entidades territoriales.

El Decreto 1333 de 1986; mediante este decreto se expidió el Código de Régimen Municipal y como tal recoge las disposiciones de otras normas e incluyó consideraciones sobre otros impuestos municipales. Estos impuestos son: impuesto de parques y arborización (se destina a parques y vivienda), a los espectáculos públicos, a las ventas por el sistema de clubes, a los casinos, al degüello de ganado menor, apuestas y estampillas (pro electrificación rural). Se otorga la libertad a los municipios para organizar el cobro y destinar los recursos de impuestos sobre: extracción de arena, cascajo, piedra; delineación urbana; uso del subsuelo y excavaciones en las vías públicas. En su “Art. 172. Además de los existentes hoy legalmente, los Municipios y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear los impuestos y contribuciones a que se refieren los artículos siguientes.

Impuesto Predial: “Art. 173. Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles”.

Art. 196. El impuesto de industria y comercio se liquidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, expresados en moneda nacional y obtenidos por las personas y sociedades de hecho indicadas en el artículo anterior, con exclusión de: devoluciones - ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y percepción de subsidios.

También la Carta se refirió a los impuestos locales. En el “Art. 317: Sólo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble. Lo anterior no obsta para que otras entidades impongan contribución de valorización. La ley destinará un porcentaje de estos tributos, que no podrá exceder del promedio de las sobretasas existentes, a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción” -y en el “Art. 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los consejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos”.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir

tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

El artículo 356 de la carta política establece que el 15% del situado fiscal, se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena y Santa Marta. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.

El artículo 357 define la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación, cuyos recursos serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales.

La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento.

La ley 60 de 1993 atendiendo el mandato de los precitados artículos constitucionales, definió las funciones de los departamentos y municipios, la distribución territorial y porcentual del situado fiscal y las competencias de las entidades territoriales y la nación; delegando en los municipios la prestación o participación en la prestación directa de los servicios de: educación, salud, agua potable y saneamiento básico, vivienda, subsidios para la población pobre, prevención y atención de desastres, y programas de atención a la población vulnerable.

En la práctica estas nuevas responsabilidades otorgadas por la constitución y la ley a las entidades territoriales se tradujeron en una mayor participación de estos en los ingresos corrientes de la nación y por consiguiente en una mayor dependencia de las transferencias intergubernamentales, las cuales pasaron del 29% en 1990 al 50% en 2002.

Las nuevas cargas impuestas al gobierno central por la carta política, entre ellas, el giro de transferencias a los entes territoriales y los compromisos de la deuda pública externa e interna, incrementaron el gasto público por encima de los ingresos tributarios, generando un déficit fiscal que pasó de 0.2% del PIB en 1990 a 6.3% en 2002.

La situación anterior, unida a los escasos resultados mostrados por los indicadores sociales de los municipios, a pesar del gran flujo recursos recibidos en la década, empezó a evidenciar la necesidad de unas reformas que armonizaran el régimen de transferencias territoriales con la estrategia de ajuste estructural de las finanzas públicas nacionales.

El Gobierno nacional empezó a implementar una serie de leyes que permitieran sacar de la crisis a los gobiernos subnacionales, inicialmente a través de la ley 550 de 1999, la cual le permite a las entidades territoriales reestructurar sus deudas bancarias y sus pasivos corrientes sin las presiones de embargos judiciales; la ley 617 de 2000 tendiente al saneamiento fiscal territorial a través la categorización municipal, la reorientación de las rentas y la limitación de los gastos de funcionamiento en función de los ingresos propios. En cumplimiento de las leyes 358 de 1997 y 633 de 2000 se logró disminuir el saldo de la deuda interna de los gobiernos centrales municipales mediante límites a la capacidad de endeudamiento y el prepago de deuda con los recursos ahorrados por los entes territoriales en el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP).

La reforma más importante fue la aprobación en el congreso de la república del acto legislativo 01 de 2001, por el cual se modificaron los artículos 356 y 357 de la constitución política, con el objeto de consolidar el saneamiento fiscal al desligar a los entes territoriales de los nuevos tributos que obtenga el gobierno central. Para el periodo 2002-2008 la reforma constitucional garantizará un crecimiento estable de los recursos transferidos a las regiones, partiendo de una base fija de 10.9 billones, los cuales crecerán a la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2.5% en los restantes tres años.

La ley 715 de 2001 desarrolló el mandato del acto legislativo 01 y derogó todo el régimen de competencias y recursos de la ley 60 de 1993, creando un nuevo Sistema General de Participaciones (SGP), el cual quedó conformado por las participaciones en salud, educación y propósito general.

Se pretende con el nuevo SGP, ofrecer a las entidades territoriales un escenario más estable de ingresos y adicionalmente el gobierno nacional pueda aumentar sus ingresos corrientes a través de futuras reformas tributarias para reducir el déficit fiscal.

El gran vacío de la carta política es que no definió claramente que tipo de descentralización administrativa se quería implementar, de allí las reiteradas polémicas sobre si el camino señalado era hacia un sistema fiscal descentralizado que asegurara una provisión mínima de bienes y servicios locales financiados por el gobierno nacional, o si solamente buscaba mejorar la eficiencia del gasto público manteniendo en esencia un sistema fiscal centralizado⁴¹.

En síntesis, los análisis sobre la experiencia de descentralización administrativa en el país, en esta última década, independientemente de las posibles contradicciones que haya tenido la carta política en el otorgamiento de

⁴¹ Iregui, Ramos Saavedra, "Análisis de la descentralización fiscal en Colombia", Borradores de Economía No 175, Banco de la República, 2001

autonomía, funciones y fórmula de reparto de las transferencias a los entes territoriales; no permiten afirmar que los municipios colombianos fueron inferiores a las responsabilidades asignadas, y menos aún, a concluir alegremente, que el crecimiento del déficit fiscal del gobierno central, se debe en un alto porcentaje a la carga de las transferencias a los gobiernos locales.

Aspectos como la deuda pública externa e interna y la pesada carga burocrática en el gobierno central, merecen ser examinados con mayor rigor y equidad.

Impuesto: Es la cuota individual del costo de producción de los servicios públicos requeridos de modo indistinto e indivisible por toda la población o gran parte de ella.

Sujeto Activo: El Estado como recaudador de los tributos.

Sujeto pasivo: El contribuyente o persona sobre la cual recae la obligación de pagar.

Hecho generador: Constituye el hecho punible consagrado en la norma dando lugar al impuesto.

Base gravable: Es el valor sobre el cual se determina el impuesto

Tarifa: Es el porcentaje aplicable a la base gravable para establecer el valor a pagar.

Entre otros los impuestos son:

Impuestos de Bogotá⁴²

Impuesto industria y comercio, avisos y tableros; el impuesto de industria y comercio es un gravamen de carácter municipal, que grava toda actividad industrial, comercial o de servicios que se realiza en Bogotá en forma ocasional o permanente, con establecimientos o sin ellos.

Impuesto predial unificado; Es un impuesto real que grava la propiedad o posesión de los inmuebles que se encuentran ubicados en el Distrito Capital y debe ser declarado y pagado una vez al año por los propietarios, poseedores o uso los predios.

El impuesto se causa el 1º de enero de cada año y su período es anual comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del respectivo año.

Impuesto sobre vehículos automotores: El impuesto sobre vehículos automotores es un impuesto de carácter directo, que recae sobre los vehículos

⁴² www.shd.gov.co/iestosarchivos_adjuntos/Historia%20de%20los%20impuestos.doc, Historia de los impuestos, secretaria de hacienda, Alcaldía mayor de Bogotá, fecha de consulta 7 de octubre a las 4.00 p.m.

gravados y que se encuentren matriculados en el Distrito Capital. El impuesto se causa el 1º de enero de cada año y su período es anual, comprendido entre el 1º de enero y el 31 de diciembre del respectivo año.

Declaración y pago de la sobre tasa a la gasolina motor y al ACPM: Esta constituido por el consumo de gasolina motor extra o corriente nacional o importada, en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá.

Para la sobretasa al ACPM el hecho generador esta constituido por el consumo de ACPM nacional o importado, en la jurisdicción del Distrito Capital de Bogotá. No generan sobretasa las exportaciones de gasolina motor extra y corriente o de ACPM.

Son responsables de sobretasa, los distribuidores mayoristas de gasolina motor extra y corriente y del ACPM, los productores e importadores. Además son responsables directos del impuesto los transportadores y expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de la gasolina que transporten o expendan y los distribuidores minoristas en cuanto al pago de la sobretasa de la gasolina y el ACPM a los distribuidores mayoristas, productores o importadores, según el caso.

Impuesto de delineación urbana: El hecho generador del impuesto de delineación urbana es la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital de Bogotá.

Impuesto de azar y espectáculos públicos: El hecho generador de este impuesto esta constituido por la realización de uno de los siguientes eventos: espectáculos públicos, apuestas sobre toda clase de juegos permitidos, rifa, concursos y similares y venta por el sistema de clubes.

Declaración Y pago del impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos nacional y/o extranjera: El hecho generador esta constituido por el consumo en el territorio nacional de cervezas, sifones, refajos y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

No generan este impuesto las exportaciones y el tránsito por el territorio del Distrito Capital, de cervezas, sifones, refajos, y mezclas de bebidas fermentadas con bebidas no alcohólicas.

Son responsables del impuesto los productores, los importadores, y solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos del impuestos los transportadores y los expendedores al detal, cuando no puedan justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

En el caso de productos nacionales, destinados al consumo en el Distrito Capital, el impuesto se causa en el momento en el que el productor los entregue en fábrica o en planta para su distribución, venta o permuta, o para publicidad, promoción, donación, comisión o los destina a auto consumo.

En el caso de productos extranjeros, el impuesto se causa en el momento en que los mismos se introducen al país, salvo cuando se trate de productos en tránsito hacia otro país.

Impuesto al consumo de Cigarrillos y Tabaco Elaborado: El hecho generador está constituido por el consumo de cigarrillos y tabaco elaborado, de procedencia extranjera, en la jurisdicción del Distrito Capital. Se encuentra excluido del impuesto al consumo de tabaco el chicote de tabaco de producción artesanal.

Son responsables del impuesto los importadores y, solidariamente con ellos, los distribuidores. Además, son responsables directos los transportadores y expendedores al detal, cuando no pueden justificar debidamente la procedencia de los productos que transportan o expenden.

Impuestos de Medellín: los tributos vigentes en el Municipio de Medellín son:

Impuesto predial unificado: el Impuesto Predial Unificado, está autorizado por la Ley 44 de 1990 y el Decreto 1421 de 1993, Es una renta del orden municipal, de carácter directo, que grava los bienes inmuebles ubicados dentro del territorio del Municipio de Medellín. Impuesto Predial unificado será el avalúo catastral resultante de los procesos de formación, actualización de la formación y conservación, conforme a la Ley 14 de 1.983.

Hecho generador del Impuesto Predial Unificado, es un gravamen real que recae sobre los bienes inmuebles ubicados en el Municipio de Medellín y se genera por la existencia del predio.

Sujeto activo del Municipio de Medellín es el sujeto activo del Impuesto Predial Unificado que se cause en su jurisdicción, y en él radican las potestades tributarias de administración, control, fiscalización, liquidación, discusión, recaudo, cobro y devolución.

El sujeto pasivo del Impuesto Predial Unificado, es la persona natural o jurídica, propietaria o poseedora de predios ubicados en la jurisdicción del Municipio de Medellín. También tienen el carácter de sujeto pasivo las entidades oficiales de todo orden.

Impuesto de Industria y comercio: Es un gravamen de carácter obligatorio, el cual recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras, que se ejerzan o realicen dentro de la jurisdicción del Municipio de Medellín, que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados, con establecimiento de comercio o sin ellos.

Hecho generador: Genera obligación tributaria la realización y/o desarrollo de actividades industriales, comerciales, servicios y financieras en forma directa o indirecta en jurisdicción del municipio de Medellín.

Sujeto activo: El Municipio de Medellín es el Sujeto Activo del Impuesto de Industria y Comercio que se genere dentro de su jurisdicción, sobre el cual tendrá las potestades tributarias de administración, determinación, control, fiscalización, investigación, discusión, liquidación, cobro, recaudo, devolución e imposición de sanciones.

Son sujetos pasivos del Impuesto de Industria y Comercio las personas naturales o jurídicas, sociedades de hecho, comunidades organizadas, sucesiones ilíquidas, los consorcios, los unidos temporalmente, patrimonios autónomos, establecimientos públicos y empresas industriales y comerciales del orden Nacional, Departamental y Municipal, las sociedades de economía mixta de todo orden, las unidades administrativas con régimen especial y demás entidades estatales de cualquier naturaleza, el Departamento de Antioquia, la Nación y los demás sujetos pasivos, que realicen el hecho generador de la obligación tributaria, consistente en el ejercicio de actividades industriales, comerciales, de servicios y financieras en la jurisdicción del Municipio de Medellín.

Impuestos de aviso y tableros: El Impuesto de Avisos y Tableros, a que hace referencia este Estatuto se encuentra autorizado por las Leyes 97 de 1913, 14 de 1983 y el Decreto 1333 de 1986.

Sujeto activo: Municipio de Medellín.

Sujeto pasivo: Son las personas naturales, jurídicas, o las definidas en el artículo 26 del presente Estatuto, que desarrollen una actividad gravable con el impuesto de Industria y Comercio y coloquen avisos para la publicación o identificación de sus actividades o establecimientos.

Las entidades del sector financiero también son sujetas del gravamen de Avisos y Tableros, de conformidad con lo establecido en el artículo 78 de la Ley 75 de 1986.

Hecho generador: La manifestación externa de la materia imponible en el impuesto de Avisos y Tableros, está dada por la colocación efectiva de los avisos y tableros.

El impuesto de Avisos y Tableros se generará para todos los establecimientos del contribuyente por la colocación efectiva en alguno de ellos. El hecho generador también lo constituye la colocación efectiva de avisos y tableros en centros y pasajes comerciales, así como todo aquel que sea visible desde las vías de uso o dominio público y los instalados en los vehículos o cualquier otro medio de transporte.

Base gravable: Será el total del impuesto de Industria y comercio.

Tarifa: Será el 15% sobre el impuesto mensual de Industria y Comercio.

Impuesto de publicidad exterior visual y avisos: El Impuesto de Publicidad Exterior Visual y Avisos, se encuentra autorizado por la Ley 140 de 1994.

Es el Impuesto mediante el cual se grava la publicación masiva que se hace a través de elementos visuales como leyendas, inscripciones, dibujos, fotografías, signos o similares, visibles desde las vías de uso o dominio público, bien sean peatonales o vehiculares, terrestres o aéreas y que se encuentren montados o adheridos a cualquier estructura fija o móvil, la cual se integra física, visual, arquitectónica y estructuralmente al elemento que lo soporta, siempre y cuando tenga una dimensión igual o superior a ocho metros cuadrados (8mts²).

Sujeto activo: El Municipio de Medellín es el sujeto activo del impuesto de Publicidad Exterior Visual.

Sujeto pasivo: El sujeto pasivo del impuesto de Publicidad Exterior Visual será el propietario de los elementos de la Publicidad o el anunciante.

Hecho generador: El hecho generador del impuesto de Publicidad Exterior Visual será la exhibición efectiva de la Publicidad Exterior Visual. No generará este impuesto los avisos de Publicidad Exterior Visual exhibida en el lugar donde desarrollan las actividades los establecimientos industriales, comerciales y de servicios que sea utilizada como medio de identificación o de propaganda de los mismos.

Base gravable: La base gravable será el área de la Publicidad Exterior Visual, entendiéndose como tal todos los elementos utilizados en la estructura para informar o llamar la atención del público.

Impuesto de espectáculos públicos: El Impuesto de Espectáculos Públicos se encuentra autorizado por el artículo 7º la Ley 12 de 1932, el artículo 223 del Decreto 1333 de 1986, y la Ley 181 de 1995.

Se entiende por Impuesto de Espectáculos Públicos el que se aplica a los espectáculos públicos de todo orden realizados en el Municipio de Medellín, entendidos como tales las exhibiciones o presentaciones artísticas, culturales, deportivas, recreativas y similares.

Sujeto activo: Es el Municipio de Medellín, acreedor de la obligación tributaria.

Sujeto pasivo: Es la persona natural que asiste a un espectáculo público, pero el responsable del recaudo y pago del Impuesto oportunamente a la Subsecretaría Tesorería de Rentas, es la persona natural o jurídica que realiza el evento.

Hecho generador: Lo constituyen los espectáculos públicos de cualquier clase que se presenten dentro de la jurisdicción del Municipio de Medellín.

Base gravable: Es el valor impreso en cada boleta de entrada personal.

Tarifa: Es el 20% aplicable a la base gravable así: 10% dispuesto por la Ley 181 de 1995 (Ley del Deporte) Artículo 77 y 10% previsto en el Artículo 7° de la Ley 12 de 1932, cedidos a los Municipios por la Ley 33 de 1968.

Impuesto a las rifas y juegos de azar: El Impuesto a las Rifas y Juegos de Azar, se encuentra autorizado por la Ley 643 de 2001 y el Decreto Reglamentario 1968 de 2001, única y exclusivamente cuando este hecho se presente en jurisdicción del Municipio de Medellín.

Es un Impuesto mediante el cual se grava la rifa establecida en la Ley 643 de 2001 y el Decreto 1968 de 2001, definida ésta, como una modalidad de juego de suerte y azar mediante la cual se sortean en una fecha determinada premios en especie entre quienes hubieren adquirido o fueren poseedores de una o varias boletas, emitidas con numeración en serie continua y puestas en venta en el mercado a precio fijo por un operador previa y debidamente autorizado.

Sujeto activo: Municipio de Medellín

Sujeto pasivo: Se configura la existencia de dos sujetos pasivos dependiendo el hecho Generador, presentado así:

Impuesto a las ventas por el sistema de clubes: El Impuesto a las Ventas por el Sistema de Clubes, se encuentra autorizado por las Leyes 69 de 1946, 33 de 1968 y el Decreto 1333 de 1986.

La financiación permitida es el 10% del producto formado por el valor asignado a cada socio y el número de socios que integran cada club.

Hecho generador: El valor de financiación de la mercancía vendida.

Sujeto activo: Municipio de Medellín.

Sujeto pasivo: El comprador por este sistema o integrante del club

Impuesto de degüello de ganado menor: El Impuesto de Degüello de Ganado Menor, se encuentra autorizado por el Artículo 17, Numeral 3° de la Ley 20 de 1908, y el artículo 226 del Decreto 1333 de 1986.

Entiéndase por Impuesto de Degüello de Ganado Menor el sacrificio de ganado menor en mataderos oficiales u otros autorizados por la Administración diferentes al bovino, cuando existan motivos que lo justifiquen.

Sujeto activo: Municipio de Medellín.

Sujeto pasivo: Es el propietario o poseedor o comisionista del ganado que va hacer sacrificado.

Hecho generador: El sacrificio de cada cabeza de ganado menor.

Impuesto de circulación y tránsito de vehículo de servicio público: El Impuesto de Circulación y Tránsito de vehículos de Servicio Público, se encuentra autorizado por las Leyes 97 de 1913, 48 de 1998, 14 de 1983, 33 de 1946, 44 de 1990, 448 de 1998, y el artículo 214 del Decreto 1333 de 1986.

El Impuesto de Circulación y Tránsito de Vehículos Particulares y de Servicio Público es un gravamen municipal, directo, real y proporcional que grava al propietario de los mismos cuando están matriculados en la Jurisdicción del Municipio de Medellín.

Hecho generador: lo constituye el derecho de propiedad o la posesión sobre los vehículos automotores particulares y servicio público que se encuentren matriculados en la jurisdicción del Municipio de Medellín.

Sujeto pasivo: Persona propietaria o poseedor del vehículo automotor.

Sujeto activo: El Municipio de Medellín.

Base gravable: Se determina de la siguiente manera:

Impuestos de delimitación urbana: El Impuesto de Delineación Urbana, se encuentra autorizado por las Leyes 97 de 1913, 84 de 1915, 72 de 1926, 89 de 1930, 79 de 1946, 33 de 1968, 9ª de 1989 y el artículo 233 del Decreto 1333 de 1986.

Hecho generador: La construcción, reparación, mejora o adición de un bien inmueble.

Sujeto pasivo: Es la persona que construye o va a construir.

Base gravable: Los metros cuadrados construidos, remodelados o adicionados.

Impuesto de teléfono: Es un gravamen municipal, directo y proporcional, que recae por la disposición de cada línea telefónica básica convencional, sin considerar las extensiones internas existentes.

Sujeto activo: Municipio de Medellín

Sujeto pasivo: La persona usuaria del teléfono, bien sea que se trate del propietario de la línea, el arrendatario del inmueble o el poseedor de la línea instalada.

Hecho generador: Lo constituye la propiedad de cada línea telefónica.

Base gravable: Cada línea de teléfono.

Impuesto de alumbrado público: Es un impuesto que se cobra por el disfrute del alumbrado público suministrado por el Municipio de Medellín a los usuarios del servicio de energía pertenecientes a los sectores residencial, industrial, comercial y a las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Hecho generador: El uso y beneficio del alumbrado público en el Municipio de Medellín.

Sujeto activo: Municipio de Medellín.

Sujeto pasivo: Los usuarios del servicio de energía de los sectores residencial, industrial, comercial y las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios.

Base gravable: El impuesto de alumbrado público se establece con base en los rangos de consumo de energía para el sector comercial e industrial y con base en el estrato para el sector residencial.

COMPARATIVO DE IMPUESTOS BOGOTA – MEDELLIN

Impuestos de Bogotá	Impuestos de Medellín
Impuesto industria y comercio, avisos y tableros	Impuesto industria y comercio, avisos y tableros
Impuesto predial unificado	Impuesto predial unificado
Impuesto sobre vehículos automotores	Impuesto de circulación y tránsito de vehículo de servicio público
Declaración y pago de la sobre tasa a la gasolina motor y al ACPM	
Impuesto de delineación urbana	Impuestos de delineación urbana
Impuesto de azar y espectáculos públicos	Impuesto a las rifas y juegos de azar
	Impuesto de espectáculos públicos
Declaración Y pago del impuesto al consumo de cervezas, sifones y refajos nacional y/o extranjera	
Impuesto al consumo de Cigarrillos y Tabaco Elaborado	
	Impuesto a las ventas por el sistema de clubes
	Impuesto de deguello de ganado menor
	Impuesto de deguello de ganado menor
	Impuesto de teléfono
	Impuesto de alumbrado público

Se concluye que las ciudades en estudio son autónomas en el gravamen de sus impuestos debido a la descentralización existente a partir de la constitución de 1991, es así como observamos que en la ciudad de Medellín existen mas impuestos que en Bogotá, como por ejemplo el impuesto de alumbrado público, el impuesto de degüello de ganado menor.

5. DISEÑO METODOLÓGICO

5.1 TIPO DE ESTUDIO

Investigación documental, básica y cuantitativa; basada en un análisis comparativo de los ingresos fiscales a partir de la descentralización de 1991, observando y leyendo documentos escritos desde 1977 al 2004 por el Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda, Banco de la República y Economistas como Oates, Wallace, Iregui Ramos, que con información estadística y analítica se observo aspectos importantes que ha traído este tema para las ciudades de Bogotá y Medellín. El cual se baso en la situación fiscal y los ingresos que tienen las ciudades ya mencionadas durante el periodo de 1990 al 2002.

5.2 ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo de investigación consta de dos etapas cada una de ellas contienen elementos esenciales que se desarrollaron secuencialmente para identificar el proceso que tiene Colombia para ser una República descentralizada, unitaria y autónoma, a partir de la constitución de 1991, realizando un análisis de los ingresos fiscales y las transferencias de las ciudades de Medellín y Bogotá.

PRIMERA ETAPA:

Identificación y levantamiento de la información:

La primera fase es la recopilación de información documental, básica cuantitativa, la cual se utiliza para describir las características, los antecedentes y los aspectos importantes de la descentralización, en donde se observa la importancia que tiene este proceso, el cual transfiere poder de decisión y responsabilidad a las organizaciones para tener una eficiencia en el cumplimiento de sus funciones.

SEGUNDA ETAPA:

Clasificación de la información, sistematización, seguimiento de los ingresos fiscales y transferencias.

Tiene como fuente principal, los documentos obtenidos del Banco de la República, información suministrada de la alcaldía de Bogotá y de la Secretaria de Hacienda en donde se realizan comentarios de la evolución y la participación de los ingresos tributarios y transferencias que tiene Bogotá y Medellín.

Las ventajas del uso de estos documentos se destacan:

- Características de la descentralización
- Antecedentes de la descentralización en Colombia.
- Aspectos jurídicos en que se desarrollo la descentralización.
- Seguimiento de los ingresos fiscales y transferencias.
- Observar y analizar las cifras significativas encontradas para la elaboración de este estudio.

5.3. INSTRUMENTOS Y TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

La recolección de la información se realizo con documentos del Banco de la República, estadísticas del Ministerio de Hacienda, informes de la descentralización de Colombia, Constitución política, llevando una lista de bibliografía en donde se realizaba fichas con datos e información pertinente para nuestra investigación en donde se encuentra:

Nombre del documento.

Nombre del autor

Fecha elaboración del documento.

Ciudad de elaboración del documento.

Características, antecedentes y estadísticas importantes para realizar el documento.

5.4. RECOLECCIÓN DE DATOS

La recolección de datos se lleva a cabo a través de documentación como datos históricos que ayudaron como referencia del proceso y que se encontraban disponibles.

Información suministrada por diferentes fuentes como:

Alcaldía de Bogotá

Secretaria de Hacienda

Documentos Biblioteca Luis Angel Arango

Funcionarios de Secretaria de Hacienda (Grupo de Investigación)

Informes centro de estudio regionales económico Banco de la República.

6. ANALISIS DE RESULTADOS

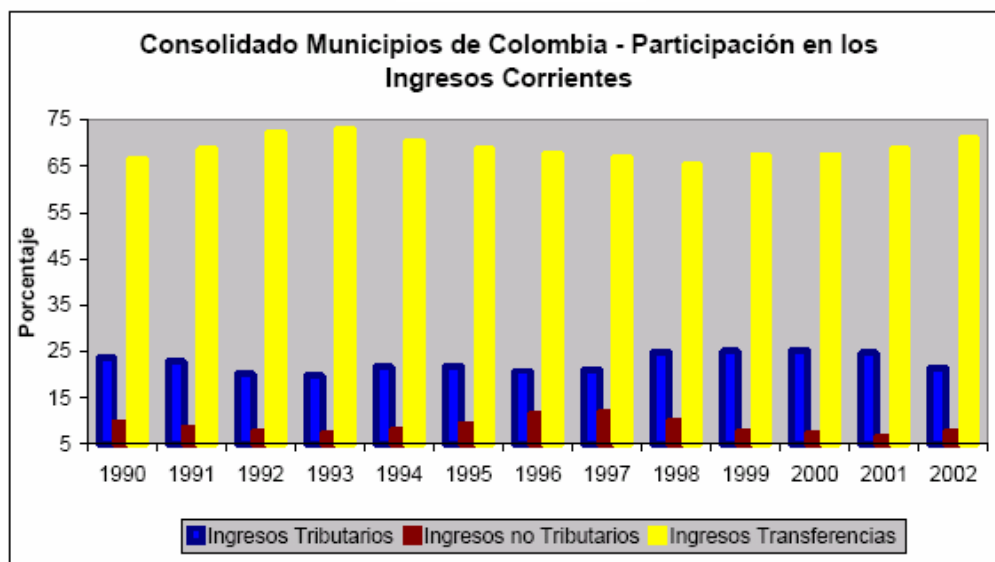
6.1. INGRESOS TOTALES MUNICIPALES

Los Municipios colombianos siguen dependiendo de sus tradicionales fuentes de recursos como son el impuesto de industria y comercio, predial y complementarios, circulación y tránsito y desde el año 1998 de la sobretasa a la gasolina motor; a pesar de que el proceso de descentralización tiene como objetivo lograr mayores avances en el fortalecimiento de sus rentas.

6.2. INGRESOS CORRIENTES

De los ingresos corrientes del consolidado de los municipios de Colombia se destacaron las transferencia con una participación del 65% en el total de ingresos corrientes para todo el periodo de estudio, en el cual los ingresos tributarios nunca alcanzaron participaciones superiores al 25%, como no lo muestra la gráfica.

GRAFICO 1

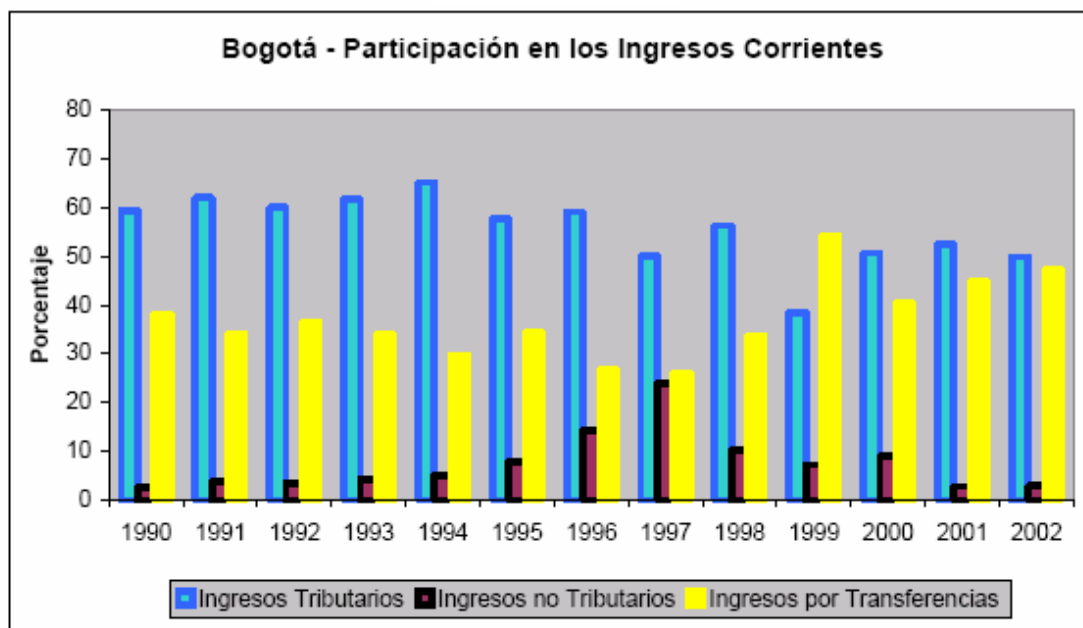


Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

Analizando la composición de los ingresos corrientes de los consolidados municipales frente a Bogotá y Medellín, encontramos que en éstas, la participación de los ingresos tributarios supera a las transferencias, ya que tienen mayor actividad económica.

En Bogotá los ingresos tributarios tuvieron una mayor participación en los ingresos corrientes para el periodo 1990/2002, pero la tendencia de su comportamiento es decreciente al pasar de 60% en 1990 a 50% en 2002; al contrario los ingresos por transferencias incrementaron su participación al final del periodo al pasar de 38% en 1990 a 47% en 2002. Dentro de los ingresos por transferencias se contabilizan los aportes que le hacen al distrito capital las Empresas de teléfonos y acueducto y alcantarillado, los cuales representaron a diciembre de 2002 el 34% del total de ingresos por transferencias. Por su parte los ingresos no tributarios tuvieron una participación promedio anual de 7%.

GRAFICO 2



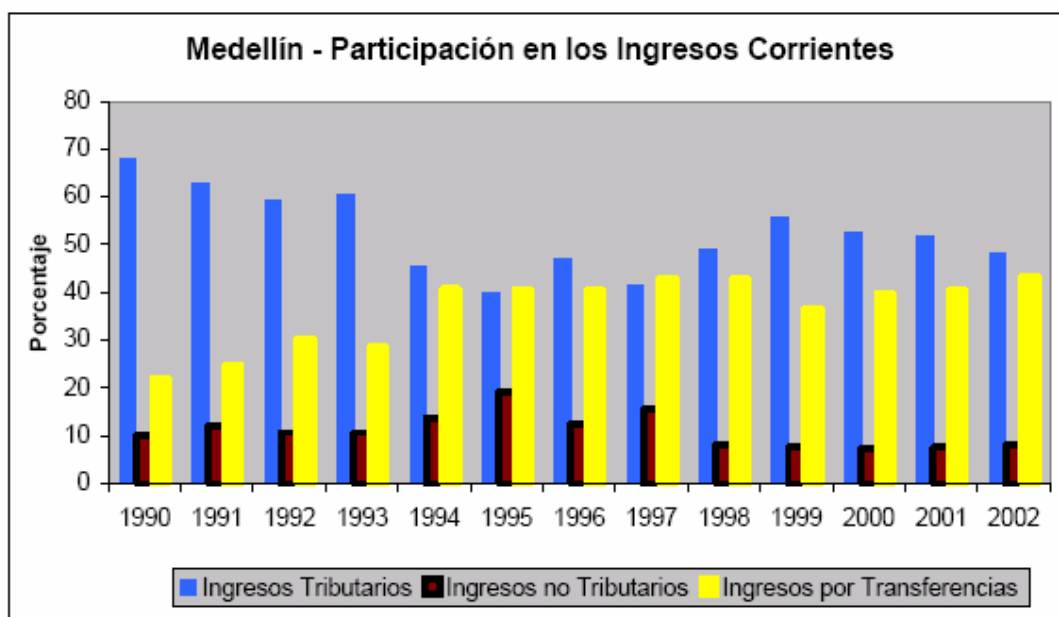
Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

En lo que respecta a Medellín, para el periodo 1990 al 2002 presenta una mayor participación de los ingresos tributarios dentro del total de ingresos corrientes, su participación promedio anual fue del 52%; mientras que los ingresos por transferencias lo hicieron a un promedio anual de 33%. Sin embargo, la tendencia de los ingresos corrientes es a una creciente participación de las transferencias en detrimento de una menor de los tributarios; en 2002 estas ascendían a 43% y 48%, respectivamente. Es importante tener en cuenta que en la sumatoria de los ingresos por transferencias se contabilizan los aportes de las Empresas Públicas de Medellín, los cuales en este último año participaron con un 52% del total de transferencias recibidas por el municipio, lo cual permite afirmar que, Medellín depende más de las transferencias de esta Empresa que del Gobierno central.

Este crecimiento de los ingresos tributarios demuestra el esfuerzo fiscal realizados por Bogotá y Medellín, si bien los crecimientos pudieron haber sido mayores si se hubiera explotado mejor la capacidad fiscal de los gobiernos y las condiciones políticas hubieran sido estables.

El mayor crecimiento de los impuestos en estas ciudades obedece a las diferencias en las características de los tipos de impuestos que recauda cada nivel de gobierno, es así como los impuestos de estas ciudades tienen la posibilidad de ser mejor recaudados que los departamentales, la muestra de ello es que los impuestos municipales como el predial, industria y comercio y sobre tasa la gasolina pesan en conjunto casi el 90% del recaudo, mientras que los impuestos departamentales como la cerveza, licores, cigarrillos pesan poco menos que el 80%

GRAFICO 3



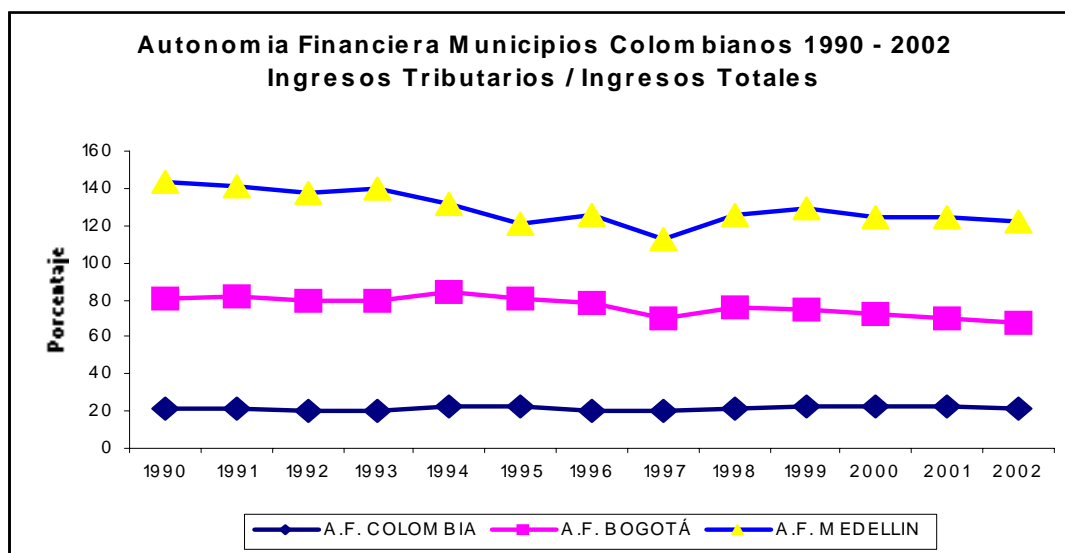
Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

La caída de la tributación después de los municipios de Colombia del año de 1999 es coincidente con la que se presenta para Bogotá y Medellín, fruto de la recesión económica vivida por el país a partir de ese año.

La eficiencia en el recaudo de impuestos le permite a los municipios incrementar su capacidad para generar ingresos propios, obteniendo así una mayor autonomía financiera para cumplir con sus obligaciones, sin depender excesivamente de las transferencias intergubernamentales o del endeudamiento.

El consolidado de municipios de Colombia presentó una autonomía financiera promedio anual de 21%. Significa que de \$100 que le ingresan a estos municipios, solo \$21 corresponden a ingresos propios.

GRAFICO 4



Bogotá y Medellín presentaron una autonomía financiera promedio anual de 55% y 52%, respectivamente, pero con tendencia a la baja al final del periodo por los aspectos económicos ya reseñados.

Cabe destacar que la autonomía financiera de los municipios colombianos, incluidos las grandes ciudades es muy baja frente a gobiernos regionales de países como Alemania, Suiza y de los gobiernos locales en España, en donde sus propios ingresos corresponden al 70% de los ingresos totales. La autonomía financiera de estos países radica en que sus gobiernos regionales obtienen una parte significativa de su financiación por medio de su participación en los impuestos obtenidos en sus propios territorios mediante ciertos tributos de ámbito estatal, tales como impuesto a la renta de las personas y el impuesto sobre la renta de las sociedades, los cuales están regulados por la constitución⁴³.

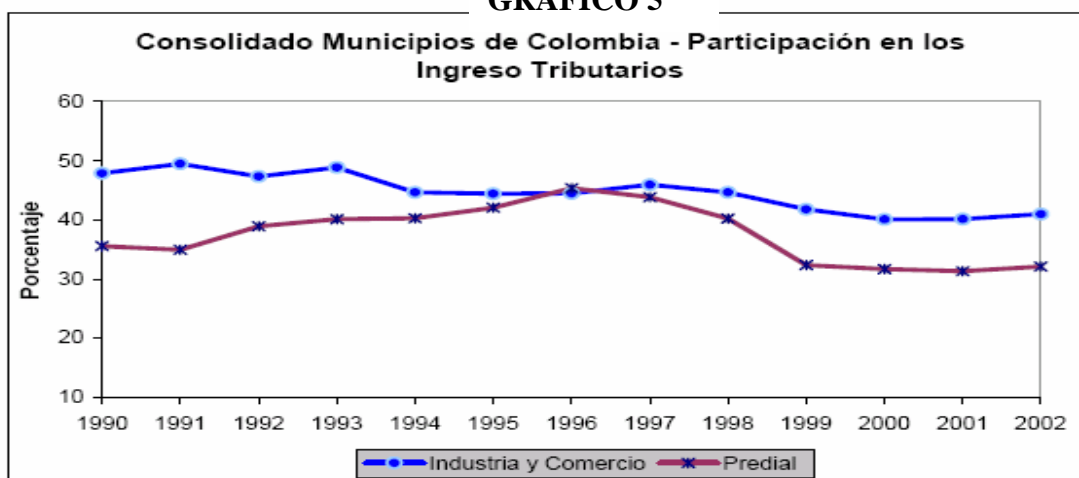
Por el contrario los municipios colombianos se ven abocados a la inflexibilidad tributaria consagrada en la constitución y a las limitaciones de la actividad económica regional, que no les permite generar mayores ingresos propios.

La participación de el impuesto predial e industria y comercio en los ingresos tributarios en el consolidado de municipios colombianos es muy similar a la del consolidado de Bogotá, con la diferencia de una tendencia decreciente de ambos impuestos entre los años 1997/1999. No obstante, para todo el periodo

⁴³ El trimestre Económico “Financiación y autonomía financiera de los gobiernos regionales y locales”, No 270, p. 283, junio 2001.

de estudio, el impuesto de industria y comercio mantuvo una importante participación promedio anual de 45% y el predial de 38%.

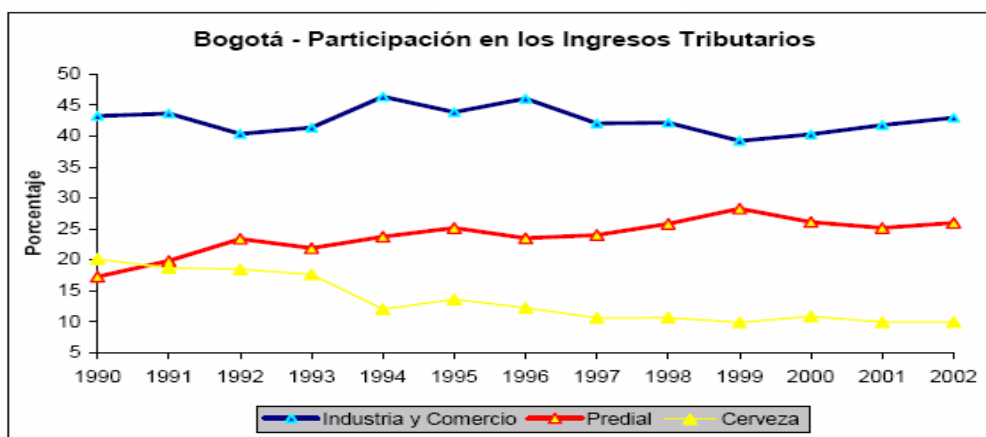
GRAFICO 5



Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

El impuesto de Industria y comercio tuvo una participación promedio anual del 43% en los ingresos tributarios de Bogotá para el periodo en estudio; el impuesto predial pasó de una participación del 17% en el año 1990 al 26% en 2002; por el contrario el recaudo por el impuesto a la cerveza descendió su participación del 20 al 10% en el mismo periodo.

GRAFICO 6

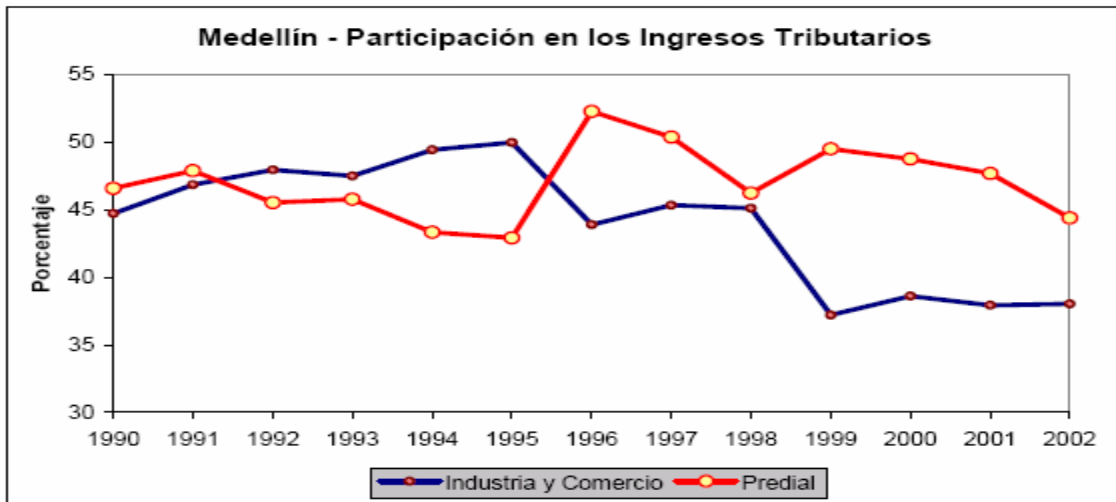


Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

La participación de los impuestos predial e industria y comercio en los ingresos Tributarios, es más alta en Medellín que en Bogotá para el periodo de análisis.

La participación del predial se mantuvo por encima del 43% desde el año de 1990 hasta el 2002. El impuesto de industria y comercio tuvo una tendencia de comportamiento con mayores fluctuaciones, especialmente entre los años de 1995 y 1999, en los cuales la participación bajó de un 50% a un 37%, la cual coincide con una reducción de la actividad económica en la ciudad, que se expresa a nivel nacional con el peor índice de crecimiento de la economía en los últimos 70 años.

GRAFICO 7



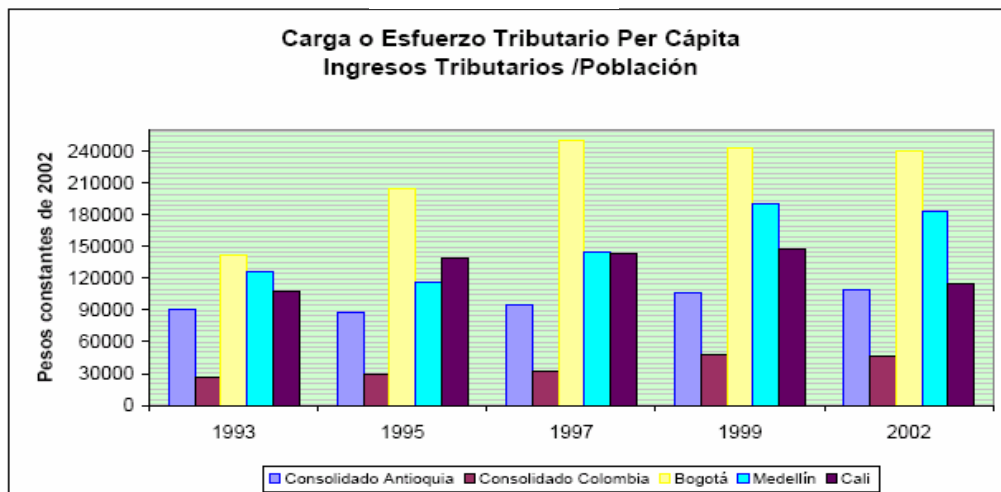
Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

Un análisis mas detallado de la tributación de los municipios colombianos se puede realizar a partir de la medición de la carga o esfuerzo tributario per cápita, este indicador nos permite determinar el valor promedio que cada habitante le aporta en forma de impuestos a la administración territorial.

Cuadro 1 CARGA O ESFUERZO TRIBUTARIO PER CÁPITA MUNICIPIOS COLOMBIANOS Pesos Constantes de 2002					
CTpc = Ingresos Tributarios / Población					
Municipios	Años				
	1993	1995	1997	1999	2002
Consolidado Antioquia	90.003	88.457	95.573	107.008	109.261
Consolidado Colombia	26.193	29.242	32.200	47.417	46.985
Bogotá	141.303	204.641	250.234	243.234	240.403
Medellín	126.703	115.833	145.290	190.466	182.925
Cali	108.081	138.515	142.832	147.564	114.426

Fuente: Cálculos del autor con cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín y datos censales del Dane.

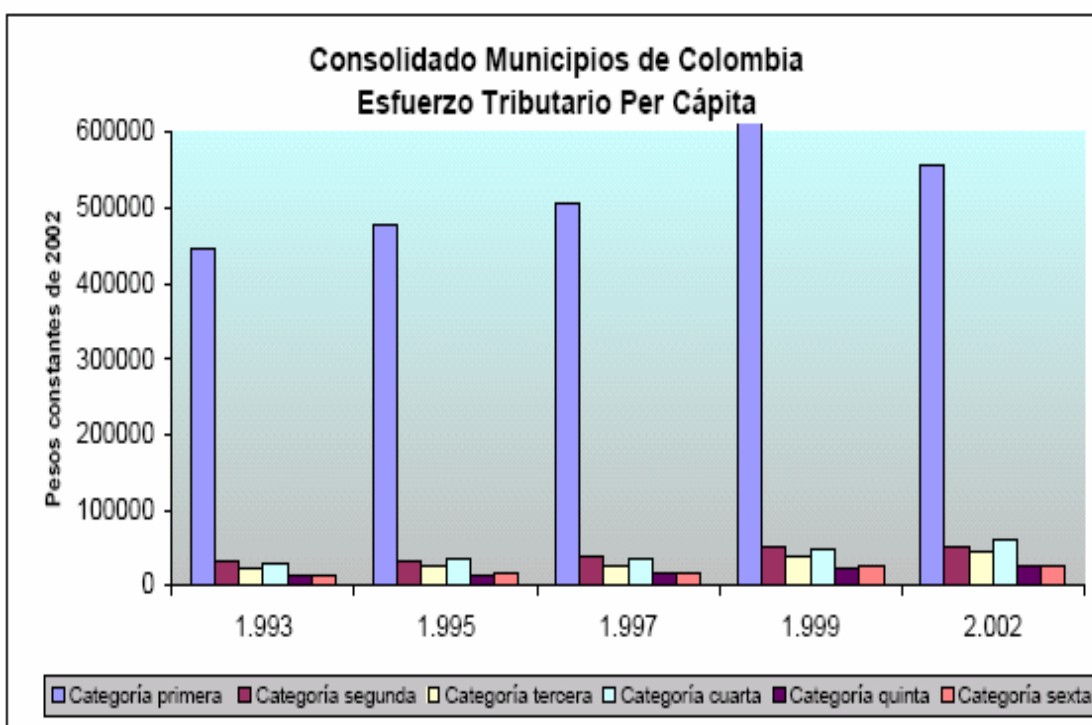
GRAFICO 8



Fuente: cuadro No.1

El mejor esfuerzo tributario per cápita lo presenta la ciudad de Medellín, con una población que equivale al 30% de la de Bogotá, tuvo en pesos constantes a 2002 un ingreso tributario por habitante de \$182.925; mientras en Bogotá el recaudo ascendió a \$240.403. Por el contrario Cali con una población un poco superior a la de Medellín alcanzó un bajo recaudo de \$114.426 Un escenario que permite analizar las posibilidades reales que tienen los municipios colombianos para recaudar impuestos por habitante se puede observar en la medición del ingreso per cápita por categorías. El gráfico No. 13 nos muestra como los únicos municipios en los que existe una base de tributación sólida es en los de la categoría primera (Envigado, Itagui, Soledad, Soacha, Tumaco, Barrancabermeja, Palmira, Yumbo y Aguazul), es decir, los otros 260 municipios que integran la muestra, no tienen una tributación por habitante que les permita gozar de una verdadera autonomía financiera.

GRAFICO 9



Fuente: Cálculos del autor con cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín y datos censales del Dane

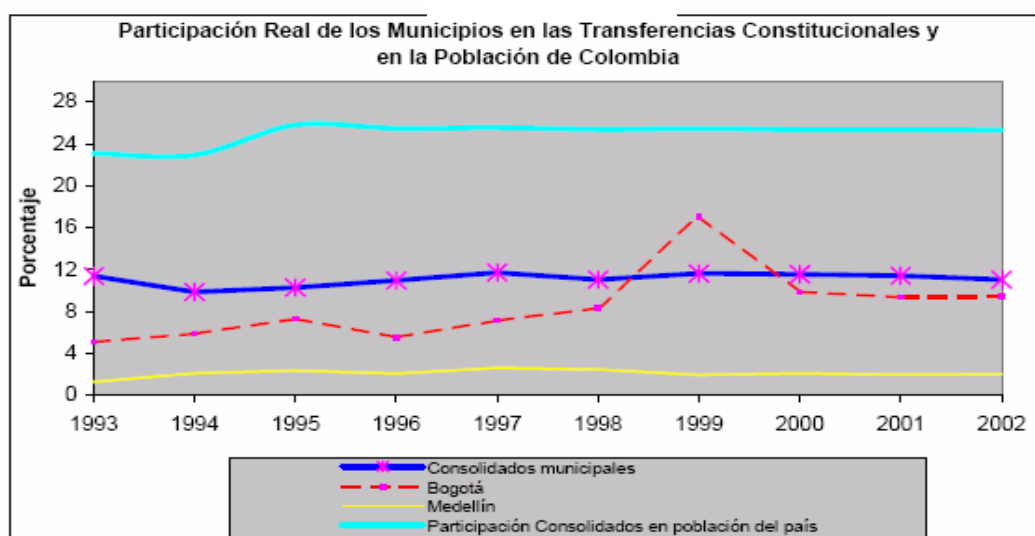
Diversos trabajos de investigación han coincidido en afirmar que muchos municipios colombianos sufrieron de la llamada pereza fiscal, entendida esta como una disminución en la tendencia del recaudo tributario acompañada de aumentos en el crecimiento de las transferencias intergubernamentales. Si la tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios municipales mejoró a partir de 1992, como respuesta a la descentralización (mayor flujo de recursos) con

respecto a la tendencia que traían antes de ese año, se rechaza la hipótesis de pereza fiscal⁴⁴.

Como puede apreciarse en el gráfico 1 los ingresos tributarios de los consolidados municipales de Colombia mantuvieron en términos generales su tendencia de crecimiento, con las salvedades hechas de un mayor flujo de transferencias por mandato constitucional y un leve descenso de la tributación después del año 1999. Por lo tanto puede afirmarse que no hubo pereza fiscal en los municipios objeto de este estudio.

El consolidado nacional recibió en el mismo año \$60.260 millones, equivalentes a una participación real de 10.2% de las transferencias constitucionales.

GRAFICO 10



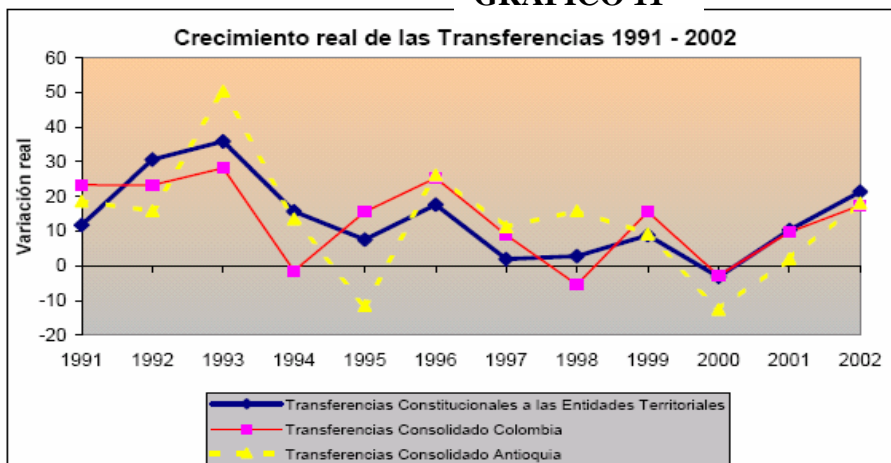
Fuente: Cálculos del autor con cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) Y Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

En conjunto la participación promedio anual real de los consolidados municipales en las transferencias constituciones, es de 11,3%, y la participación en la población total del país es de 25%; Bogotá tiene una participación de 8,3% y 15%, y Medellín de 2% y 4,7%, respectivamente.

Comparando el monto de recursos, encontramos que a diciembre de 2002, el consolidados de municipios colombianos con una población de 11 millones de habitantes recibió \$1.8 billones de pesos y Bogotá con una población de 6.7 millones de habitantes recibió \$1.5 billones de pesos. Esta situación demuestra que hay una profunda iniquidad en la fórmula de reparto de los recursos, es decir, a mayor población y pobreza, inferior participación en las transferencias del gobierno central.

⁴⁴ Misión del Ingreso Público (Informe final), "Diagnostico Básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia", Consultor: Jairo Nuñez Méndez, Bogotá, agosto de 2002.

Gráfico **GRAFICO 11**



Fuente: Cálculos del autor con cifras del Departamento Nacional de Planeación (DNP) Y Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

La tendencia de crecimiento de las transferencias en los consolidados municipales, estuvo caracterizada por profundos desequilibrios a lo largo de la década; con variaciones reales negativas en los años 94, 95 y 2000. No obstante, el crecimiento real promedio para todo el periodo de estudio, fue del 13%.

Como la Constitución de 1991 hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la Nación, los cuales exhibieron inestabilidad durante los noventa derivada de las fluctuaciones propias de la actividad económica, los recursos transferidos a las municipios estuvieron sometidos en este periodo a una gran volatilidad, lo cual explica los desequilibrios comentados.

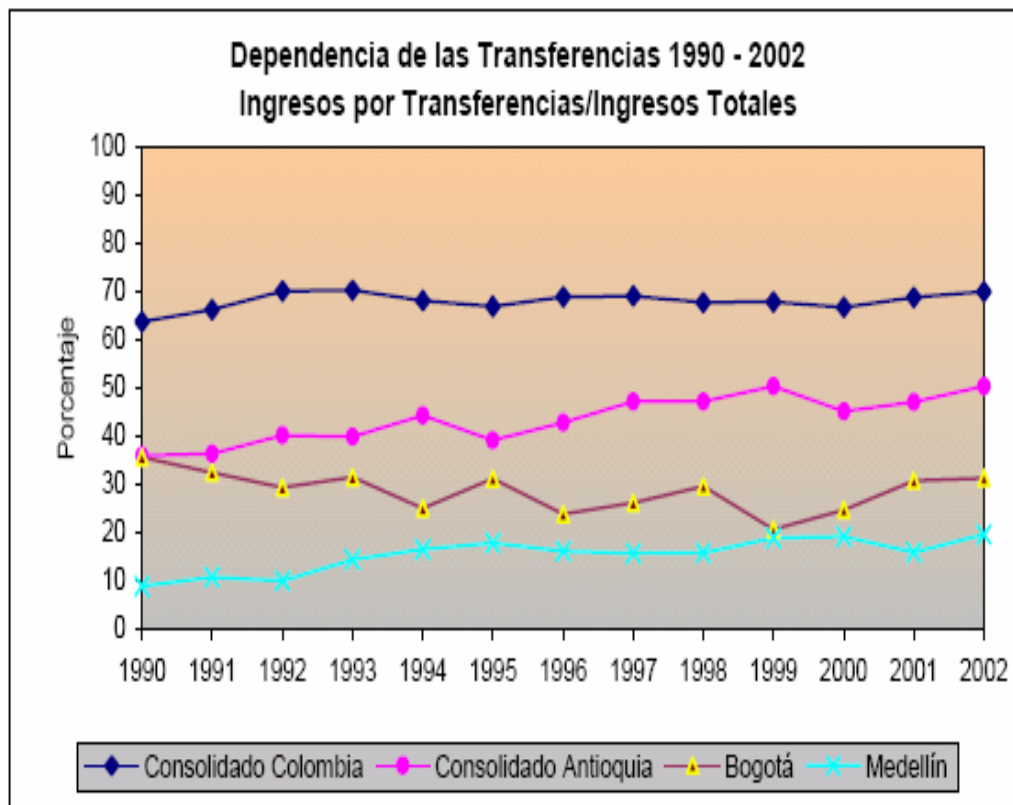
El incremento de la participación de los ingresos por transferencias en los ingresos corriente para ambos consolidados se debe al mandato constitucional que determinó que la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación se incrementará, año por año, del 14% en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en el 2002, mecanismo que posteriormente modificó el Acto Legislativo 01 de 2001.

A partir de las transferencias recibidas es posible determinar el grado de dependencia que presenta la administración territorial de los aportes financieros provenientes de otros niveles de gobierno, así como el análisis de su evolución en un periodo determinado. Igualmente permite identificar situaciones que, en algunos casos, pueden explicar el fortalecimiento (debilitamiento) de la capacidad de la entidad para generar mayores recursos propios.

Analizando la dependencia de las transferencias del gobierno central nacional, encontramos que el consolidado de los municipios de Colombia presenta una altísima dependencia de las transferencias del gobierno central, para el periodo de estudio empezó en un 60% y terminó en 70%, es decir, estos entes territoriales de cada 100 pesos que reciben, 70 son transferidos por el gobierno central; semejante dependencia indica que estos municipios no tuvieron

posibilidad de generar más ingresos propios, por las circunstancias ya explicadas.

GRAFICO 12



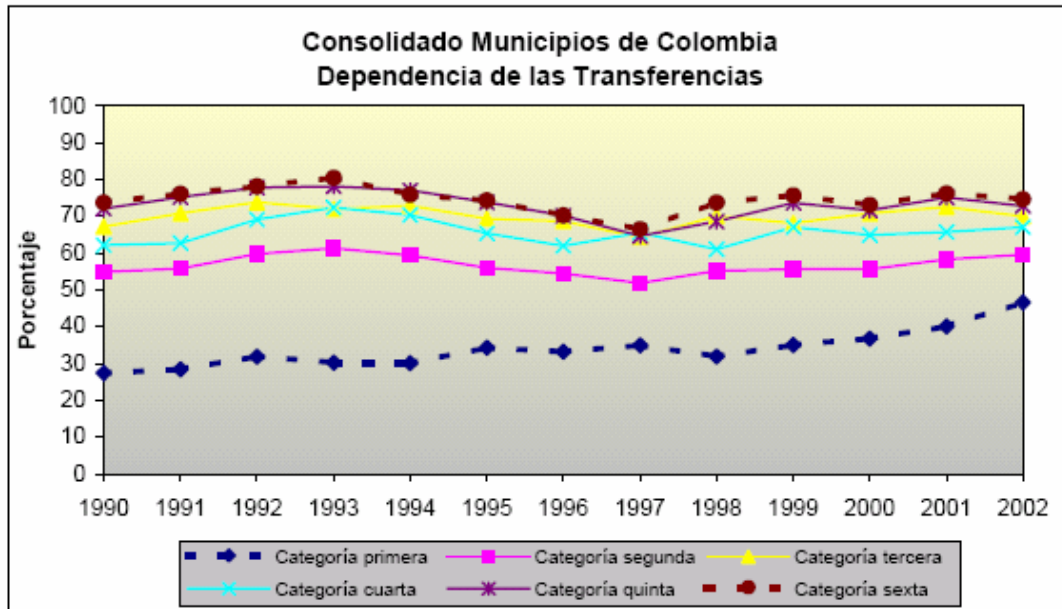
Fuente: Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín

Por el contrario las dos principales ciudades del país presentaron una menor dependencia de las transferencias del gobierno central nacional; al finalizar el año 2002 Bogotá tenía una dependencia del 31% y Medellín del 20%. Como se comentó anteriormente, estas dos ciudades dependen más de los aportes financieros de las empresas públicas municipales de sus jurisdicciones que del gobierno central.

Observando el comportamiento de los municipios de acuerdo con la categorización, se deduce fácilmente que los de primera categoría tienen una dependencia promedio anual de 34% de las transferencias del gobierno central, mientras que de la segunda hasta la sexta categorías dependen desde un 57% hasta un 75%. Esta dependencia esta asociada a la composición poblacional, los municipios con población mayor a 50.000 habitantes y con más del 25% de la población en la cabecera, se consideran independientes; los de menos de 40.000 habitantes y rurales (que en este caso son el 95% de la muestra de estudio), se consideran dependientes. En consecuencia, los municipios pequeños siempre serán dependientes, mientras no se reforme con profundidad la organización territorial del país, de modo que puedan emprender

proyectos conjuntos para reactivar la economía regional y homogeneizar la estructura tributaria local.

GRAFICO 13



Fuente: Cálculos del autor con base en la Ley 617 de 2000 y cifras del Banco de la República - Dirección de Finanzas Públicas Medellín.

A pesar del aumento de la dependencia de las transferencias del gobierno central nacional, los municipios que hacen parte de los consolidados cotejados en este trabajo, todavía no tienen una participación equitativa en el reparto de dichas transferencias, en concordancia con el número de habitantes y el porcentaje que estos representan en la población total del país. Aspecto que ha sido ignorado por quienes consideran que los recursos recibidos por los municipios son suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus pobladores y que por el contrario estos deben ser recortados para aliviar el déficit del gobierno central.

En aras de una más justa distribución de la renta del país se debe transferir mayor cantidad de recursos hacia aquellos entes territoriales que por tener una mayor población rural y una menor actividad económica, no están en capacidad de incrementar su base tributaria y por consiguiente satisfacer autónomamente las necesidades de sus habitantes.

7. CONCLUSIONES

- En las ciudades de Bogotá y Medellín se observa que la participación de los ingresos tributarios corresponde a un 60% y 52% respectivamente, el cual muestra que no depende de las transferencias ya que estas corresponden a un 47% y 48%. Esto se debe a que estas ciudades tienen una actividad económica activa ya que el recaudo de impuestos como el de industria y comercio y el predial son ingresos propios para tener una autonomía financiera.
- Se analiza que el comportamiento de los ingresos de las ciudades de Bogotá y Medellín tienden a ser estables ya que no hay pereza fiscal y no dependen de las transferencias que da el gobierno central obteniendo una autosuficiencia para cumplir sus obligaciones durante el periodo de 1990 al 2002.
- Aunque se ve un mayor ingreso tributario en Bogotá y Medellín, las transferencias también son significativas. Para el caso de Bogotá se contabilizan las transferencias de las empresas de Teléfono de Bogotá y Acueducto y Alcantarillado, representan el 34% total de transferencia. Para el caso de Medellín se contabilizan las transferencias de la Empresas Públicas de Medellín que representan el 52% del total.
- Se estudio la descentralización a partir de la constitución de 1991 observando un cambio favorable para los municipios de Colombia, ya que se consolidó como autónomos, teniendo eficiencia de sus recursos y una distribución equitativa de los ingresos.
- La evolución de los Ingresos de los municipios Colombianos agrupados en este estudio se caracterizó por grandes sobresaltos a lo largo de la década de los noventa, originado por las fluctuaciones propias de la actividad económica. A pesar de ello, el crecimiento promedio real anual de los ingresos del consolidado de Colombia, fue de 12%, respectivamente, destacándose una tendencia de crecimiento de los ingresos tributarios a partir de 1992, lo que desvirtúa la hipótesis de pereza fiscal, pues los impuestos locales continuaron creciendo aún con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991 que determinó una mayor participación de los municipios en los ingresos corrientes de la nación a partir de 1993.
- Las variaciones de los ingresos totales de los consolidados municipales, estuvieron mas ligadas a las fluctuaciones de los ingresos por transferencias que de los tributarios. En efecto, como el diseño constitucional de 1991 hacía depender las transferencias territoriales de los ingresos corrientes de la nación, los cuales exhibieron inestabilidad durante los noventa, los recursos transferidos a los municipios estuvieron sometidos durante esa década a una gran volatilidad, lo cual les generó profundos desequilibrios fiscales, dada su alta dependencia de las transferencias nacionales.

- La alta dependencia no es equivalente a una mayor participación en el reparto de las transferencias constitucionales. Como se mencionó en el estudio, existe una profunda iniquidad en la formula de asignación de los recursos, todavía no tienen una participación justa en el reparto de dichas transferencias, en concordancia con el numero de habitantes y el porcentaje que estos representan en la población total del país. Aspecto que ha sido ignorado por quienes consideran que los recursos recibidos por los municipios son suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus pobladores y que por el contrario estos deben ser recortados para aliviar el déficit del gobierno central.
- Se observo que el 65% de los ingresos de los municipios provienen de las transferencias, estos no son autosuficientes, pues sus ingresos tributarios no son superiores al 25%, ya que no son activamente económicos.
- Al realizar el estudio de la descentralización se observo que es un modelo importante para el país, ya que hay una autonomía para los municipios en donde el gobierno debe dar la mejor eficiencia en el manejo de resultados que quieren obtener durante el periodo que rijan.
- De acuerdo a la investigación desarrollada es muy importante el aporte de cada contribuyente y la no-evasión de los impuestos ya que la finalidad de estos es el crecimiento y el desarrollo del municipio.
- Se realizo la comparación de las ciudades de Medellín y Bogotá demostrando que estas tienen una actividad económica en donde no tienen una dependencia de transferencias del gobierno central, ya que tiene una eficiencia en el recaudo de impuestos incrementando la capacidad para generar ingresos propios.
- Aunque se estime que los municipios son autónomos se presenta en gran proporción la dependencia absoluta del gobierno central a través de las transferencias territoriales. De hecho cada gobernante de cada uno de los municipios debe presupuestar con eficiencia los ingresos que recauda el mismo para así mismo invertirlos de la mejor manera en el bien de la comunidad⁴⁵.

⁴⁵ Capacidad fiscal de los gobiernos territoriales colombianos; dirección de desarrollo territorial sostenible, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, abril de 2005

8. RECOMENDACIONES

- Se hace necesario revisar por parte de los gobiernos sub – nacionales los incentivos tributarios (descuentos, flexibilidad en el calendario tributario, etc.) a sus ciudadanos con el fin de mejorar sus recaudos fiscales, para así tener una mayor eficiencia en los servicios y garantizar una adecuada administración de los recursos.
- Para que los municipios alcancen los niveles de tributación que poseen las ciudades como Bogotá y Medellín, es necesario que se incentive una mayor actividad económica regional para aumentar sus ingresos, tener una eficiencia económica y una menos dependencia de las transferencias del gobierno central.
- Se evidencio una gran dificultad en la consecución de la información ya que no existe una sola fuente de información que agrupe las diferentes estadísticas referentes a este tema y adicionalmente los datos no son oportunos, siendo las cifras mas recientes las del 2002, por tanto este tema debería ser de constante y dinámica revisión por parte del estado, lo que dificulta la elaboración de un análisis oportuno.

9. ANEXOS

MEDELLÍN



ANEXO 1

SITUACIÓN FISCAL													
CONSOLIDADO DE MUNICIPIOS DE COLOMBIA													
Millones de pesos													
VARIABLES ECONOMICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS TOTALES	90.190,1	137.079,7	200.716,5	311.428,7	389.689,4	546.975,1	816.896,2	1.040.727,4	1.187.787,3	1.506.574,0	1.603.078,3	1.855.860,5	2.231.700
A. INGRESOS CORRIENTES	88.716,4	134.044,2	194.750,9	302.082,0	378.116,8	518.579,8	717.175,4	870.823,0	1.047.121,3	1.426.035,4	1.544.003,0	1.776.635,5	2.132.170
A.1. Ingresos tributarios	21.043,3	30.534,6	39.359,9	59.756,0	82.082,7	113.587,1	149.821,0	184.272,6	259.830,4	357.199,2	391.464,0	439.093,9	461.280
A.2. Ingresos no tributarios	8.528,7	11.465,1	14.850,0	21.778,0	30.246,4	48.705,6	81.621,7	103.029,8	103.227,5	108.249,0	111.671,7	116.627,8	164.850
A.3. Ingresos por transferencias	59.144,5	92.044,4	140.541,0	220.547,9	265.787,7	356.277,1	485.732,8	583.520,6	684.063,3	960.587,3	1.040.867,4	1.220.913,8	1.506.030
GASTOS	86.081,4	132.885,6	183.543,5	306.243,5	427.060,5	543.897,1	833.206,5	1.136.803,7	1.167.826,2	1.526.314,1	1.734.634,4	1.769.755,7	2.213.230
B. GASTOS CORRIENTES	52.017,7	75.131,1	101.757,1	152.797,8	222.431,4	326.558,5	511.926,7	668.888,0	891.183,2	1.092.588,4	1.149.988,1	1.325.004,0	1.529.890
B.1. Funcionamiento	43.390,3	63.087,8	86.283,3	133.163,7	193.259,5	266.292,5	423.197,8	549.867,1	737.547,6	944.025,7	1.032.510,7	1.201.696,9	1.450.550
B.2. Int. y Com. de deuda pública	2.785,7	4.487,3	6.802,8	8.567,0	14.456,0	30.039,5	36.633,7	53.809,7	75.175,4	79.912,5	49.727,4	48.367,4	35.150
B.3. Gastos por transferencias	5.841,7	7.556,0	8.671,1	11.067,1	14.715,8	30.226,2	52.085,2	65.211,2	78.480,2	68.650,2	67.750,0	74.939,6	44.180
D. INGRESOS DE CAPITAL	1.473,7	3.035,6	5.965,6	9.346,8	11.552,6	28.395,4	99.720,7	169.904,5	140.666,1	80.538,6	59.075,3	79.225,0	99.520
E. GASTOS DE CAPITAL	34.063,7	57.754,6	81.786,4	153.445,7	204.629,1	217.338,6	321.279,8	467.915,7	276.643,0	433.725,7	584.646,3	444.751,7	683.340
F. PRÉSTAMO NETO	5,2	127,2	-489,4	-56,6	-139,6	-506,3	-993,7	-5.242,2	-1.680,6	-592,3	-6.944,4	-1.706,7	-100
G. DEFICIT O SUPERAVIT													
TOTAL	4.103,5	4.066,8	17.642,4	5.241,8	-37.251,4	3.584,4	-15.316,7	-90.834,1	21.641,7	-19.147,8	-124.611,7	87.814,6	18.560
H. FINANCIAMIENTO	-4.103,5	-4.066,8	-17.642,4	-5.241,8	37.251,4	-3.584,4	15.316,7	90.834,1	-21.641,7	19.147,8	124.611,7	-87.814,6	-18.560
H.1. Interno	12.255,9	17.950,1	30.381,8	55.072,3	90.430,7	111.880,6	147.015,3	160.159,0	93.096,6	87.542,8	112.764,5	104.132,3	141.168
Desembolsos	6.342,6	10.259,2	18.153,2	38.655,0	65.055,5	61.758,5	94.873,4	112.126,2	46.015,0	27.994,8	48.387,2	21.709,9	57.368
Amortizaciones	5.913,1	7.690,9	12.228,6	16.417,3	25.375,2	50.122,1	52.141,9	48.032,7	47.081,5	59.547,9	64.377,4	82.422,3	83.790

Nota: Incluye una muestra de 260 Municipios no capitales

ANEXO 2

GASTO SEGÚN FINALIDAD													
CONSOLIDADO MUNICIPAL													
Millones de pesos													
FINALIDADES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES	43.888,3	63.934,4	85.655,2	133.329,8	235.522,5	271.389,4	400.301,9	300.515,4	307.038,8	539.248,4	559.487,6	416.913,7	610.588,2
EDUCACIÓN	9.480,1	12.030,3	24.810,9	45.287,6	56.034,7	94.332,1	116.588,4	192.541,6	181.612,0	239.271,5	248.378,5	288.877,6	346.781,0
SANIDAD	1.288,9	2.043,2	3.671,3	8.560,5	15.851,3	22.861,3	33.378,8	100.710,0	138.988,7	240.274,4	257.130,2	347.276,6	505.455,6
SEGURIDAD, ASISTENCIA Y BIENESTAR SOCIAL	872,9	1.658,8	1.789,0	5.700,3	5.368,4	8.965,7	14.906,8	24.571,8	18.887,5	15.559,3	20.216,1	20.209,2	25.645,4
VIVIENDA Y ORDENACIÓN URBANA Y RURAL	6.980,2	11.665,4	15.074,1	30.282,0	22.109,2	22.368,3	43.898,7	97.943,7	56.524,9	89.407,9	143.410,8	89.832,3	143.371,4
OTROS SERVICIOS SOCIALES Y COMUNITARIOS	2.111,0	5.082,2	6.303,0	9.329,7	8.775,6	9.020,5	14.869,8	54.307,7	36.800,4	52.402,2	76.044,1	54.675,6	76.675,1
SERVICIOS ECONÓMICOS	17.644,3	31.508,3	39.084,5	62.502,9	66.196,2	78.508,5	112.150,2	303.993,7	350.410,7	265.372,5	375.299,8	321.918,2	482.383,1
OTRAS FINALIDADES	9.837,7	12.648,5	19.788,8	28.030,8	40.979,7	88.881,4	98.167,2	109.054,6	124.781,4	142.694,4	119.532,0	130.509,7	128.114,6
TOTAL	92.073,5	140.838,0	199.156,7	323.033,5	452.867,5	594.417,2	868.461,6	1.183.638,9	1.213.604,3	1.594.320,5	1.799.499,1	1.165.213,0	2.288.994,3

ANEXO 3

SITUACIÓN FISCAL													
GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES													
SANTA FE DE BOGOTÁ, DISTRITO CAPITAL													
VARIABLES ECONÓMICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS	136.381,5	180.408,4	288.512,8	338.508,5	896.788,2	880.820,6	1.178.817,8	1.887.018,8	2.058.840,4	3.173.873,5	2.682.830,8	2.844.468,2	3.262.268,9
A. INGRESOS CORRIENTES	136.381,5	180.408,4	288.512,8	338.508,5	896.788,2	880.820,6	1.159.218,2	1.898.218,8	2.030.846,3	3.187.260,2	2.687.181,3	2.838.088,3	3.238.439,1
A.1. Ingresos tributarios:	80.634,8	111.880,8	168.812,1	208.732,9	414.871,8	608.384,8	894.870,5	893.688,3	1.146.288,3	1.218.867,7	1.311.252,0	1.386.306,8	1.813.841,7
A.1. Ingresos no tributarios:	3.376,2	8.888,8	9.147,9	14.526,5	32.136,0	70.061,9	184.178,3	448.875,0	206.207,3	228.841,8	231.180,1	73.730,9	83.113,7
A.3. Ingresos por transferencias:	51.451,7	61.848,1	97.352,8	116.261,1	188.981,3	302.183,7	310.068,4	485.955,7	683.148,8	1.721.740,9	1.044.748,1	1.178.051,8	1.582.863,7
GASTOS	180.280,2	234.336,8	298.189,8	438.240,8	898.821,0	895.680,6	1.424.854,2	1.820.221,6	2.323.540,8	3.364.382,7	3.237.458,2	3.021.930,8	3.144.228,7
B. GASTOS CORRIENTES	122.034,1	170.833,8	228.883,7	298.808,3	608.788,9	781.388,8	819.888,8	1.082.282,8	1.302.858,2	1.597.084,3	1.810.887,4	2.006.768,0	2.584.804,8
B.1. Funcionamiento	94.588,4	121.854,8	171.830,1	225.168,7	368.865,3	688.388,6	558.717,7	667.978,8	824.880,9	1.136.326,5	1.250.654,8	1.538.780,8	1.882.732,1
B.1. Int. y Com. de deuda pública	12.474,3	23.218,4	27.303,8	34.708,8	62.802,8	88.708,8	118.708,0	137.188,6	141.598,0	130.376,8	124.884,1	188.826,8	173.102,7
B.3. Gastos por transferencias:	14.981,4	25.478,7	27.828,8	37.042,7	88.511,0	78.282,8	144.480,0	387.118,3	338.278,3	331.383,0	435.858,6	298.371,9	748.088,8
D. INGRESOS DE CAPITAL	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17.588,5	20.788,9	24.886,1	8.728,4	5.748,6	8.387,9	12.818,8
E. GASTOS DE CAPITAL	58.246,1	63.702,0	71.320,0	142.334,3	188.862,2	234.170,9	804.867,8	767.868,9	1.020.882,4	1.767.288,4	1.428.666,8	1.016.272,9	568.325,0
F. PRÉSTAMO NETO	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	476,0	0,0	0,0
G. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	-44.818,7	-53.827,2	-31.870,8	-100.731,0	-82.862,9	-114.840,0	-248.038,6	88.787,3	-294.800,2	-180.408,2	-844.887,6	-378.311,7	108.028,2
H. FINANCIAMIENTO	10.498,3	21.829,8	10.252,9	60.288,8	88.288,8	142.387,3	-88.884,0	28.828,7	224.841,8	-63.488,8	-153.833,3	-88.281,6	-185.032,0
H.1. Externo	4.587,4	8.728,3	2.288,0	1.208,9	-10.388,3	-10.888,4	-11.032,1	-12.544,7	-16.446,5	-18.718,1	-135.016,0	-138.833,3	-173.805,8
Desembolsos:	8.850,1	8.728,3	2.288,0	1.208,9	0,0	0,0	1.548,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortizaciones:	2.062,7	0,0	0,0	0,0	10.388,3	10.888,4	12.576,8	12.544,7	16.446,5	18.718,1	135.016,0	138.833,3	173.805,8
H.2. Interno	12.659,0	21.829,8	10.252,9	60.288,8	77.208,2	153.288,8	-88.308,3	42.373,4	240.287,2	-38.766,2	-18.148,3	88.108,2	-18.428,3
Desembolsos:	20.686,3	32.826,6	28.781,2	88.884,9	82.026,3	187.000,2	3.008,8	71.424,1	257.127,7	846,8	0,0	100.172,8	31.808,7
Amortizaciones:	8.028,3	11.098,0	18.508,3	18.416,2	14.817,1	33.733,6	88.318,2	29.060,7	16.840,4	37.701,1	18.148,3	34.083,4	61.233,0

ANEXO 4

SITUACIÓN FISCAL													
GOBIERNOS CENTRALES MUNICIPALES													
MEDELLÍN													
VARIABLES ECONÓMICAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
INGRESOS	43.564,8	57.482,2	73.757,9	102.632,1	167.453,9	237.907,1	298.593,8	428.473,5	493.056,4	535.176,5	576.469,8	639.776,6	767.647,2
A. INGRESOS CORRIENTES	43.061,2	56.123,4	73.511,2	101.791,1	167.078,8	236.440,3	292.444,7	419.647,8	486.389,9	534.387,5	559.761,7	616.393,6	767.647,2
A.1. Ingresos tributarios:	29.256,3	35.342,1	43.465,8	61.692,5	75.845,3	94.545,7	137.408,0	174.003,2	238.210,0	297.739,0	295.242,0	319.845,6	370.750,4
A.2. Ingresos no tributarios:	4.321,3	6.820,5	7.855,1	10.843,7	23.017,9	45.513,5	36.723,6	65.840,0	38.782,9	40.411,4	41.180,1	47.301,9	63.316,8
A.3. Ingresos por transferencias:	9.483,0	13.960,7	22.190,3	29.248,9	68.215,5	96.381,0	118.313,0	175.804,7	208.397,1	196.237,1	229.335,6	249.246,0	333.580,0
GASTOS	48.959,0	56.233,8	78.549,1	106.477,3	190.223,4	214.810,2	354.117,8	441.584,8	592.904,8	634.551,5	555.536,8	557.111,9	835.487,8
B. GASTOS CORRIENTES	37.449,5	47.625,6	62.342,8	80.688,9	128.456,6	168.544,6	241.992,8	314.256,5	436.666,7	474.223,6	442.770,9	427.255,4	566.796,3
B.1. Funcionamiento	28.178,5	31.502,6	43.288,1	55.157,2	79.112,9	96.169,5	166.032,1	219.538,3	363.997,1	398.235,0	377.001,3	340.219,7	462.955,9
B.2. Int. y Com. de deuda pública	6.584,1	5.647,3	9.056,1	14.025,4	23.750,8	32.900,5	36.788,2	32.633,1	49.096,3	47.423,4	38.683,8	52.650,7	85.548,2
B.3. Gastos por transferencias:	2.686,8	10.475,7	9.998,6	11.504,2	25.592,8	39.474,6	39.172,4	62.085,0	23.573,3	28.565,2	27.085,9	34.384,9	18.292,2
D. INGRESOS DE CAPITAL	503,6	1.358,8	286,7	841,0	415,1	1.466,9	6.149,2	8.825,7	6.666,5	789,1	16.708,1	23.383,1	0,0
E. GASTOS DE CAPITAL	11.549,5	8.608,1	16.206,4	25.790,4	61.766,8	46.265,6	112.125,1	127.328,3	156.238,1	160.327,9	112.765,8	129.856,5	268.691,5
F. PRÉSTAMO NETO	1.442,4	329,1	1.634,3	2.856,6	2.975,0	1.252,1	3.943,6	15.203,7	14.399,0	16.635,5	6.913,5	3.627,9	8.406,1
G. DÉFICIT O SUPERÁVIT TOTAL	-6.876,5	919,4	-6.385,5	-6.701,8	-25.704,5	21.844,9	-59.467,7	-28.315,0	-114.247,4	-116.010,5	14.019,5	79.036,9	-76.246,6
H. FINANCIAMIENTO	2.185,4	480,1	3.907,1	6.549,7	28.193,3	15.805,1	32.086,3	22.415,4	61.658,5	11.317,7	-7.933,3	-74.975,4	80.939,9
H.1. Externo	-1.760,0	-425,4	-5.152,5	-15.343,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4.149,7	164,6	2.310,5
Desembolsos:	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Amortizaciones:	1.760,0	425,4	5.152,5	15.343,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
H.2. Interno	5.387,7	1.234,6	10.693,9	24.750,0	31.168,3	17.057,1	36.029,9	37.619,1	76.057,5	27.953,2	-1.019,8	-71.351,5	83.345,9
Desembolsos:	7.321,9	4.272,7	15.620,0	31.658,0	43.762,5	31.411,0	53.399,1	54.000,0	99.000,0	74.674,0	51.058,5	11.480,4	93.125,0
Amortizaciones:	1.934,2	3.038,1	4.926,1	6.908,0	12.594,2	14.353,9	17.369,1	16.380,9	22.942,5	46.920,8	52.078,3	82.832,0	3.779,1

BIBLIOGRAFÍA

- Alesina Alberto, Alberto Carrasquilla y Juan J. Echavarría, “Descentralización en Colombia” // en Reformas institucionales en Colombia, Fedesarrollo, Alfaomega, Bogotá, 2002.
- Banco de la República, “Indicadores del sector público no financiero” 1987-1995- Consolidados, Bogotá, 1996.
- Banco de la República, “Base de datos sobre finanzas públicas”, 1990-2002, Medellín.
- Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo B. “Situación de la educación, básica, media y superior en Colombia”, Bogotá, 2001.
- Clavijo, Sergio, “Política fiscal y Estado en Colombia”, Banco de la República, Universidad de los Andes, Bogotá, 1996.
- Descentralización y Participación Ciudadana, Clemente Forero P., Carolina Hidalgo L., Guisella Jiménez P., Mercedes Ortiz C., Sandra Pulido D., TM EDITORES. Centro de Investigaciones para el Desarrollo. Facultad de Ciencia Económicas – U. Nacional de Colombia.
- Congreso de la República, Ley 617 de 2000. “Por la cual se dictan normas tendientes a fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional”, Bogotá 2000.
- Congreso de la República, Ley 715 de 2001, “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias” Bogotá, 2001.
- Departamento Nacional de Planeación, “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: Balance de una década”, Tomos I, II y III. Bogotá, 2002.
- Departamento Nacional de Planeación, Conpes Social, “Distribución del Sistema de Participaciones- Vigencia 2002”, Bogotá, 2002.
- Departamento Nacional de Planeación, ¿Se consolidó la Sostenibilidad Fiscal de los Municipios Colombianos durante los años noventa?, Bogotá, 2001.54
- El Trimestre Económico, “Financiación y Autonomía Financiera de los Gobiernos regionales y Locales”, No. 270, junio, 2001.
- FEDESARROLLO (Editor), Misión de Ingreso Público (Informe), Consejo Directivo, Bogotá, 2002.

- Iregui, Ana María, Jorge Ramos y Luz A. Saavedra, “Análisis de la descentralización fiscal en Colombia”, Borradores de economía, No.175, Banco de la República, Bogotá, 2001.
- Le Monde Diplomatique (Edición Colombia), “Educación Pública: el nuevo negocio”, Bogotá, Agosto de 2003.
- Misión del Ingresos Público (Informe Final), “Diagnostico básico de la situación de los ingresos por impuestos del orden municipal en Colombia”, Consultor: Jairo Núñez Méndez, Bogotá, agosto, 2001.
- Oates, Wallace, “Federalismo Fiscal”, Instituto de estudios de Administración local, Madrid, 1977.
- Sánchez, Fabio, “Evaluación de la descentralización municipal en Colombia”, Archivos de economía, No.160, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, noviembre de 2001.
- Talvi, Ernesto, Vegh Carlos, ¿Cómo armar el rompecabezas fiscal?, “Nuevos indicadores de sostenibilidad fiscal, Washington, Bid, 2000.
- Wiesner Duran, Eduardo, “La descentralización, el gasto social y la gobernabilidad en Colombia”, Bogotá: DNP-ANIF, 1995. 9. ANEXOS
- www.actualicece.com/editorial/blog/2005/0301/impuestosencolombia/, CEO www.actulices.com, el día de consulta 6 de octubre de 2005 a las 4.00 p.m.
- www.shd.gov.co/impuestosarchivos_adjuntos/Historia%20de%20los%20impuestos.doc, Historia de los impuestos, secretaria de hacienda, Alcaldía mayor de Bogotá, fecha de consulta 7 de octubre a las 4.00 p.m.
- ORTEGA Alfonso; GARCIA A. Hector. Hacienda pública. Pág. 52.
- EKELUND, Robert B. Jr. HERBERT, Robert F. HISTORIA DE LA TEORIA ECONOMICA Y SU METODO, 3ª Edition, ed Mc Graw Hill, Pag 51, 1992.