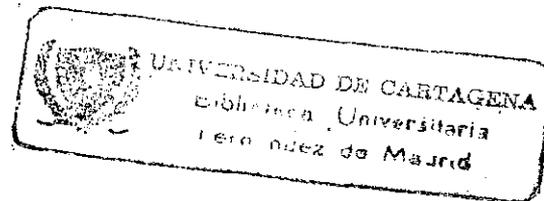


Cartagena, 16 de noviembre de 1988



Señores
COMITE DE GRADUACION
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
E. S. D.

Distinguidos doctores:

La presente con el fin de rendir concepto sobre la tesis de grado "DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL MUNICIPIO DE TOLU", elaborada por los egresados BEATRIZ ACUÑA Y ROBERTO MOLINA, para optar al título de Economistas.

Conceptuo que este trabajo, tratado con propiedad y dominio por los graduandos, constituye un valioso aporte al manejo más eficiente y eficaz de los recursos del municipio de Tolú y a la política de descentralización administrativa y fiscal del municipio colombiano.

El empleo planificado de los mayores recursos que percibirá el fisco con la correcta aplicación de la política de descentralización fiscal contribuirá al logro de los objetivos sociales del desarrollo económico como es el mejoramiento substancial y progresivo del nivel de vida de la población.

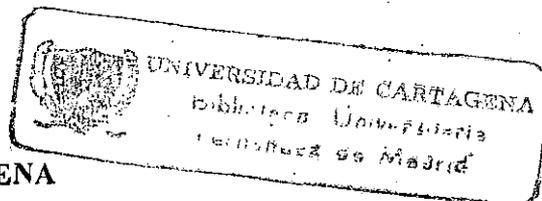
Por lo anterior los graduandos pueden sustentar su trabajo de tesis de grado y, a la vez, les deseo muchos éxitos en el ejercicio profesional.

De ustedes, atentamente,

JAMES LLANOS PEREZ
Jurado.



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FUNDADA EN 1.827



2

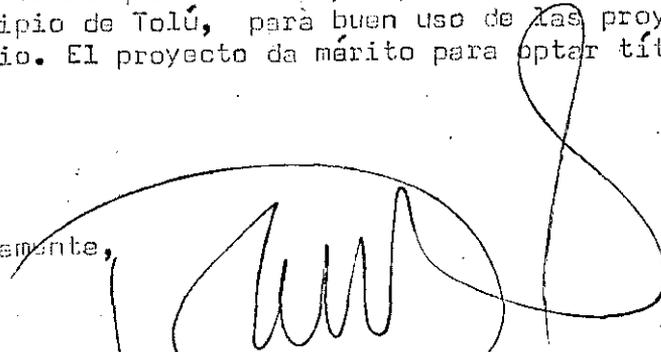
Cartagena, 21 de Noviembre 1988.

Señores
COMITE DE GRADUACION
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
E. S. D.

Estimados Miembros:

En mi calidad de jurado del Proyecto de Grado "Descentralización Fiscal en el Municipio de Tolú" de los egresados Beatriz Acuña Pacheco y Roberto Molina Gonzalez, considero de que han logrado realizar un excelente trabajo de investigación, acopio de mi formación y de análisis de lo que han sido y representa la descentralización fiscal del municipio de Tolú, para buen uso de las proyecciones futuras del Municipio. El proyecto da mérito para optar título de Economista.

Atentamente,



DANIEL VERGARA PATERMINA
Jurado Examinador.

Cartagena, octubre de 1988

Señores:

Miembros Comité de Graduación
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena
Ciudad

Distinguidos doctores:

La presente es con el propósito de rendir concepto sobre la tesis titulada "DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL MUNICIPIO DE TOLU", elaborada por los señores egresados BEATRIZ ACUÑA PACHECO Y ROBERTO MOLINA GONZALEZ, para optar el título de Economistas.

Esta investigación es muy importante, ya que permite tener una visión amplia y objetiva de la situación en la que se encuentra el municipio de Tolú, y las repercusiones que ha tenido en él la aplicación de las reformas, que con el objeto de descentralizar la administración, ha implementado el Gobierno Nacional.

El estudio revela seriedad y profundidad en el tema tratado y un enfoque muy profesional. Sinceras felicitaciones a los colegas.

Cordialmente,



SERGIO HERNANDEZ GAMARRA

Presidente asesor de tesis

4

Cartagena, octubre de 1988

Señores:

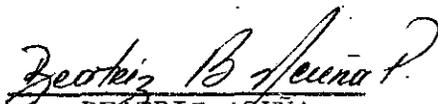
Miembros Comité de Graduación
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad de Cartagena

E. S. D.

Estimados doctores;

De la manera más cordial y respetuosa, nos permitimos dirigir a ustedes, nuestra tesis de grado titulada "DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL MUNICIPIO DE TOLU", con el propósito de que sea sometida a su estudio y aprobación, para optar el título de Economistas.

De Ustedes atentamente,


BEATRIZ AZUNA


ROBERTO MOLINA

DEDICATORIA

A mi esposo e hijos, padres y hermanas.

Beatriz.

A mis padres y a mi hermana Pau.

Roberto.

6

AGRADECIMIENTOS

Agradecemos a nuestro asesor, Dr. Sergio Hernández Gamarra, su colaboración en la elaboración de este trabajo.

A los diferentes funcionarios de la Contraloría Departamental de Sucre, por su ayuda desinteresada y oportuna, para la adquisición de la información requerida.

Y a todas las personas, que de una u otra forma, directa o indirectamente, contribuyeron al logro de este objetivo.

U

7

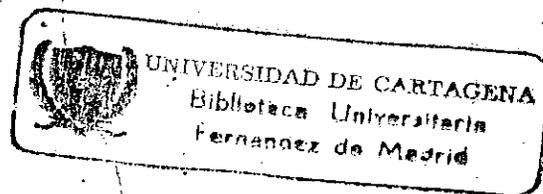
DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL MUNICIPIO
DE TOLU

RECTOR : Dra. BEATRIZ BECHARA DE BORGES
SECRETARIO GENERAL : Dr. MANUEL SIERRA NAVARRO
DECANO FACULTAD : Dr. GUILLERMO QUINTANA S.
SECRETARIO ACADEMICO ; Dr. PEDRO RUEDA GONZALEZ

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS.
PROGRAMA DE ECONOMIA

Cartagena, octubre de 1988

T
352.0072
A189



DESCENTRALIZACION FISCAL EN EL MUNICIPIO
DE TOLU

BEATRIZ ACUÑA PACHECO
ROBERTO MOLINA GONZALEZ

SCIB

Tesis de grado presentada al Co
mité de Graduación como requisi
to parcial para optar el título
de Economistas.

Presidente asesor: Dr. Sergio
Hernández Gamarra.

58762

58762.

UNIVERSIDAD DE CARTAGENA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
PROGRAMA DE ECONOMIA
Cartagena, octubre de 1988

9

TABLA DE CONTENIDO

	Pág.
0. INTRODUCCION	1
0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	3
0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA	4
0.2.1 Delimitación Formal	4
0.2.1.1 Espacio	4
0.2.1.2 Tiempo	5
0.2.2 Delimitación material	5
0.2.2.1 Variable Dependiente	5
0.2.2.2 Variable Independiente	5
0.3 JUSTIFICACION	5
0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION	7
0.4.1 Objetivo General	7
0.4.2 Objetivos Especificos	7

0.5	MARCO TEORICO	8
0.6	FORMULACION DE LA HIPOTESIS	13
0.6.1	Hipótesis General	14
0.6.2	Hipótesis de Trabajo	14
0.7	OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS	14
0.7.1	Definiciones Conceptuales	14
0.7.2	Definiciones Operacionales	15
0.8	METODOLOGIA	18
0.8.1	Tipo de Problema a Investigar	18
0.8.2	Diseño de la Investigación	18
0.8.3	Observacion	18
0.8.4	Técnica de Investigación de Campo	18
1.	ASPECTOS GENERALES.	20
1.1	CENTRALIZACION	21
1.2	ASPECTOS DE LA CENTRALIZACION	22

1.2.1	Económicas	23
1.2.2	Sociales	24
1.3	CONSECUENCIAS DE LA CENTRALIZACION	26
1.3.1	Grado desigual de Desarrollo Regional	27
1.3.2	Alta concentración del Ingreso Fiscal	31
2.	DESCENTRALIZACION	33
2.1	RESEÑA HISTORICA	35
2.2	FINES DE LA DESCENTRALIZACION	38
2.3	DESCENTRALIZACION FISCAL Y ADMINISTRATIVA	43
3.	DESCENTRALIZACION MUNICIPAL	60
3.1	LEY 14 DE 1983	62
3.1.1	Normas sobre catastro, impuestos predial e	

	impuesto a la renta y complementarios	63
3.1.2	Impuestos de Industria y Comercio	79
3.1.3	Impuestos de Circulación y Tránsito y de Timbre sobre los Vehículos Automotores	85
3.1.4	Impuesto al consumo de Licores	89
3.1.5	Impuesto al consumo de Cigarrillos	93
3.1.6	Impuestos a la Gasolina	96
3.1.7	Disposiciones Varias	97
3.2	LEY 12 DE 1986	98
3.3	TASAS Y CONTRIBUCIONES	114
3.4	OTRAS LEYES DE DESCENTRALIZACION FISCAL	117
3.4.1	Ley 50 de 1984	117
3.4.2	Ley 55 de 1985	118
3.4.3	Ley 130 de 1985	120
4.	PRESUPUESTO MUNICIPAL DE TOLU	122

13

4.1	ORDENANZA No. 97 DE 1985	122
4.1.1	Disposiciones Generales	122
4.1.2	Preparación del Proyecto de Presupuesto	134
4.1.3	Presentación del Proyecto de Presupuesto	136
4.1.4	Estudio y discusión del Proyecto de Presupuesto	136
4.1.5	Liquidación previa del Presupuesto	138
4.1.6	Acuerdo de Presupuesto	139
4.1.7	Presupuesto por Decreto	140
4.1.8	Ejecución del Presupuesto	143
4.1.9	Traslado	145
4.1.10	Crédito	147
4.1.11	Análisis Presupuestal	

5.	COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS MUNICIPALES ANTES Y DESPUES DE LA APLICACION DE LAS LEYES 14 DE 1983 Y 12 DE 1986	167
----	--	-----

5.1	DE LA LEY 14 DE 1983, AÑOS 1982, 1983, 1984 1985, 1986, 1987, 1988	
-----	---	--

5.2	DE LA LEY 12 DE 1986, AÑOS 1985, 1986, 1987, 1988	203
6.	EVALUACION DE LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZA CION FISCAL EN EL MUNICIPIO DE TOLU	208
	CONCLUSIONES	216
	RECOMENDACIONES	219
	BIBLIOGRAFIA	221
	ANEXOS	223

15

INDICE DE TABLAS

	Pág.
Cuadro No. 1 Distribución de cesión del IVA en el municipio de Tolú según Ley 12 de 1988	114
Cuadro No. 2 Comportamiento comparativo de los gastos en el presupuesto municipal de Tolú de 1982 a 1987	151
Cuadro No. 3 Comportamiento comparativo de los gastos de funcionamiento en Tolú de 1982 a 1987	154
Cuadro No. 4 Participación porcentual de los gastos de funcionamiento en los gastos totales del municipio de Tolú 1982 - 1987	156
Cuadro No. 5 Comportamiento comparativo de los gastos de inversión en Tolú de 1982 a 1987	157

Cuadro No. 6 Participación porcentual de la inversión en los gastos totales del municipio de Tolú de 1982 a 1987 159

Cuadro No. 7 Distribución de la inversión por zonas en Tolú 1982 - 1987 160

Cuadro No. 8 Presentación del gasto municipal por programas en Tolú de 1982 a 1987 163

Cuadro No. 9 Distribución porcentual del gasto municipal por programas en Tolú de 1982 a 1987 164

Cuadro No. 10 Distribución del presupuesto municipal por objeto del gasto en Tolú de 1982 a 1987 164

Cuadro No. 11 Distribución porcentual del gasto municipal por objeto del gasto en Tolú 1982 - 1987 165

Cuadro No. 12 Ingresos totales en el municipio de Tolú entre 1982 y 1987 171

Cuadro No. 13	Comportamiento comparativo de los ingresos tributarios en Tolú de 1982 a 1987	174
Cuadro No. 14	Participación de los ingresos tributarios en los ingresos totales del municipio de Tolú de 1982 a 1987	177
Cuadro No. 15	Comportamiento comparativo de los impuestos directos en Tolú de 1982 a 1987	180
Cuadro No. 16	Participación de los ingresos por impuestos directos en los ingresos totales de Tolú de 1982 a 1987	183
Cuadro No. 17	Comportamiento comparativo de los impuestos indirectos en Tolú de 1982 a 1987	184
Cuadro No. 18	Participación de los ingresos por impuestos indirectos en los ingresos totales de Tolú de 1982 a 1987	187

Cuadro No. 19	Comportamiento comparativo de los impuestos no tributarios en Tolú de 1982 a 1987	188
Cuadro No. 20	Participación de los ingresos por impuestos no tributarios en los ingresos totales de Tolú de 1982 a 1987	191
Cuadro No. 21	Participación de los ingresos compensados en los ingresos totales de Tolú 1982-1987	192
Cuadro No. 22	Comportamiento comparativo del impuesto predial de Tolú de 1982 a 1987	193
Cuadro No. 23	Participación de los ingresos por impuesto predial en los ingresos totales de Tolú de 1982 a 1987	197
Cuadro No. 24	Comportamiento comparativo del impuesto de industria y comercio en Tolú 1982 - 1987	198

Cuadro No. 25	Participación de los ingresos por impuestos de industria y comercio en los ingresos totales de Tolú 1982 a 1987	201
Cuadro No. 26	Participación de los ingresos por impuesto de circulación y tránsito en los ingresos totales del municipio de Tolú de 1982 a 1987	202
Cuadro No. 27	Comportamiento comparativo de los impuestos a las ventas en los ingresos municipales de Tolú de 1982 a 1987.	203
Cuadro No. 28	Participación de los ingresos por impuesto a las ventas en los ingresos totales del municipio de Tolú de 1982 a 1987	206

INDICE DE FIGURAS

	Pág.
Figura No. 1 Gastos en el presupuesto municipal	152
Figura No. 2 Gastos de funcionamiento	156
Figura No. 3 Gastos de inversión	159
Figura No. 4 Ingresos totales	173
Figura No. 5 Ingresos tributarios	176
Figura No. 6 Impuestos directos	182
Figura No. 7 Impuestos indirectos	186
Figura No. 8 Ingresos no tributarios	190
Figura No. 9 Impuesto predial	196

Pág.

Figura No. 10 Impuesto de industria y comercio 200

Figura No. 11 Impuesto a las ventas 205

O. INTRODUCCION

El país en el presente siglo ha mantenido como preocupación permanente la necesidad de adecuar el aparato estatal a los nuevos y cambiantes requerimientos de cada época. La orientación de los debates y propuestas han cambiado con el paso del tiempo, pero problemas como el de la eficiencia del Estado, el ordenamiento de los servicios públicos, la coordinación de las actividades de las distintas instituciones del aparato estatal, etc., se han mantenido siempre en el centro de todas las propuestas y reformas.

Es así como se ha venido planteando la necesidad de la descentralización municipal, para de este modo acabar con la dependencia absoluta del poder central y que ha contribuido a la centralización de los ingresos y el carente desarrollo de los municipios del país. La descentralización aumenta las posibilidades para que la acción de las municipalidades sea eficaz, económica y socialmente, al ganar en capacidad de gestión en ambos campos. Es decir, la descentralización lo es tal, cuando se comienzan a transferir y se transfieren funciones al municipio desde el gobierno Central. La descentralización fiscal busca darle mayor autonomía a los municipios para incrementar sus ingresos a tra

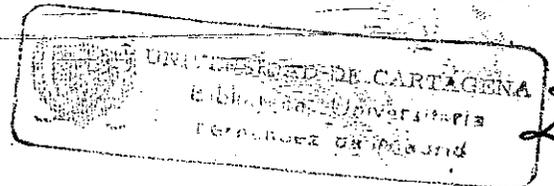
23

vés del seguimiento de las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 que constituyen los pilares fundamentales de este esfuerzo descentralizando.

El trabajo lo desarrollaremos de la siguiente forma:

Primero nos referiremos a los fenómenos de centralización y descentralización municipal en lo que se refiere a la reforma fiscal, teniendo como base las Leyes 14 de 1983 y la 12 de 1986, como también las Leyes 55 de 1985 y 13 del mismo año. Continuaremos con un estudio presupuestal del Municipio de Tolu y posteriormente compararemos el comportamiento de los recaudos municipales antes y después de la aplicación de la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986.

Haremos una evaluación de los efectos de la descentralización fiscal, en el Municipio de Tolu, y por último nos proponemos con base en las conclusiones a que llegaremos, formular unas recomendaciones concretas que se acojan a la situación del Municipio.



0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

El municipio colombiano es cada vez más incapaz de satisfacer las necesidades de la población. Como respuesta a lo anterior se han hecho intentos para corregir la marcada tendencia centralista, con enfoques diferentes con un mismo fin, como lo plantean las últimas reformas, la del 68 y la de los años 80; enfatizan en eficiencia administrativa y la eficiencia fiscal respectivamente.

En el gobierno anterior se ocasionaron dos nuevos desarrollos en materia de gastos públicos. Una por la vía de la reasignación de los recursos entre los niveles territoriales, con obvias repercusiones en la distribución del gasto: En la reforma tributaria de 1983 especialmente a la relativa a los ingresos departamentales y municipales (Ley 14 de 1983).

El otro desarrollo tiene lugar por la vía de la elevación de las transferencias del impuesto al valor agregado (IVA), consagradas en la Ley 12 de 1986.

El Municipio de Tolú, como la mayoría de los municipios colombianos, es una municipalidad altamente deficiente y con muy limitados recursos. Ha tenido una estructura clientelista con poca competencia y marcados intereses individualistas. Tolú carece de la eficiente prestación de servicios públicos, no cuenta con un servicio de alcantarillado adecuado y en lo referente a la salud presenta

25

una insuficiente prestación de los servicios a la comunidad, por lo que se ve un nivel educativo con un relativo ajuste a las necesidades de la población.

La descentralización fiscal está encaminada a darle mayor autonomía a la comunidad en el manejo y recaudo de los recursos municipales y a su vez trata de incrementar sus ingresos para la mejor prestación de sus servicios.

Hasta el momento los recursos fiscales del municipio de Tolú se han incrementado con la aplicación de la Ley 14 de 1983 y la Ley 12 de 1986.

La descentralización fiscal en el municipio de Tolú, ha conllevado a solucionar los problemas de asignación de recursos para la inversión, encaminados al mejoramiento de la prestación de los servicios municipales para elevar el bienestar de la comunidad.

0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

0.2.1 Delimitación Formal

0.2.1.1 Espacio

El lugar donde se llevará a cabo nuestro estudio e investigación

será el municipio de Tolú (Sucre).

0.2.1.2 Tiempo

El estudio se realizará en el período comprendido entre 1982 y 1987.

0.2.2 Delimitación Material

0.2.2.1 Variable Dependiente

Políticas de descentralización fiscal, situación fiscal del municipio, gasto público, inversión, prestación de los servicios, salud, educación.

0.2.2.2 Variable Independiente

Descentralización fiscal (Ley 14 de 1983, Ley 12 de 1986) y distribución de los recursos.

0.3 JUSTIFICACION

Al hablar hoy de municipio, el aspecto más importante del ente local que determina su desarrollo y progreso por encima de cualquier otro, y que viene siendo uno de los factores de mayor preocupación.

27

por quienes se han declarado defensores de la autonomía municipal, es la parte fiscal.

Pues bien son indiscutiblemente las relaciones económicas las que determinan todos los demás aspectos de la vida social y políticas de una persona natural o jurídica, las que condicionan su suerte como ente histórico y en fin, del motor de su propio desarrollo, por tal razón, han sostenido los impulsores de la descentralización que mientras ésta no comience por la parte fiscal en tal sentido, la descentralización política y administrativa resultaría de poca trascendencia.

Este tema ha sido muy debatido en los últimos años, porque surge como una necesidad entre la desidia de la clase dirigente para solucionar los problemas que agobian a la comunidad, lo cual dió lugar a que se crearan reformas administrativas y fiscales. Estas han sido formuladas por los movimientos de base popular en Colombia desde hace más de una década.

Consideramos muy importante este trabajo, ya que nos proporcionará la información necesaria para evaluar su realmente la Ley 14 de 1983 y la 12 de 1986, fortalecerá el fisco del municipio de Tolú de tal manera que contribuya a la pronta solución de los problemas que agobian a este municipio.

Este estudio será de mucha utilidad, ya que brindará por los apor

tes a las personas e instituciones interesadas en profundizar sobre aspectos de descentralización fiscal en el municipio de Toluá.

0.4 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACION

0.4.1 Objetivo General

El objetivo va dirigido a analizar y diagnosticar los beneficios económicos y sociales que se generan cuando se aplica una descentralización del ingreso, asignación de recursos y el impulso que brinda para lograr el desarrollo.

0.4.2 Objetivos Específicos

Analizaremos las disposiciones sobre descentralización fiscal entre el período comprendido de 1982 - 1987, y su incidencia socio económica, en el municipio de Toluá.

Analizaremos ingresos y egresos del municipio de Toluá antes y después de la puesta en marcha de la Ley 14 de 1983 y de la Ley 12 de 1986, con el fin de determinar si se incrementaron los ingresos fiscales del municipio y si este incremento conllevó al mejoramiento de los servicios públicos de éste.

0.5 MARCO TEORICO

Un factor de crisis es el centralismo político-administrativo, este es uno de los rasgos más notorios y a la vez más paradójicos del sistema político institucional colombiano, si se tiene en cuenta que Colombia se ha desarrollado como un país de regiones económicas y socio-culturales con características y un peso económico y político igual relativamente.

La Constitución de 1986 definió el nuevo carácter de la organización estatal, bajo el lema de "Centralización política y descentralización administrativa". En lo político, la carta centralizó las elecciones, la legislación, la milicia, los impuestos y la emisión de moneda. En lo administrativo definió las entidades departamentales como representante del gobierno central y asignó a los cuerpos colegiados una función exclusivamente administrativa. Se despejó así de las entidades locales de su autonomía y se le marcó un sometimiento a la tutela del Estado Central.

El gobierno central ha acaparado una serie de funciones en detrimento de los departamentos y municipios, aumentando su poder de decisión concentrando recursos materiales, financieros y humanos, relegando a los gobiernos locales, especialmente a los municipios pequeños a una situación de miseria mendicante.

Este proceso de concentración de las decisiones políticas ha im

30

plicado la canalización de recursos en favor de la Nación. Centralización política significa centralización de los ingresos fiscales y empobrecimiento de los municipios. En la última década, el gobierno ha acaparado en promedio 80 % del ingreso público, dejando a los municipios menos del 10 %, la preocupante de este fenómeno en que la mayor parte de estos ingresos se destinan a gastos de funcionamiento y pago de deudas y que la inversión se orienta hacia los grandes centros urbanos: El 55 % de los recursos están concentrados en 20 ciudades, mientras que el 45 % se distribuye entre más de 900 municipios.

Aunque el fenómeno cambió de magnitud según el tipo de municipio, puede decirse que los ingresos municipales se han ido debilitando progresivamente. Las fuentes del ingreso municipal son limitadas, los impuestos locales (Predial, Industria y Comercio, Valorización, etc.) no son suficientes y el gobierno nacional ha venido incrementando las transferencias por concepto de impuestos a las ventas y el impacto de estas transferencias, podría ser progresivo porque podría favorecer las regiones mejor dotadas económicamente y perjudicar a las más pobres. Aunque las propuestas de descentralización han permanecido latentes a través de la historia colombiana, no cabe duda que cobran un impulso con la llegada de López a la presidencia a mediados de los años 70. Antes de López la reforma de 1968 se había preocupado por racionalizar el gasto público con una propuesta de descentralización Funcional que pretendía:

1. Evitar al máximo la intromisión del Congreso (elemento político) como instrumento perturbador en la organización eficiente de los recursos.

2. Dirigir los recursos (o atarlos en muchos casos con base en definiciones específicas) a través de institutos descentralizados, estas entidades supuestamente especializadas, jerarquizadas y profesionales, deberían mostrar la economía tecnocrática necesaria para compaginar el poder de decisión y la competencia técnica bajo la cual la provisión de servicios deberían volverse más eficientes y efectivos.

3. Averiguar para nivel central un estricto control sobre los tributos más importantes.

4. Ligar la eficiencia de las entidades territoriales a la coacción que el nivel central pudiese ejercer a través del control de recursos.

En contraste con esto, la reforma que comienza a plantearse en los años 70, dejan de lado la racionalización administrativa para preocuparse por la racionalización fiscal. La caracterización de improductivo del gasto público no depende ahora de la eficiencia de burocracia, sino de los mecanismos que se emplean para la captación de los ingresos y para la asimilación del gasto. De ahí la preocupación del informe Wiesner-Bird por el mon

to descontrolado de las transferencias y de los subsidios que la nación venía proporcionando a los departamentos e institutos descentralizados, y de allí también su más importante planteamiento que nos muestra el rompimiento.

Con la Reforma del 68: Dice el informe que sólo cuando cada nivel es responsable de generar sus propios recursos, se puede esperar eficiencia en el gasto.

Este planteamiento concuerda con López, para quien la solución estaba en dirigir los recursos de inversión a su destino sin tantos intermediarios. Con esto en mente, la reforma que se plantea para la década pasada se encuentre entre los siguientes puntos :

1. Se ataca nuevamente la centralización como causante de los malos servicios que presta el Estado, pero ahora los institutos descentralizados forman parte de ese núcleo supuestamente burocratizado, corrupto y politizado o al que se ataca. Por contraposición se elevan los municipios a la categoría de eficientes, olvidándose de su poco o nulo desarrollo administrativo y su altísima propensión a la influencia política.

2. Los parámetros para medir la eficiencia se alteran radicalmente, ya que no se utilizan medidas tales como números de alumnos por peso invertido o número de pacientes o usuarios atendidos, o cobertura de los servicios si no la correspondencia

entre ingresos y gastos para cada actividad y servicios. Entre más transferencias requiera un servicio, más eficiente es.

3. La eficiencia de las entidades subnacionales se liga ahora a la coacción del mercado. Sus gastos y por lo tanto el nivel del servicio y las posibilidades de subsidio a los más necesitados, están ahora restringidos por sus propios ingresos.

El informe Wiesner-Bird deja en claro que con estos puntos se logrará el objetivo central de fortalecer las finanzas públicas en general y recuperar la capacidad de la nación para dirigir sus recursos. De acuerdo con esto, el informe propone la descentralización, dejando constancia que su fin último no es la autonomía municipal, sino la racionalización y control del gasto público.

El presidente Belisario Betancourt desarrolló parcialmente las ideas de la constituyente de López y no le prestó atención al contenido del informe Wiesner-Bird, en su gobierno se dictaron las leyes 14 de 1983 y 12 de 1986, introdujo una serie de correctivos destinados a elevar la elasticidad de los ingresos tributarios departamentales y municipales. Esos correctivos fueron de dos tipos de reformas a la estructura misma de tributo. Nuevas transferencias del recaudo propio de la nación a los niveles territoriales descentralizados, apremiados por poner coto a una aguda situación de agudo déficit fiscal, el gobierno de Betan

court optó por atacar la baja elasticidad de los ingresos corrientes departamentales y municipales. Por este conducto se esperaba aliviar la incidencia de los fiscos regionales sobre el déficit fiscal total del Estado.

La Ley 12 de 1986 ordenó la transferencia de sustanciales y crecientes proporciones del impuesto a las ventas a los municipios del país. Pese a su apariencia descentralista, la Ley 12 mantiene rígidos controles centrales sobre los recursos asignados a los municipios. Estos controles menoscaban generalmente los propósitos de autonomía fiscal anunciados retóricamente desde los años de la frustrada reforma constitucional del 76, quebrantando también los ideales de autosuficiencia postulados por la misión de finanzas intergubernamentales de 1981.

Hasta el momento, en Tolú no se ha realizado ningún estudio de este tipo, sin embargo contamos con trabajos realizados en otras municipalidades, que nos servirán como marco referencial en el transcurso de la investigación.

Además disponemos de varios diagnósticos realizados por diferentes entidades a nivel general, de salud y de educación.

0.6 FORMULACION DE HIPOTESIS

0.6.1 Hipótesis General

La descentralización fiscal conlleva al fortalecimiento del fisco municipal y a dar un impulso para el desarrollo.

0.6.2 Hipótesis de Trabajo

Una adecuada distribución de los recursos municipales y la eficiente prestación de los servicios públicos a la comunidad de Tolú, son el resultado positivo de la aplicación de una acertada política de descentralización fiscal.

0.7 OPERACIONALIZACION DE LAS HIPOTESIS

0.7.1 Definiciones Conceptuales

Municipio: Una sociedad no creada por árbitros del legislador, sino resultante de la necesaria agrupación de las familias en una sección limitada de territorios para absorber en una unidad superior, todo lo que no es del soporte de la vida familiar o privada, y analizar en común ciertos fines que proceden de la coexistencia de la familia. Su representante legal o máxima autoridad, es el alcalde.

Política Fiscal: Dirección gubernamental de la economía median

36

te la variación del volúmen y contenido de los impuestos, deudas públicas, gastos públicos, fondos gubernamentales, etc.

Reforma: Cambio introducido en un aspecto de la vida económica y social, que no pretende modificar radicalmente la estructura existente, tan sólo mejorar su funcionamiento.

Autonomía: Facultad que se le brinda a un pueblo de gobernarse por sus propias leyes. Esta autonomía puede tener distintos grados y ser, por consiguiente, política, económica o meramente administrativa.

Centralización: Se presenta cuando los órganos se encuentran agrupados unos con respecto a otros en una situación de dependencia tal que hay entre ellos un vínculo que los va ligando desde el órgano situado en las más altas cúspides, hasta el órgano situado en la más ínfima categoría.

Descentralización: Consiste en quebrar, romper o debilitar el vínculo que existe entre los órganos que se encuentran agrupados unos con respecto a otros en situación de dependencia, para sustraer uno o varios poderes del órgano central y ser entregado a organismos descentralizados.

0.7.2 Definiciones Operacionales

VARIABLES DEPENDIENTES

Variable	Indicadores	Fuente
Políticas de descentralización fiscal	Leyes, normas y decretos	Libros, revistas y periódicos
Situación fiscal	Bases y tarifas para el cobro de los impuestos. Participaciones nacionales y de departamentales.	Tesorería, DANE Municipal
Gasto Público	Presupuesto, inversión pública	Tesorería municipal
Inversión Pública	Obras de infraestructura, Proyectos y programas de inversión	Tesorería municipal
Servicios Públicos	Cobertura de los servicios públicos	EMPOSUCRE, TELECON, Electrificadora de Sucre
Educación	Grado de escuela	Secretaría de E

Variable	Indicadores	Fuente
	<p>riedad, analfabe tismo.</p>	<p>ducación, FER, DA NE, Consultas bi bliográficas.</p>

<p>Salud</p>	<p>Centro de sa lud, número de médicos, número de enfermeras.</p>	<p>Secretaría de Sa lud, consultas bi bliográficas, DA NE.</p>
--------------	--	---

Variable Independiente	Indicadores	Fuente
<p>Descentralización fiscal</p>	<p>Distribución a decuada de los recursos, mayor asignación para la Inversión pú blica.</p>	<p>Libros, revistas y otras publica ciones, Contralo ría Departamental.</p>

Tasa de partici
 pación del ingre
 so municipal y
 departamental,
 Normas, Decretos
 y leyes.

0.8 METODOLOGIA

0.8.1 Tipo de problema a investigar

La investigación que vamos a realizar es de tipo descriptivo, cuyo estudio permitirá la evaluación de la puesta en marcha de las medidas fiscales y sus repercusiones económicas.

0.8.2 Diseño de la Investigación

El diseño de la investigación consistirá tanto en la utilización del diseño bibliográfico como del diseño de campo, o sea, la obtención de información a través de entrevistas a funcionarios públicos.

0.8.3 Observación

La observación se ha hecho a través de documentos e información. Hemos realizado lecturas activas de libros y consultado varios documentos e información de personas especializadas en el tema, las cuales nos han permitido tener un conocimiento general sobre el estudio a realizar.

0.8.4 Técnicas de Investigación de Campo

Pensamos entrevistar a personas relacionadas con el manejo de la

40

administración municipal, con el fin de conocer sus opiniones sobre la manera como se ha distribuido los ingresos obtenidos por la aplicación de las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986.

1. ASPECTOS GENERALES

Desde los primeros días de la República, se vienen debatiendo por imprimirle a nuestro país, uno de los dos sistemas generales de gobierno, denominados unitarismo y federalismo. El sistema Unitarista, se caracteriza por una forma de gobierno centralizada en el poder central, que cuando más, permite la descentralización de funciones y algunas facetas de descentralización como alivio al pesado yugo del centralismo.

El Federalismo se caracteriza por imprimir al Estado, una forma de gobierno que posibilita a los órganos regionales o locales una cierta autonomía política y administrativa, sin alterar la unidad general de la nación. En este sistema, la descentralización encuentra su campo más propicio tanto política, como administrativa y fiscalmente.

El Federalismo se ha entendido como un fenómeno político, por contraste con el régimen de descentralización administrativa que tiene sólo la naturaleza de dar o atribuir competencias administrativas. A la federación se trasladan exclusivamente, las competencias que no se quieren reservar, como expresa Vidal Perdo

mo, citando el artículo 16 de la Constitución de Rionegro:

"Todos los asuntos de gobierno cuyo ejercicio no delega los estados empresa, especial y claramente al gobierno general son de exclusiva competencia de los mismos Estados". "Por idénticas razones, se presenta también una diferenciación abismal con el concepto de descentralización administrativa, que consiste en una delegación de funciones o desplazamiento de atribuciones del ente central, hacia los entes seccionales o locales, no por ello convirtiéndose en asuntos departamentales o municipales los que se han transferido, sino que siguen siendo nacionales".

Fue Rafael Nuñez, quien en el año 1886 dió inspiración al régimen constitucional vigente, como réplica del sistema federal, y que en su artículo primero, trazó los delineamientos de un Estado unitario, disponiendo:

"La nación colombiana se reconstituye en forma de réplica unitaria". Sin embargo, se trata de suavizar o disminuir las pesadas cargas del centralismo, consecuencia del nuevo sistema, combinando el centralismo político, con una conveniente descentralización administrativa.

1.1 CENTRALIZACION

43

El Centralismo como lo define Javier Henao Hidrón trae como consecuencia, unidad de soberanía, unidad de legislación, unidad judicial y unidad de tributación.

Trae como consecuencia, un estrecho vínculo de jerarquía entre los respectivos jefes de un gobierno nacional, departamental y municipal, cada uno sometido a la libre remoción y nombramiento por parte de su superior jerárquico.

El centralismo absorvente y devastador ha asesinado literalmente la vida municipal y marchitado las organizaciones intermedias. La nación cada día con mayor intensidad ha concentrado en sus manos, las decisiones políticas y administrativas de mayor trascendencia, inclusive las que interesan y afectan de una manera directa el devenir de nuestros distritos, y se ha apropiado, en cuanto a esas proporciones, de los recursos públicos con el pretexto de cumplir y prestar las funciones y servicios que sin mayor criterio ni coherencia se ha arrogado.

Tomando como referencia el centralismo actual, se puede observar en la administración nacional numerosas fallas como son: Corrupción, despotismo, lentitud, duplicación de funciones, etc. Pero todas ellas se pueden reunir en una sola: Burocratización. El mismo fenómeno se capta desde los municipios, respecto de sus correspondientes administraciones departamentales, que centralizan toda su acción en las capitales, generando idénticas fallas que

44

pesan también sobre los maltrechos municipios. De tal forma que los municipios resultan ser el blanco del centralismo, no sólo nacional, sino departamental, que aunque a menor distancia es igualmente grave y entorpece el desarrollo local.

1.2 EFECTOS DE LA CENTRALIZACION

1.2.1 Económicos

Es claramente palpable, que el origen de la crisis por la que atraviesan los municipios, está en la falta de ingresos económicos unidos a la mala administración o a la ausencia de una estructura administrativa fuerte y acorde con las exigencias de la época y de las circunstancias.

Puede decirse que los ingresos municipales se han debilitado progresivamente. Las fuentes del ingreso municipal son limitadas. Los impuestos locales, como son el impuesto predial, el impuesto de industria y comercio y el de valorización en los municipios donde esté establecido, no son suficientes; aunque el gobierno nacional ha venido incrementando las transferencias por concepto del impuesto a las ventas, el impacto de las transferencias es regresivo pues favorece a las regiones mayor dotadas económicamente y perjudica a las más pobres.

45

Tanto el impuesto predial, como el de industria y comercio son de gran importancia dentro de la estructura presupuestal, son regulados por los concejos municipales, integrados en su mayoría por finqueros y comerciantes del pueblo, los cuales no poseen ni los conocimientos para la administración eficaz de los recursos municipales ni les interesa el bienestar de la comunidad; a éstos sólo les interesa defender sus propios intereses. Lo que lleva a mantener estos impuestos en la menor escala posible, estáticos y sin ninguna clase de regulación. A todo esto se le suman el tren burocrático que sostiene el municipio y que representa más del 50 % de su presupuesto anual, quedando así un capital muy reducido para obras de infraestructura.

Por distintas razones existe un grado exagerado de concentración de recursos y a partir de esa concentración de recursos, hay concentración de poder político y hay concentración de decisiones administrativas, y por ende no puede haber descentralización administrativa, ni política, si no hay un sustento fiscal, o sea, unos ingresos adecuados para que los municipios asuman sus responsabilidades frente a sus necesidades específicas y puedan tomar decisiones.

1.2.2 Sociales

Son varios los indicadores de la crisis municipal en Colombia :

46

Fiscos locales pobres y, en muchas ciudades endeudados; déficit creciente de servicios públicos y comunitarios; deterioro del medio ambiente y del nivel de vida de grandes masas de población; corrupción administrativa; fracaso de los planes de urbanismo; altas tasas de desempleo y subempleo; deslegitimación de las autoridades locales; emergencia de movimientos reivindicativos, violencia y represión ciudadanos, etc. Cada uno de estos fenómenos se manifiesta de manera diferente según el tamaño, localización y la importancia económica y política de cada municipio. Pero todos ellos apuntan a un hecho fundamental: La incapacidad creciente del Estado de proporcionar a la población, y en especial, a los sectores populares los medios de consumo colectivo, necesarios para su reproducción.

Hay una brecha cada vez mayor entre las necesidades de la población y la acción del Estado. Es muy fácil detectar los altos niveles de inconformidad de la población con respecto a la acción de las autoridades locales; en general la población no cree en sus dirigentes, ni en la posibilidad de que el Estado pueda resolver sus problemas cotidianos. Esta falta de legitimidad está ligada a la ineficiencia de los gobiernos locales y al sentimiento de diversos sectores de la población de que las autoridades locales no son sus representantes legítimos, a pesar de que algunos de ellos han sido elegidos con su voto. Los gobiernos locales continúan siendo representantes del poder central e instrumentos de dominación de un bloque de clases que mantienen

47

el monopolio del poder central y nacional.

Otra de las causas que contribuye al debilitamiento del municipio colombiano, es la violencia, porque crea mayor escepticismo de la comunidad frente al Estado. La imagen que tiene el Estado, para la mayoría de las personas que residen en zonas afectadas por problemas de violencia, es la imagen de un Estado que no atiende necesidades elementales, que no cuenta con recursos medianamente significativos para hacerlo y que posee estructuras administrativas muy rudimentarias.

Al debilitarse la presencia del Estado, se crea el clima para la subversión, para la contradicción social, para el desorden, como lo indica la inmensa mayoría de problemas de orden público del país que están relacionados precisamente con el deterioro de la vida municipal o con desorden y precariedades de los servicios proporcionados por las entidades públicas. Es el caso de los paros cívicos que pasan de un centenar en el curso de los últimos años y que en un altísimo porcentaje tiene relación directa con la administración de servicios públicos y con la presencia administrativa del Estado en las zonas rurales o en los municipios alejados.

1.3 CONSECUENCIAS DE LA CENTRALIZACION

1.3.1 Grado desigual de Desarrollo Regional

El desarrollo desigual concentra los medios de producción y de reproducción social principalmente en las cuatro grandes ciudades del país. Bogotá es el centro dominante. Su población representa un poco más del 15 % del total nacional. Por su tradición y por su historia, como centro político-administrativo de la nación y por el desarrollo económico, ha consolidado su primacía en la relación con Medellín y Cali. Barranquilla es el cuarto centro urbano y constituye la cabeza de la región norte del país.

El resto de la malla urbana está constituido por un conjunto de ciudades de tamaño intermedio (Cartagena, Bucaramanga, Manizales, Pereira, Ibagué, Cúcuta). El resto de la malla lo constituye un tejido fino de ciudades medias y pequeñas. El debilitamiento de los municipios ha determinado una mala distribución de riquezas entre las distintas regiones del país, y es por eso que tenemos contrastes más profundos cada día en la calidad de los servicios sociales y la calidad de vida entre los distintos departamentos y distintas regiones. Se diría que hay por lo menos tres o cuatro niveles de ingresos totalmente distintos en Colombia, es su desarrollo regional, como consecuencia entre otros puntos fundamentales por el debilitamiento de los municipios.

Los municipios ubicados en regiones periféricas carecen de recursos propios de alguna magnitud. La debilidad de su estructura

49

productiva y urbana hace que sus áreas permanezcan en sumas irrisorias. Estos municipios viven principalmente de las transferencias de la Nación, que hasta años recientes eran muy escasas.

Los fiscos de estos municipios no le permiten atender sus funciones básicas. No tienen acceso a fuentes de crédito.

Las municipalidades intermedias reciben recursos principalmente de dos fuentes: Transferencias, que son importantes para el fisco, y de los impuestos de industria, comercio, rodamientos de vehículos. Algunas de estas ciudades tienen fiscos más o menos equilibrados. Tienen además, acceso al crédito tanto nacional (Fondo Financiero de Desarrollo Urbano), como internacional. La gran ciudad tiene fiscos que descansan fundamentalmente en sus ingresos.

Reciben también transferencias y son receptáculo central de los créditos de la banca internacional, tanto privada como multilateral.

Si tenemos en cuenta la composición rural-urbana de la población, según el número de habitantes en la cabecera, las principales áreas metropolitanas poseen poblaciones entre 1 y 4,3 millones, y en las siguientes escalas de la jerarquía según el tamaño, se ubicaban 18 ciudades con población entre 100.000 y un poco más de millón, 68 entre 20.000 y 100.000 y 900 localidades con menos de

20.000.

Esta breve descripción de la distribución de los municipios según tamaño poblacional total y urbano, señala la variedad de ciudades grandes, medianas, intermedias y poblados que existen en el territorio nacional, de tal forma que al referirse a las características urbanas es de esperar que esas localidades enfrenten problemas diferenciables cuantitativa y cualitativamente, dependiendo del nivel de urbanización alcanzado, de las características socio-económicas y culturales de la región donde se ubican y de la calidad y cantidad de recursos que dispongan para atender su desarrollo. Por lo tanto, para un núcleo metropolitano mayor, sus problemas principales pueden ser el control ambiental, la organización del transporte público, la inseguridad y las basuras; y para un municipio pequeño, su problema principal puede ser la apertura de una vía o la provisión, en pequeña escala, de sus servicios básicos.

Ante esta situación sería de esperar que también para cada categoría municipal correspondiera un modelo administrativo apropiado, pero la realidad es bien diferente y en general se encuentra, que la organización administrativa de muchos municipios es muy precaria y no está en capacidad de atender las necesidades básicas y mucho menos con posibilidades de impulsar el desarrollo municipal.

51

El informe Bird-Wiesner también se ocupó de las disparidades regionales para reconocerlas como una realidad inherente al desarrollo, aunque necesariamente cambiante según sus rumbos y orientaciones.

Dice el informe: "Lo que en la economía aparece como procesos sectoriales de desarrollo necesariamente tienen una dimensión regional", lo cual significa, que las regiones tienden a ser más vulnerables a ciertas fluctuaciones económicas generales interna o externamente que la economía en su conjunto. Por esta razón el informe estima que es de difícil apreciación la influencia de las políticas económicas del Estado en la corrección de la desigualdad regional, y opta más bien por el criterio de "satisfacción de las necesidades básicas de la población" y señala que su objetivo central debe ser el bienestar de las personas y no el de las regiones.

Siendo así, el objetivo principal parece ser que lo que es preocupante para los autores del informe, no es la realidad insuperable del desarrollo desigual, sino la existencia de mínimas y universales condiciones de reproducción de la fuerza laboral en las distintas proporciones espaciales del territorio. Se diagnostica el requerimiento de amplias y múltiples posibilidades de ubicación espacial, que se puedan garantizar con esas mínimas y universales condiciones de reproducción de la fuerza laboral en cualquier lugar, y con el desarrollo de la infraestructura vial, de comunicaciones y energética.

La exigencia de universalización de condiciones mínimas de reproducción de la fuerza laboral, se acompasa con el reconocimiento de que, en ciertas regiones o en determinados núcleos urbanos, son inevitables fiscales entre los agentes de la producción, pero que son necesarias por la incapacidad de los procesos productivos ubicados en ciertas áreas para sufragar la totalidad de esos gastos públicos, o porque los servicios que van a ser prestados por el Estado se filtran hacia procesos que se realizan en otros lugares.

1.3.2 Alta concentración del Ingreso Fiscal

El gobierno central ha acaparado una serie de funciones en detrimento de los departamentos y de los municipios, aumentando su poder de decisión, concentrando recursos materiales, financieros y humanos y relegando a los gobiernos locales, especialmente los municipios pequeños, a una situación de miseria mendicante.

El gobierno ha acaparado en promedio un 80 % del ingreso público, dejando a los municipios menos del 10 %. La mayor parte de los ingresos se destinan a gastos de funcionamiento y a pagos de deudas y la inversión está orientada hacia los grandes centros urbanos. El 55 % de los recursos está concentrado en 20 ciudades, mientras que el 45 % restante se distribuye en más de 900 municipios.

A raíz de la Reforma de 1910 y de la promulgación de algunas normas orientadas a favorecer las finanzas regionales, entre las cuales cabe destacar la introducción del impuesto a la cerveza en 1923. Hubo un corto período en el cual los ingresos tributarios de la nación, los departamentos y los municipios se distribuían en forma equilibrada y equitativa.

Para el año 1950, del total de los ingresos fiscales, la nación se quedaba con un 58,4 % dejando a los departamentos un 23,8 % y a los municipios un 17,8 %. Ya para el año 1960, el porcentaje para la nación había ascendido a un 59,8 % quedando así, un 19,6 % para los departamentos y un 20,6 % para los municipios.

En los años subsiguientes, este porcentaje continuó aumentando hasta llegar a ser en 1970, del 73,7 % para la nación y sólo de un 11,5 % y 12,8 % para los departamentos y municipios respectivamente. En 1978, el porcentaje para la nación llegó a ser del 81,95 % quedando sólo un 18,1 % para los departamentos y municipios (11,1 % para el departamento y 7 % para el municipio). Sin embargo en la actualidad, la nación continúa recaudando la mayor parte de los impuestos y transfiere parte de esos ingresos a los departamentos y municipios para financiar el faltante de recursos fiscales de estos niveles.

2. DESCENTRALIZACION

En Colombia como en otros países, al concepto de descentralización le han sido asignados diferentes significados. En este sentido, el mismo ha sido empleado indistintamente para referirse a situaciones en las que el gobierno nacional cumple sus funciones en las diferentes regiones del país, mediante agentes y funcionarios suyos localizados en ellas, o las delega en agencias especializadas, generalmente adscritas a los Ministerios, o en los niveles seccionales y locales del gobierno.

Sin embargo, a diferencia de lo indicado en el párrafo anterior que la delegación de funciones y responsabilidades responde sencillamente a actos administrativos mediante los cuales se procura mejorar la prestación de los servicios públicos o el desempeño de algunas funciones especializadas del Estado, el concepto de descentralización tiene un conjunto de características que van más allá del ámbito estrictamente administrativo, las cuales dan una connotación particular a la organización del Estado. En este sentido es conveniente hacer explícita la diferencia existente entre los conceptos de descentralización administrativa y descentralización.

Hay descentralización administrativa cuando la nación atiende el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios que están a su cargo, por medio de funcionarios y agentes suyos ubicados en las distintas regiones del país. Dicho de otra manera, la nación desempeña sus funciones y responsabilidades, no solamente en la capital de la República, sino también en las localidades ubicadas fuera de su inmediato vecindario. Cuando se desconcentra simplemente se hace uso de un mecanismo administrativo que se considera más expedito para llevar a cabo una actividad, pero las funciones y los servicios siguen siendo responsabilidad de la nación, y en ningún caso municipales o departamentales, lo mismo que los funcionarios que se encargan de su administración.

Por último, dentro de este concepto las entidades territoriales no son consideradas como entidades dotadas de capacidad y de personería para cumplir unas funciones, sino como simples lugares de trabajo.

A diferencia de la desconcentración; la descentralización consiste en asignar o atribuir a las entidades territoriales, que en el caso colombiano se denominan municipios en el nivel local, y departamentos, intendencias y comisarias en el nivel seccional, la responsabilidad de ejercer unas funciones (por ejemplo el control de precios), prestar unos servicios (por ejemplo los de alcantarillado y acueducto o recolección de basuras) o ejecutar u

nas obras (por ejemplo, construir escuelas, puestos de salud o caminos de penetración). Para el desempeño de estas funciones se les asignan los recursos necesarios (por ejemplo, el impuesto predial, el impuesto al consumo de licores, o se les transfieren recursos de recaudo nacional como el IVA) y se les dota de las autoridades propias (concejo, asamblea, alcalde, gobernador) que a nombre de la respectiva comunidad se encarga del cumplimiento de todas las tareas administrativas para el logro de sus objetivos.

El marco normativo de la descentralización y los alcances de la misma, lo determinan la Constitución y la ley. Teniendo en cuenta que descentralización no significa autonomía absoluta, dicho marco normativo suele prever los mecanismos e instrumentos de control de las autoridades nacionales sobre las departamentales y de éstas sobre las municipales. Este control se ejerce, en los casos que señale la ley, unas veces sobre los actos, y otras sobre las personas, y es lo que se conoce con el nombre de tutela administrativa.

52792

2.1 RESEÑA HISTÓRICA

En Colombia el debate sobre la descentralización no es nuevo. En su versión más lejana, el mismo se remonta al problema del Centralismo y el Federalismo que tuvo enfrentado al país a lo lar

57

go del siglo XIX hasta 1886. Durante este período, varias de las constituciones políticas fueron de orientación moderadamente federalista y otras fuertemente centralistas, hasta llegar a la de 1863, que fué de corte netamente federalista. En el año de 1886 se promulgó una nueva constitución política, de orientación centralista, la cual con algunas reformas es la que rige hoy el país.

Dicha constitución ha sufrido varias reformas a través del tiempo. Entre ellas, las más relevantes son las de 1910, que consagró la autonomía administrativa de los departamentos, que había desaparecido en 1886, la de 1936, la de 1945 que buscando un régimen constitucional más acorde con la variada realidad de los entes municipales, permitió a la ley establecer diversas categorías de municipios, teniendo en cuenta su importancia económica y los recursos fiscales para darles diferente régimen administrativo; sin embargo, hasta el momento no se ha adelantado ninguna clasificación que responda a tales parámetros; la de 1957, la de 1968, de la cual se dice que fué fecunda en el sentido de aportar nuevas formas de organización municipal, como la de las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios y las juntas administrativas locales; más todo ello no significó tampoco un avance descentralizador de los entes locales; institucionalizó la planificación económica y delegó en los gobernadores la dirección y coordinación de los servicios nacionales que se prestan en el ámbito de los departamentos; además delegó la iniciativa en materia de gasto público y sobre la estructura y funcionamiento de la adminis

58

tración. Así mismo, instauró el Situado fiscal. La de 1986 que es la última reforma que fortalece a la autonomía administrativa en el aspecto político que sin duda conlleva a la elección popular de alcaldes y la consulta popular.

Después de la Constitución de 1886, sólo venimos a encontrar en 1913, una ley pilar que reglamenta todo lo concerniente a la organización municipal. Esta ley conocida como la Ley 4a. fué prácticamente una recopilación de muchas normas del siglo pasado que venían rigiendo distintos aspectos de la vida municipal y entre las que podemos señalar la Ley 8 de 1921, Ley 11 de 1825, Ley 19 de 1834, Ley 3 de 1848 y Ley 149 de 1898. Esto explica que dicha ley 4a. denominada Código de Régimen Político y Municipal hasta nuestros días, fuera calificada por muchos tratadistas como la perpetuación de formas y costumbres coloniales.

Con la Ley 14 de 1969 se establecen por primera vez requisitos definidos para que las Asambleas departamentales puedan proceder a crear un municipio, señalando seis condiciones, pero permitiendo a su vez, algunas excepciones.

Fueron muchas las disposiciones complementarias y reformatorias de la Ley 4a. de 1913, pero sólo hasta el año de 1986, se viene a elaborar un nuevo código de Régimen Municipal a través del Decreto 1333 del 25 de abril. Este código ha logrado recopilar las distintas normas vigentes que sobre régimen municipal se han ido

59

generando a lo largo del presente siglo y que por su dispersión se prestaba a una gran confusión en su aplicación e interpretación.

Desde el punto de vista fiscal, el cambio más importante introducido en la Constitución de 1886 fué la subordinación de las facultades tributarias de las regiones a la legislación nacional.

De esta manera los departamentos y municipios no han tenido autonomía fiscal durante un siglo, porque la creación de impuestos por parte suya está supeditada a la autorización del Congreso de la República que le concede mediante ley en la que a veces se ñala la tarifa del tributo.

2.2 FINES DE LA DESCENTRALIZACION

Cualquier intento de descentralización debe entenderse en términos relativos ya que en la practica no existen estados totalmente centralizados o totalmente descentralizados. En el caso colombiano la descentralización reviste características especiales, en la medida en que su estructura fiscal no es el resultado de una decisión única, sino el producto de un conjunto sucesivo de decisiones de orden político y administrativo adoptadas en el período 1983 - 1987.

60

Lo anterior, en manera alguna significa que el proceso de descentralización indicado sea un resultado no programado. Contrariamente a ello, lo que muestra el conjunto final de normas adoptadas es la presencia de una clara concepción teórica, ajustada a las realidades y tradiciones colombianas, del significado de la administración descentralizada del Estado y de sus implicaciones financieras, económicas, sociales y políticas.

El marco normativo de la descentralización es amplio y abarca instrumentos de tipo administrativo, político, fiscal y de planificación. De acuerdo con el marco normativo el objetivo directo de la administración descentralizada del Estado en Colombia, es el de redefinir las funciones de la división político-administrativa del país para lograr una adecuada satisfacción de las necesidades de la población, y para permitir y garantizar la participación amplia de los ciudadanos y de las comunidades organizadas en las decisiones fundamentales de la vida municipal. Dicha participación se cristaliza en la elección directa de sus autoridades máximas, en la identificación de las necesidades básicas colectivas, en la determinación del orden de prelación en que las mismas deben ser satisfechas, en la ejecución de las actividades y proyectos gubernamentales de beneficio común, en la dirección de las empresas de servicios locales y en el control directo de la eficiencia, eficacia y honestidad con que se administren las entidades y los recursos del Estado. De acuerdo con este objetivo, el punto de convergencia de la descentralización adoptada es

61

la ubicación en el municipio de la responsabilidad plena de la administración de un conjunto de funciones y servicios básicos, económicos y sociales, que hasta el momento venían siendo diseñados, financiados y prestados directamente por entidades de orden nacional o por los departamentos por delegación de la nación. Lo importante de dicha convergencia es que la misma fué prevista y desarrollada por dos decisiones sustantivas que respectivamente cobijan aspectos administrativos y fiscales (Leyes 11 y 12 de 1986) y sin las cuales el objetivo directo de la descentralización habría perdido significado y trascendencia.

El aspecto político del nivel municipal es un ingrediente indispensable de la descentralización porque a través de él se materializa, ante la comunidad, la responsabilidad de las personas que se encargan por elección o por designación, de la administración de los servicios y las funciones que la ley designa al municipio. Cuando un alcalde es elegido por votación popular directa y, además sus funciones en materia de prestación de servicios a la comunidad están claramente definidas, sus deberes y compromisos y los de sus colaboradores no se pueden diluir, como ocurre en el régimen administrativo centralizado, trasladando la responsabilidad de las demandas sociales no satisfechas a esferas jerárquicamente superiores de la administración pública.

La descentralización fiscal es el complemento natural de la autonomía política del municipio. Esto es así porque mientras la ad

62

ministración de este último depende de las fuentes externas de financiamiento discrecionales para llevar a cabo sus funciones, dicha autonomía será relativa, y la responsabilidad de la administración siempre será diluible.

Los objetivos indirectos se pueden sintetizar en objetivos económicos, sociales y de desarrollo regional.

Los objetivos económicos se refieren a los beneficios que se derivan de la descentralización originados en una mayor disponibilidad de recursos fiscales para inversión por parte de los municipios, el monto adicional de inversión resultante de la mayor capacidad de endeudamiento de estas entidades territoriales, y de la distribución proporcional de los recursos de inversión entre la ciudad y el campo. También se derivan de la programación más detallada de las inversiones y su más eficiente ejecución, de la mayor eficiencia en la administración de los servicios públicos, de el fortalecimiento de la capacidad local para formular planes de desarrollo y ejecutarlos, y de las posibilidades que ofrecen las asociaciones de municipios y de departamentos, para realizar proyectos conjuntos en función de metas comunes y de objetivos de desarrollo regional.

Si se utilizan adecuadamente cada uno de los instrumentos de fomento local y regional que ofrece la descentralización, es evidente que los objetivos se reflejarán principalmente en la obtención

63

de una distribución geográfica más equilibrada de la actividad económica, el logro de una tasa anual de crecimiento del producto interno bruto menos vulnerable a las fluctuaciones de las actividades económicas regionales, la obtención de una tasa de ocupación de la población más asociada a la actividad económica local, y probablemente, en el largo plazo, y dentro de cierto rango, una tasa más estable de crecimiento del PIB.

Los objetivos sociales están relacionados con la obtención de los objetivos económicos y específicamente se refieren al mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Este objetivo estaría representado en la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios básicos de la población (agua potable, salud, educación, alcantarillado, recreación), el mejoramiento del nivel y la distribución del ingreso, y el logro de las mejoras y más estables posibilidades de empleo productivo.

Los objetivos de desarrollo regional están íntimamente ligados a los objetivos económicos y sociales. Sin embargo, éstos son una forma explícita de propiciar la utilización plena del potencial económico y social de la descentralización.

En tal sentido, los objetivos en referencia corresponden a la necesidad de aprovechar la vocación de las regiones y su homogeneidad socio-económica, las economías de escala de proyectos que benefician a varias comunidades, y a las externalidades de la actividad

64

económica de las regiones más avanzadas. Así mismo, se refieren al propósito de reducir los desequilibrios geográficos en el nivel y distribución del ingreso y, en forma más general, las disposiciones existentes en la calidad de vida entre las distintas regiones del país.

En efecto, la descentralización otorga autonomía y recursos fiscales a los municipios y, en este sentido, les permite orientar individualmente sus inversiones y la forma de satisfacer sus necesidades de infraestructura física y de servicios sociales básicos.

2.3 DESCENTRALIZACION FISCAL Y ADMINISTRATIVA

La descentralización para que sea real y efectiva, como lo requiere el país exige que simultáneamente se actúe en los campos político, fiscal y administrativo.

La descentralización administrativa se refiere al conjunto de cambios introducidos por el legislador y el ejecutivo en las normas que rigen la organización y el funcionamiento de los municipios, los departamentos y las intendencias y comisarías.

Las normas básicas relativas a este aspecto de la descentralización son las leyes 22 de 1985 y la 3a. y 11a. de 1986, lo mismo

65

que los Decretos 1222, 1333 y 470 de 1986 y 77, 78, 80 y 81 de 1987. Mediante este conjunto de normas se adecúan las instituciones jurídicas y administrativas de las entidades territoriales en función de los requisitos de la autonomía local. Al respecto cabe añadir que los Decretos 1222 y 1333 de 1986 codifican para los municipios y los departamentos, las normas constitucionales relativas a su organización y funcionamiento y las disposiciones legales sobre las mismas materias, vigentes hasta abril de 1986.

La modalidad de descentralización adoptada en el país es fundamentalmente de carácter municipal. Esto significa que el municipio se convierte en la célula básica de la estructura del Estado en cuanto a la administración, financiamiento y control de la prestación de los servicios básicos que requiere la comunidad. Entre los aspectos relativos a la gestión municipal que fueron redefinidos, es conveniente destacar los contenidos en las disposiciones sobre:

a. La modernización de los reglamentos que gobiernan las entidades descentralizadas (Artículos 156 a 165 del Código de Régimen Municipal).

b. El nuevo régimen para los contratos que celebre el municipio y sus entidades descentralizadas (Artículos 273 y 274 del Código de Régimen Municipal).

c. Supresión de las autoridades previas o aprobaciones posteriores.

66

de autoridades departamentales o nacionales respecto a las operaciones de crédito interno que se celebran con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria (Artículo 276 del Código de Régimen Municipal).

d. El nuevo régimen para los servidores públicos locales (Artículos 288 a 294 y 296 del Código de Régimen Municipal).

e. La posibilidad de desconcentrar funciones municipales mediante la creación de divisiones administrativas (Artículos 311, 312, 313, 314, 315, 316 del Código de Régimen Municipal).

f. La planeación integral del desarrollo económico y social de los municipios (Artículos 33, 34, 35, 36, 37, 52 y 53 del Código de Régimen Municipal)

g. Las adiciones al régimen presupuestario (Artículos 86, 88, 89, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102 y 103 del Decreto No. 77 de 1987), y

h. El programa municipal de inversiones (Artículos 89, 90 y 98 del Decreto No. 77 de 1987).

A partir de 1987 se inicia un proceso, que deberá concluir en 1992, a lo largo del cual los municipios asumen la plena responsabilidad de la administración de un conjunto de servicios sociales

y económicos, que hasta el momento también eran función de la nación. Esta asignación de funciones y responsabilidades tiene el propósito de contribuir a mejorar la eficiencia y aumentar la cobertura de los servicios básicos del Estado, estimular el acercamiento del ciudadano a dichos servicios y hacerlo más responsable del gobierno del municipio, y facilitar la vigilancia y control por parte de los usuarios de los servicios que reciben.

Las funciones que progresivamente pasan a ser responsabilidad de los municipios son:

- a. Los servicios de agua potable, saneamiento básico, matadero público, aseo público y plazas de mercado (Artículo 4 Decreto 77 de 1987).
- b. La construcción de obras civiles y la operación y mantenimiento de centros de salud y hospitales locales, y las inversiones en dotación básica, la operación y mantenimiento de los centros de bienestar al anciano (Artículos 18, 21 y 22 Decreto No. 77 de 1987)
- c. La construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deportivas, de educación física y de recreación (Artículo 23 Decreto No. 77 de 1987).
- d. La prestación de los servicios de extensión rural y asistencia

68

técnica agropecuaria directa a pequeños productores (Artículo 35 Decreto No. 77 de 1987).

e. La adjudicación de baldíos nacionales, en aquellos municipios en que el INCORA delegue esta función (Artículo 42 Decreto No. 77 de 1987).

f. La formulación y confinación con el DRI, de programas de desarrollo rural integrado dirigidos a las áreas de economía campesina y zonas de minifundio y colonización. Estos programas deberán ser incluidos en los planes integrales de desarrollo de los municipios (Artículos 43 y 44 Decreto No. 77 de 1987)

g. La construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales (Artículo 57 Decreto No. 77 de 1987).

h. La adecuación de terrenos con infraestructura vial y de servicios públicos y comunales, sin perjuicio de las actividades que otras entidades e incluso personas privadas realicen en los municipios (Artículo 61 Decreto No. 77 de 1987)

i. La confinación con el Instituto de Crédito Territorial de programas de vivienda y de urbanización (Artículos 63 y 64 Decreto No. 77 de 1987)

j. La administración y operación de puertos y muelles fluviales, con las excepciones que prevee la ley (Artículo 70 Decreto N. 77 de 1987)

k. El otorgamiento de permisos para desarrollar las actividades de enanejación de inmuebles destinados a vivienda, y para el desarrollo de planes y programas de vivienda, realizados por el sistema de autoconstrucción y de las actividades de enanejación de las soluciones de vivienda resultante de los mismos, (Artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7 Decreto No. 78 de 1987) y

l. La administración de todas las actividades relacionadas con la operación del transporte público urbano y suburbano, de pasajeros y mixto (Artículo 1º Decreto No. 80 de 1987).

El conjunto de funciones que la ley asigna a los municipios les confiere a éstos el control efectivo sobre casi la totalidad de las actividades básicas que afectan la vida cotidiana de sus habitantes. A diferencia de lo que hasta hoy significa el manejo centralizado de la administración del Estado, en el futuro inmediato las administraciones municipales deberán responder directamente ante sus comunidades por el buen, regular o mal desempeño de las funciones que asumen.

Las comunas y los corregimientos son subdivisiones territoriales de los municipios, urbanos y rurales respectivamente. Su objeti

70

vo es el de facilitar la administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios mediante la desconcentración de sus funciones. También permiten una relación más cercana entre la comunidad que recibe los servicios y las personas que los administran. Las comunas no podrán ser de menos de 10.000 habitantes (Artículo 311 del Código de Régimen Municipal).

La administración de las comunas y los corregimientos estará a cargo de una junta administradora local, cuyas funciones principales son:

- a. Cumplir por delegación del Concejo Municipal, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción,
- b. Obtener la inclusión en el presupuesto municipal partidas para sufragar gastos de programas adoptados para su ámbito territorial, y
- c. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales dentro de su jurisdicción.

La participación comunitaria es un instrumento político y administrativo que permite a los ciudadanos y a los usuarios de los servicios a cargo de los municipios intervenir en el manejo de éstos.

Desde el punto de vista administrativo, el propósito de la partici

71

pación comunitaria es permitir a las Juntas de Acción Comunal, a las Sociedades de Mejoras y Ornatos y a las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y usuarios, vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de estos últimos.

La participación en referencia se formaliza mediante convenios que se celebren entre los municipios y sus entidades descentralizadas y dichas juntas y organizaciones. Los alcances de este instrumento son tan amplios que dan la posibilidad de confiar a la entidad contratista la recaudación y el manejo e inversión de determinadas contribuciones y tasas.

Dentro de la estructura administrativa del Estado, el departamento deja de ser un ente sin funciones precisas y pasa a desempeñar aquellas que son esenciales para el desarrollo regional y local. En tal sentido, la redefinición de las funciones de las entidades territoriales, parte de la base de que la existencia de los departamentos es necesaria, y que en algunos casos sus orígenes no se han sustentado en razones plenamente justificadas, todos han terminado convirtiéndose en realidad más o menos sólida desde los puntos de vista geográfico, económico, social, político y cultural. De allí su importancia para el desarrollo regional y local, en el contexto de la descentralización.

En concordancia con lo anterior, se introdujeron algunos cambios en las normas sobre administración departamental, con el fin de adecuarlas a sus nuevas funciones y a las normas sobre administración municipal. Si bien es cierto que el alcance de estos cambios no es tan amplio como el de los introducidos en el municipio, también es cierto que sus funciones no son tan complejas como los del nivel municipal; y son suficientes para que ellos desempeñen el papel técnico y administrativo que les asigna la Constitución y la ley. Entre las modificaciones más importantes a las normas en referencia, se pueden mencionar las que corresponden a:

- a. Las funciones administrativas y técnicas de los departamentos,
- b. Los convenios departamentales,
- c. Los contratos de crédito interno, y
- d. La administración de personal.

Las nuevas funciones de los departamentos se concentran en los aspectos técnicos y administrativos del desarrollo regional y local. En este sentido ellos deben cumplir una función que hasta ahora solamente se ha atendido en forma parcial y esporádica en el país, y no propiamente por los departamentos.

El fortalecimiento de las funciones técnicas y administrativas de estas entidades es una consecuencia directa de la redefinición de las funciones administrativas y ejecutivas de los municipios.

El departamento se convierte en instancia coordinadora por excelencia en el nivel regional y en el ente canalizador y multiplicador de la asesoría y la cooperación técnica que debe fluir de la nación hacia los municipios. Las funciones administrativas y técnicas del nivel seccional son complementarias de las que corresponden a las entidades municipales.

Las principales funciones de los departamentos se pueden resumir así:

a. Participar en la elaboración de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social, lo mismo que de obras públicas y coordinar la ejecución de los mismos.

b. Cumplir funciones y prestar servicios nacionales, o coordinar su cumplimiento y prestación.

c. Promover y ejecutar, en cumplimiento de los respectivos planes y programas nacionales y departamentales, actividades económicas que interesen a su desarrollo y al bienestar de sus habitantes.

d. Prestar asistencia administrativa, técnica y financiera a los municipios, promover su desarrollo y ejercer sobre ellos la tutela que las leyes señalan.

e. Dar concepto favorable sobre el proyecto anual de presupuesto de los municipios de su jurisdicción, y

f. Vigilar la ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes.

Tal vez uno de los componentes más importantes de la descentralización es el que se refiere a sus aspectos políticos. De hecho estos aspectos son parte sustentiva del objetivo directo de la misma.

El conjunto de reformas de carácter adoptadas en relación con la redefinición de las funciones del municipio, representan cambios sustantivos en sus tradiciones políticas. Estos cambios, debidamente encausados y apoyados, deberán reflejarse paulatinamente en la modernización de las actitudes políticas de la sociedad civil, en la integración de las comunidades locales en torno a los objetivos colectivos y en función de la satisfacción de sus necesidades básicas, en el fortalecimiento de las tradiciones y valores culturales regionales, y en la consolidación de las instituciones sociales.

La reforma política de los municipios está contenida principalmente en las disposiciones sobre:

- 75
- a. La elección popular de alcaldes,
 - b. La consulta popular,
 - c. Las juntas administradoras locales,
 - d. La participación comunitaria.

El objetivo del conjunto de instrumentos que hacen parte de este aspecto de la descentralización es el de propiciar la participación ciudadana directa y efectiva en las decisiones fundamentales de los municipios y en la administración, prestación y control de ciertos servicios básicos a cargo de los mismos.

La elección popular de los alcaldes desencadena e induce el proceso de participación ciudadana en la medida en que éstos son los funcionarios de más alto nivel del Estado, con responsabilidad inmediata ante la comunidad de la gestión del municipio y de la prestación satisfactoria de los servicios de su competencia.

La importancia de las juntas administradoras locales como instrumento de participación radica en el hecho de que al menos una tercera parte de sus miembros deben ser elegidos por votación directa de los ciudadanos, desempeñan funciones administrativas específicas por delegación de los concejos municipales, y constituyen aún más una instancia cercana entre la administración y la comunidad.

La participación comunitaria toma por lo menos dos formas. Una

76

puede ser la de los contratos que celebran los municipios con organizaciones comunitarias para la prestación de determinados servicios. Otra, la que se realiza a través de la participación de las juntas o concejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales y comerciales. Esta es una forma de administración y control de la gestión de dichas entidades, y una manera de hacer conscientes a las comunidades de las limitaciones que tienen las entidades encargadas de la prestación de los servicios locales y, por tanto, de la importancia de establecer un orden de prelación en la satisfacción de las necesidades de la población. Más importante aún, es el puente entre la comunidad y sus necesidades, y las entidades encargadas de proveer los servicios básicos sociales.

El complemento esencial de todo proceso de descentralización política y administrativa es la adecuada disponibilidad de recursos fiscales. La revisión de las experiencias de descentralización de otros países muestra que cuando estas experiencias de descentralización han fracasado, ello se ha debido a la falta de claridad sobre los recursos fiscales con que se apoya el traslado de funciones de un nivel administrativo a otro, .

En el caso colombiano, con antelación a la redefinición de las funciones de los municipios, se hicieron previsiones sobre el origen y el monto básico aproximado de recursos fiscales destinados a apoyar la prestación descentralizada de servicios. Estas

previsiones se concentraron en dos etapas, las cuales corresponden respectivamente al fortalecimiento directo de los principales tributos municipales y al incremento de la cesión del impuesto al Valor Agregado (IVA) a los municipios. La primera respondió al propósito de mejorar las rentas de recaudo directo de las entidades territoriales municipales y departamentales; y en la segunda, a la necesidad de proveer con recursos adicionales de recaudo nacional a los municipios pequeños por excelencia.

Lo relevante del conjunto de recursos que alimentan el proceso de descentralización es que son explícitamente determinados por la ley, pertenecen a entidades territoriales, y se distribuyen entre los municipios con base en criterios precisos. En síntesis, la descentralización política y administrativa está respaldada por un flujo no discrecional y relativamente abundante de recursos fiscales.

Los principales tributos municipales que se regularon y fortalecieron en función de los objetivos del proceso de descentralización fueron:

- a. El impuesto predial,
- b. El impuesto de industria y comercio, de avisos y tableros,
- c. El impuesto de industria y comercio al sector financiero, y
- d. El impuesto de circulación y tránsito.

Mediante las disposiciones de la Ley 14 de 1983 se devolvió la dinámica del recaudo a los principales tributos municipales, lo cual era una condición previa necesaria para darle solidez institucional a la reforma administrativa y política posteriores de estas entidades territoriales. En el mediano plazo, una vez se haya completado el proceso de formación y actualización de los catastros en todos los municipios del país y estén en pleno funcionamiento, las normas adoptadas con respecto a cada uno de los tributos, se mejorará aún más la dinámica del recaudo y su producto global. De manera complementaria, las Leyes 50 de 1984 y 55 de 1985 y la Reforma Tributaria de 1986, incluyen un conjunto de disposiciones que contribuyen a fortalecer los fiscos municipales.

Dada la articulación existente entre los objetivos de la reforma municipal y el papel que en ellas deben cumplir las entidades territoriales seccionales, la Ley 14 de 1983 también fortaleció sus principales tributos. Tal como había sido identificado en diferentes trabajos de tipo académico realizados en los últimos años, los recaudos departamentales, intendentales y comisariales por concepto de ingresos tributarios no aumentaban en proporción a las necesidades del crecimiento regional y en muchos casos disminuían en términos absolutos.

Los principales tributos seccionales que se regularon y fortalecieron en función de los objetivos antes señalados son:

- a. El impuesto al consumo de licores,
- b. El impuesto al consumo de cigarrillos, y
- c. El impuesto a la gasolina.

De la misma manera que en el caso de los tributos municipales, las disposiciones de la Ley 14 de 1983, en lo relacionado con los departamentos, modernizaron su estructura tributaria, y ello se tradujo en un aumento considerable e inmediato de sus ingresos corrientes.

En adición a la modernización de la estructura tributaria y del fortalecimiento de los principales recaudos de los departamentos las Leyes 3a. de 1986 y 23 del mismo año crearon nuevas fuentes de ingresos para estas entidades seccionales, y mediante la Ley 14 de 1983 la nación les cedió unas. Ellas se refieren a:

a. La emisión de la estampilla "Prodesarrollo departamental" para el financiamiento de la construcción de infraestructura educativa, sanitaria y deportiva.

b. La emisión de la estampilla "Proelectrificación rural" para contribuir a la extensión de la red correspondiente en todo el país, y

c. La cesión que la nación hizo de los departamentos del antiguo Impuesto Nacional de Timbre sobre los vehículos automotores.

80

Desde el punto de vista fiscal, el IVA es la transferencia más importante que la nación hace a los municipios. Para muchos de ellos pequeños y medianos, ésta es su principal fuente de financiamiento y, en el caso de los municipios pequeños, corresponde al 90 % de sus ingresos corrientes.

Originalmente el tributo se creó como un impuesto a las ventas, mediante la Ley 21 de 1963. Desde esa fecha, sufrió diferentes modificaciones hasta convertirse en Impuesto al Valor Agregado en 1983. Esto significó una ampliación importante de la base del impuesto, ya que se incorporó a ella los diversos niveles de intermediación. Desde el punto de vista de los municipios, la importancia de dicha modificación se refleja en la evolución reciente de los recaudos del IVA. Entre 1970 y 1986 los ingresos tributarios de la nación crecieron a un ritmo del 28,4 % en promedio anual, en tanto que los recaudos por concepto del IVA lo hicieron a una tasa del 37,6 %. Como resultado de ello, la participación de este impuesto en los ingresos corrientes brutos de la nación pasó del 9,7 % en 1970 a cerca del 30 % de los mismos en 1986. Estas cifras confirman que los municipios contaron con un flujo de recursos permanentes, crecientes y no discrecional que les permitirá la formulación de planes estables de inversión en el mediano y largo plazo.

3. DESCENTRALIZACION MUNICIPAL

Al municipio como entidad territorial del Estado le corresponde la administración de los bienes, servicios de la comunidad enmarcado en una determinada jurisdicción territorial. Esta tarea la realiza con una determinada autonomía o independencia ya sea directamente por sus propias dependencias o a través de establecimientos públicos o empresas comerciales o industriales creadas a iniciativa del ejecutivo municipal. A medida que la vida municipal se va haciendo cada vez más completa, esa administración de bienes y servicios demanda un mejor y ordenado tratamiento que lleva a pensar en una administración más moderna y tecnificada acorde con las exigencias de una sociedad nueva, por lo que urge la erradicación de los vicios tan debatidos ya a los diferentes sectores de la vida pública, como el clientelismo o el padrinazgo y el nepotismo, frutos de un caciquismo burdo que ha venido sacrificando el éxito y la tecnificación de la administración en aras de intereses netamente particulares.

La Constitución Nacional, en su artículo 182, ordenó a la ley de terminar los servicios a cargo de la nación y las entidades territoriales; desde la Reforma de 1968, sin embargo, este mandato cons

titucional solamente ha venido a tener desarrollo con las Leyes 11 y 12 de 1986 y los decretos expedidos por el Ejecutivo en enero de 1987 (Decretos 77, 78, 79, 80 y 81 de 1987).

La Ley 11 de 1986 determinó que la competencia administrativa de los municipios está constituida por la relación de funciones y servicios que les asigne la ley, de acuerdo con la categoría en que cada municipio se halle clasificado.

En adelante los municipios no podrán ocuparse sino de las actividades administrativas que la ley expresamente los autorice, cambiando en su totalidad la tendencia anterior, cuando la ley lo que había hecho era la de establecer prohibiciones y no autorizaciones, para la prestación de servicios y desempeño de funciones. Como consecuencia de esta determinación legal, tenemos una restricción de las actividades municipales pero a la vez se clasifican las responsabilidades municipales atendían muchos frentes para dar solución a necesidades de la comunidad, también lo es que la mayor parte habían abdicado en favor de la nación, la atención de las más apremiantes necesidades ciudadanas, causando la apreciación de que los municipios se habían constituido en parásitos de la nación y en costosas administraciones, cuyo único papel era el de pagar favores electorales, sin beneficio alguno para la comunidad.

A su vez, la Ley 12 de 1986 dota a los municipios de mayores re

cursos para atender las obligaciones que la ley otorgaría, median-
 te un aumento considerable de su participación en el impuesto a
 las ventas, completando el fortalecimiento de los fiscos locales
 logrado por la Ley 14 de 1983. Pero la Ley 12 además de mayores
 recursos, autoriza al Gobierno Nacional para que traspase respon-
 sabilidades, funciones y servicios que eran atendidos por organis-
 mos nacionales, hacia los municipios, a fin de darles obligacio-
 nes que serán atendidas con los mayores ingresos. Estas facultades
 extraordinarias al Gobierno incluyen también las de suprimir,
 fusionar, estructurar entidades descentralizadas nacionales, cu-
 yas funciones serían trasladadas a los municipios.

Con base en estas normas el Gobierno Nacional expidió los Decre-
 tos 77, 78, 79, 80 y 91 de 1987, que culmina el proceso de refor-
 mas, en las cuales se suprimen algunos institutos descentraliza-
 dos, se fusionan otros y se reestructuran varias de las dependen-
 cias nacionales.

A la vez se precisan las funciones y responsabilidades de los mu-
 nicipios, pero sin fijar las categorías a que se refiere la Ley
 11 ya mencionada. O sea que las funciones son las mismas para la
 totalidad de municipios del país.

3.1 LEY 14 DE 1983

Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones.

3.1.1 Normas sobre Catastro, Impuesto Predial e Impuesto a la Renta y Complementarios.

El tributo que recae sobre los propietarios o poseedores de un predio se denomina Impuesto Predial.

El predio, por su parte, es toda unidad inmueble catastral distinguida jurídicamente por el número de la matrícula inmobiliaria en la oficina de Registro de Instrumentos Públicos o por la identificación física del mismo. Los predios se clasifican en urbanos y rurales: Son urbanos cuando están comprendidos dentro del perímetro urbano, y rurales cuando no lo están. Corresponde a las autoridades catastrales la labor de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los predios.

El impuesto predial fué convertido en renta municipal a través de la Ley 20 de 1908, fijando la tarifa del dos por mil sobre el valor del avalúo del inmueble. Más tarde, la Ley 4a. de 1913 derogó la Ley 20, devolviéndole a la nación las rentas del mismo, hasta 1920, cuando la Ley 34 estableció definitivamente como ingreso a favor de los municipios. La Ley 14 de 1983, del Fortalecimiento

Fiscal de los Municipios, revitalizó lo concerniente a los impuestos municipales, reglamentándolos y dando una mayor operancia a los mismos.

Dispuso en consecuencia todo lo relativo a los catastros y a las tarifas del impuesto predial.

En relación a los catastros, la ley estableció los siguientes parámetros:

Artículo 1o.: 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 a su antigüedad o fecha. El período reajuste no podrá exceder de quince (15) años.

El Instituto Geográfico Agustín Codazzi y las oficinas de catastro de Cali, Medellín y Antioquia, incorporó dichas modificaciones en los registros catastrales.

Artículo 2do.: Para los predios rurales, el reajuste previsto en el artículo anterior surtirá efectos fiscales así: Para 1983 el 50 % de su valor y para 1984 el 100 %.

Artículo 3ero: Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros

86

tros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

Artículo 4to: A partir del 1º de enero de 1984 para los fines de la formación y conservación del catastro el avalúo de cada predio se determinará por la adición de los avalúos parciales practicados independientemente para los terrenos y para las edificaciones en él comprendidas.

Los terrenos y las edificaciones, o las fracciones de áreas de unos y otros, en el caso que no fueran del todo homogéneas respecto a su precio se clasificarán de acuerdo con las categorías de precios que defina el Gobierno Nacional en todo el país.

Artículo 5to.: Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físicos y jurídicos del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.

Artículo 6to: En el intervalo entre los actos de formación o actualización del catastro, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales para vigencias anuales.

Para calcular la proporción de tal reajuste se establecerá un índice de precios de unidad de área para cada categoría de terrenos y construcciones tomando como base los resultados de una investigación estadística representativa del mercado inmobiliario, cuya metodología deberá ser aprobada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El gobierno nacional determinará la proporción del reajuste para cada año a más tardar el 31 de octubre. Esta proporción no podrá ser superior a la proporción del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor que determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, para el período comprendido entre el 1º de septiembre del respectivo año y la misma fecha del anterior año.

Concluido el período de cinco (5) años desde la formación o actualización del catastro, no se podrá hacer un nuevo reajuste y continuará vigente el último avalúo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización del avalúo del respectivo predio.

Artículo 7mo.: En aquellos municipios en cuales se hubiere formado el catastro con arreglo a las disposiciones de los artículos 4to, 5to y 6to. de la presente ley, los avalúos vigentes se ajustarán anualmente hasta el 31 de diciembre de 1988, en un porcentaje determinado por el Concejo Nacional de Política Económica y so

88

cial (CONPES).

El porcentaje de incremento no será inferior al cincuenta por ciento (50 %) ni superior al noventa por ciento (90 %) del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor, registrado para el período comprendido entre el 1o. de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

Artículo 8vo.: Los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4to., 5to., 6to., y 7mo. entrarán en vigencia el 1o. de enero del año siguiente a aquel en que fueron ajustados.

Artículo 9mo.: El propietario o poseedor podrá obtener la revisión del avalúo en la oficina de Catastro correspondiente, cuando de muestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. Dicha revisión se hará dentro del proceso y conservación catastral y contra la decisión procederán por la vía gubernativa los recursos de reposición y apelación.

Artículo 10. El Gobierno Nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de éstos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un período hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá ordenar una nueva formación o actualización de

estos catastros.

Igualmente por los mismos hechos y bajo las mismas condiciones del inciso anterior, el Gobierno podrá, para determinados municipios o zonas de éstos reducir el porcentaje de ajuste establecido en los artículos 6to. y 7mo. de la presente Ley.

Artículo 11. En ningún caso los inmuebles por destinación harán parte del avalúo catastral.

Artículo 12. Las labores catastrales que trata la presente Ley se sujetará en todo el país a las normas técnicas establecidas por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

En cumplimiento de lo anterior, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ejercerá las labores de vigilancia y asesoría de las demás entidades catastrales del país.

Artículo 13. Antes del 30 de junio de cada año, los propietarios o poseedores de inmuebles o de mejoras podrán presentar ante la correspondiente oficina de catastro, la estimación del valor catastral. En los municipios donde no hubiere oficina de Catastro, su presentación se hará ante el tesorero municipal.

Dicha estimación no podrá ser inferior al avalúo vigente y se incorporará al catastro con fecha de 31 de diciembre del año en el

90

cual se haya efectuado, si la autoridad catastral la encuentra justificada por mutaciones físicas, valorización o cambio de uso.

Parágrafo: Para el año de 1983, la estimación prevista en este artículo podrá ser incorporada por las oficinas de catastro o por las tesorerías municipales, según el caso, en el transcurso del mismo año.

Artículo 14. Los propietarios o poseedores que presenten la estimación del avalúo, deberán adjuntar a la declaración de rentas y patrimonio del año correspondiente, copia del mismo sellada por la Oficina de Catastro o por la tesorería ante la cual se haya presentado.

Artículo 15. En caso de expropiación de inmuebles, las entidades de derecho público como indemnización pagarán el menor de estos dos valores: El avalúo catastral vigente en la fecha de la sentencia que decreta la expropiación más un treinta por ciento (30 %); o el avalúo practicado para tal fin dentro del respectivo proceso, por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a la misma fecha.

Para los efectos de este artículo, si el avalúo vigente fué realizado mediante el procedimiento establecido en el artículo 13 de la presente Ley, su estimación debe hacerse presentando ante la correspondiente oficina de catastro con una antelación no menor de dos años a la fecha de la primera notificación que la entidad de

91

derecho público haga al propietario de que pretende adquirir el respectivo inmueble.

Parágrafo 1o. Hasta el año 1985, inclusive el porcentaje del treinta por ciento (30 %) a que se refiere el inciso primero de este artículo será del sesenta por ciento (60 %).

Parágrafo 2. Esta misma norma de avalúo, se aplicará en los casos de indemnización por ocupaciones de hecho y/o perjuicios causados con ocasión de la ejecución de obras públicas, consideradas de utilidad pública e interés social. De la misma manera, los perjuicios de lucro cesante y daño emergente no podrán exceder el valor del interés bancario corriente, según certificación de la Superintendencia respectiva, sobre el valor del inmueble o la parte de él afectada.

Artículo 16. Las autoridades podrán considerar como indicadores del valor real de cada predio las hipotecas, las anticresis o los contratos de arrendamiento y traslaticios de dominio a él referidos. Las entidades crediticias del registro de instrumentos públicos y las notarías quedan obligadas a suministrar a los encargados del catastro, las informaciones correspondientes cuando éstos los soliciten.

Artículo 17. A partir del 1o. de enero de 1983, las tarifas del impuesto predial, incluidas todas las sobretasas municipales, se

92

rán fijados por los Concejos 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.

Exceptuándose de la limitación anterior las tarifas para lotes urbanizados no edificados y para lotes urbanizables no urbanizados. Lo anterior sin perjuicio de que las entidades territoriales conserven las tarifas y sobretasas que en la fecha de promulgación de la presente Ley tengan establecidas así excedan en conjunto el 12 por mil. A la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicarán las tarifas mínimas que establezca el respectivo Concejo.

Parágrafo. Con el fin de dotar a las áreas metropolitanas de los recursos permanentes que les permitan atender los diversos programas en favor de los municipios que las integran, créase una sobretasa de uno por mil sobre avalúo catastral, para las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada área metropolitana.

Esta sobretasa será aplicable durante el primer año. Para los años subsiguientes podrá ser incrementada hasta un tope máximo de dos por mil.

Artículo 18. Los Concejos Municipales, incluido el Distrito Especial de Bogotá, podrán otorgar a los propietarios o poseedores de predios o de mejoras las siguientes exenciones:

a. Del pago de intereses y sanciones de mora por la suma que a deuda hasta el 31 de diciembre de 1983 por concepto del impuesto predial, si presentan por primera vez la estimación del avalúo catastral y si es aceptado por la respectiva autoridad catastral antes del 31 de diciembre de 1984.

b. Del pago de impuestos prediales y las sobretasas correspondientes causados hasta el 31 de diciembre de 1983, por construcciones o mejoras no declaradas ante las oficinas de catastro, si se presentan las respectivas documentaciones antes del 31 de diciembre de 1984.

Artículo 19. Los propietarios o poseedores de predios o mejoras no incorporadas al catastro, tendrán obligación de comunicar a las oficinas seccionales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, o las oficinas de catastro de Bogotá, Cali, Medellín y Antioquia o a las tesorerías municipales en donde no estuvieren establecidas dichas oficinas, tanto el valor como la fecha de adquisición o posesión de estos inmuebles así como también la fecha de terminación y el valor de las mejoras con el fin de que dichas entidades incorporen estos valores con los ajustes correspondientes como avalúos del inmueble.

A los propietarios de predios y mejoras que dentro del término de un año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley, no cumplieron con la obligación prescrita en este artículo

lo seles establecerá de oficio el avalúo catastral tomando en cuenta el valor de la escritura, el cual se reajustará anualmente en un ciento por ciento (100 %) del incremento del índice de precios al consumidor para empleados que determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) desde la fecha de la correspondiente escritura de adquisición.

Cuando las mejoras no estén incorporadas en la escritura pública se tendrá en cuenta para el avalúo el valor fijado por la Oficina de Catastros, previa una inspección ocular.

Artículo 20. Para el año gravable de 1983 la renta de goce cansa grada en el artículo 70 del Decreto 2053 de 1974, se estimará en un seis por ciento (6 %) del avalúo catastral o del costo del inmueble, cuando este fuere superior en la parte que exceda de \$ 4.000.000.

52792

Este porcentaje será del siete por ciento (7 %) para el año gravable de 1984 y del ocho (8 %) para el año gravable de 1985 y siguientes.

Artículo 21. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, podrá descontar del impuesto de patrimonio, una parte del impuesto predial equivalente a la misma proporción que tenga el inmueble sobre el patrimonio bruto, así: Por el año gravable de 1983 el treinta por ciento (30 %) de la suma a descontar,

95

por el año gravable de 1984, el sesenta por ciento (60 %); por el año gravable de 1985, el ochenta por ciento (80 %), y a partir del año gravable de 1986, el ciento por ciento (100 %).

Este descuento no podrá exceder del monto del impuesto de patrimonio atribuible a los bienes inmuebles.

Artículo 22. Para los sujetos pasivos del impuesto de patrimonio, la deducción por concepto del impuesto predial pagado por el respectivo año, de que trata el artículo 48 del Decreto 2053 de 1974 será el setenta por ciento (70 %) por el año de 1983; del cuarenta por ciento (40 %), para el año de 1984; del veinte por ciento (20 %) por el año de 1985 y no operará a partir de 1986.

Artículo 23. En el caso de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales, cuando el avalúo catastral de los bienes inmuebles que tengan el carácter de activos fijos fuere superior al costo fiscal, dicho avalúo se tomará en cuenta para determinar:

- a. La renta o ganancia ocasional obtenida en su enajenación.
- b. La renta presuntiva.
- c. El avalúo de los bienes relictos.

Parágrafo 1. Para los predios rurales del avalúo catastral señalado en los literales b, c y d, sólo se tomará en el 75 % de

96
su valor.

Parágrafo 2. Cuando el avalúo catastral previsto en este artículo fuere el resultado de una autoestimación y resultare superior al costo fiscal, únicamente se tendrá en cuenta, para efectos de determinar la utilidad en la enajenación del respectivo inmueble, al finalizar el segundo año de la vigencia de la respectiva estimación.

Artículo 24. Antes del 30 de junio de 1984 las autoridades competentes desvincularán a los avalúos catastrales la fijación de las tarifas de los servicios públicos.

Mientras las tarifas de los servicios públicos se determinan con fundamento en los avalúos catastrales, las escalas para dichas tarifas deberán reajustarse anualmente en los mismos porcentajes con que se reajustan los avalúos, de conformidad con los artículos 6to. y 7mo. de esta Ley.

Artículo 25. Los avalúos elaborados con los procedimientos señalados en esta Ley, no se aplicarán para la determinación del valor de bienes inmuebles en casos de compra-venta, permuta o donación en que sean parte las entidades públicas, eventos en los cuales se aplicarán las disposiciones sobre el particular contenidas en el Decreto-Ley 222 de 1983 o las que en el futuro las modifiquen o sustituyan.

97

En la negociación de inmuebles rurales, para programas de reforma agraria, el precio máximo de adquisición será el que determine para tal efecto el Instituto Geográfico Agustín Codazzi mediante a valúo administrativo.

Artículo 26. A los impuestos dejados de pagar, según la liquidación que establece el artículo 19, causados desde la fecha en que el propietario actual adquirió el inmueble, se le cobrará la sanción moratoria a que se refiere el artículo 86.

La sanción prevista en este artículo no se aplicará a los predios rurales cuando el avalúo catastral de oficio, de que trata el artículo 19 no exceda los \$ 200.000.00.

Artículo 27. Para protocolarizar actos de transferencias, constitución o limitación de dominio de inmuebles, el notario, o quien haga sus veces exigirá e insertará en el instrumento el certificado catastral y el paz y salvo municipal expedidos por la Oficina de Catastros o el tesorero municipal.

Cuando se trate de inmuebles procedentes de la segregación de uno mayor en extensión, el certificado catastral exigido podrá ser el del inmueble del cual segrega.

Cuando las escrituras de enajenación total del inmueble se corran por valores inferiores a los avalúos catastrales vigentes, se ten

98

drá en cuenta para todos los efectos fiscales y catastrales, el avalúo catastral vigente en la fecha de la respectiva escritura.

Cuando se trata de procolarizar escrituras que contengan contratos de compra-venta de inmuebles que se vayan a construir o se estén construyendo el notario exigirá copia debidamente sellada y radicada, de la solicitud del avalúo del correspondiente inmueble acompañada del certificado de paz y salvo del lote donde se va a adelantar o se está adelantando la construcción.

Artículo 28. Los registradores de instrumentos públicos están obligados a enviar a las diferentes oficinas de catastro correspondiente, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, la información completa sobre las modificaciones de la propiedad inmueble ocurrida durante el mes anterior.

Artículo 29. La actualización del avalúo catastral prevista en el artículo 10. de la presente Ley no rige para los predios del Distrito Especial de Bogotá cuyo avalúo catastral ya hubiere sido reajustado, en desarrollo de lo dispuesto en el Acuerdo No. 1 de 1981 del Concejo de Bogotá.

En todo lo demás el catastro del Distrito Especial de Bogotá se regirá por las disposiciones de este capítulo.

Artículo 30. Facúltase a las Asambleas Departamentales para que,

99

a iniciativa del respectivo Gobernador, ordene la asociación de municipios con el fin de recaudar y administrar conjuntamente el impuesto predial.

Para todos los efectos estas asociaciones se organizarán y registrarán según lo dispuesto en la Ley 1a. de 1975 y sus disposiciones reglamentarias.

Artículo 31. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de un (1) año que transcurrirá a partir de la vigencia de esta Ley, para los efectos siguientes:

a. Reorganizar administrativamente las dependencias gubernamentales que sea necesario establecer un sistema nacional encargado de prestar los servicios de registro de instrumentos públicos, catastro y liquidación del impuesto predial.

b. En las ciudades capitales y en los municipios de más de 150.000 habitantes, o los que sean sede de asociaciones de municipios cuya población agregada supere este límite el Gobierno Nacional podrá crear como elementos del sistema nacional, oficinas encargadas de cumplir las funciones del Registro de la propiedad de inmuebles; de formación, actualización y conservación del catastro, y de facturación periódica del impuesto predial. Tales oficinas y

100

las establecidas en el Distrito Especial de Bogotá u otro municipio para cumplir funciones de catastro o registro deberán estar sujetas a la vigilancia y técnicas operativas, así como a la intervención administrativa que establezca el Gobierno Nacional.

c. Modificar el actual régimen de registro de instrumentos públicos, el de catastro en lo no previsto en la presente Ley, para adecuarlos a la operación de las funciones catastrales y de liquidación y facturación del impuesto predial de acuerdo con lo dispuesto en la presente Ley.

d. Establecer el régimen de control de los sistemas de catastro y registro, así como los procedimientos técnicos, administrativos y financieros, y

e. Establecer las normas de procedimiento para tramitar los recursos interpuestos contra el avalúo del predio o la liquidación del impuesto predial, así como el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios por sus errores u omisiones en el cumplimiento de estas normas.

3.1.2 Impuesto de Industria y Comercio

Artículo 32. El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comercia

101

les, industriales y de servicios que ejerzan o realicen en las respectivas jurisdicciones municipales directa o indirectamente, por personas naturales, jurídicas o por sociedades de hecho, ya sea que se cumplan en forma permanente u ocasional, en inmuebles determinados con establecimientos de comercio o sin ellos.

Artículo 33. 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 ventas de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y la percepción de subsidios.

Sobre la base gravable definida en este artículo se aplicará la tarifa que determinen los Concejos Municipales dentro de los siguientes límites:

1. Del dos al siete por mil (2 - 7%) mensual para actividades industriales y
2. Del dos al diez por mil (2 - 10%) mensual para actividades comerciales y de servicios.

Los municipios que tengan adoptados como base del impuesto los ingresos brutos o ventas brutas podrán mantener las tarifas que en la fecha de la promulgación de esta Ley hayan establecido por encima de los límites consagrados en el presente artículo.

Parágrafo 1o. Para aplicación de lo dispuesto en el presente artículo los Concejos Municipales expedirán los acuerdos respectivos antes del 30 de septiembre de 1984.

Parágrafo 2do. Las agencias de publicidad, administradoras y corredoras de inmuebles y corredores de seguros, pagarán de que trata este artículo sobre promedio mensual de ingresos brutos entendiéndose como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos de sí.

Parágrafo 3ro. Los distribuidores de derivados de petróleo pagarán el impuesto de que trata el presente artículo sobre el margen bruto fijado por el Gobierno para la comercialización de los combustibles.

Artículo 34. Para los fines de esta Ley, se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufacturas y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.

Artículo 35. Se entiende por actividades comerciales, las desti

103

nadas al expendio, compra-venta o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al detal y las demás definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo código o por esta Ley como actividades industriales o de servicios.

Artículo 36. Son actividades de servicio las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad, mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: Expendios de bebidas y comidas, servicios de restaurantes, cafés, hoteles, casa de huéspedes, moteles, amoblados, transportes y aparcaderos formas de intermediación comercial, tales como el carroteaje, la comisión, los mandatos y la compra-venta y administración de inmuebles, servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparación eléctrica, mecánica, automovilarias y afines, lavado, limpieza, teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contenga audio y video, negocios de montepios y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.

Artículo 37. El impuesto de avisos y tableros autorizados por la Ley 97 de 1913 y la Ley 84 de 1915 se liquidará y cobrará en adelante a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y comercio, con

104

una tarifa del quince por ciento (15 %) sobre el valor de éste, fijada por los Concejos Municipales.

Artículo 38. Los municipios sólo podrán otorgar exenciones de impuestos municipales por plazo limitado, que en ningún caso excederá de diez años, todo de conformidad con los planes de desarrollo municipal.

Artículo 39. Co obstante lo dispuesto en el artículo anterior, continuarán vigentes:

1. Las obligaciones contraídas por el Gobierno en virtud de tratados o convenios internacionales que haya celebrado o celebre en el futuro y las contraídas por la nación, los departamentos o los municipios, mediante contratos celebrados en desarrollo de la legislación anterior.
2. Las prohibiciones que consagra la Ley 26 de 1904, además; subsisten para los departamentos y municipios las siguientes prohibiciones:
 - a. La de imponer gravámenes de ninguna clase o denominación a la producción primaria, agrícola, ganadera o avícola, sin que se incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que éste sea.

105

b. Las de gravar los artículos de producción por elemental que éste sea.

c. Las de gravar con el impuesto de industria y comercio la explotación de canteras y minas diferentes de sal, esmeraldas y metales preciosos, cuando las regalías y participaciones para el municipio sean iguales o superiores a los que corresponderá pagar por concepto de industria y comercio.

d. La de gravar con el impuesto de industria y comercio, los establecimientos educativos públicos, las entidades de beneficencia, las culturales y deportivas, los sindicatos, las asociaciones de profesionales y gremiales sin ánimo de lucro, los partidos políticos y los hospitales adscritos o vinculados al sistema nacional de salud.

e. La de gravar la primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trate de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde haya una transformación por elemental que esta sea.

f. La de gravar las actividades del Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA.

Artículo 40. Este capítulo de la presente Ley se aplicará también al Distrito Especial de Bogotá.

106

3.1.3 Impuesto de Circulación y Tránsito y de Timbre sobre los Vehículos Automotores

Artículo 49. Los vehículos automotores de uso particular serán gravados por los municipios por concepto del impuesto de circulación y tránsito de que trata la Ley 48 de 1968, con una tarifa anual equivalente al dos por mil (2 %) de su valor comercial.

Parágrafo. Quedan vigentes las normas expedidas por los Concejos Municipales que regulen este impuesto respecto de vehículos de servicio público, así como las que hubieren decretado exenciones del mismo.

Artículo 50. Fijense las siguientes tarifas anuales del impuesto de timbre nacional establecido por el numeral segundo, del artículo 14 de la Ley 2a. de 1976 y regulando por el numeral 27 del artículo 10. del Decreto 3674 de 1981.

a. Vehículos automotores de servicio particular, incluidas las motocicletas con motor de más de 150 c.c. de cilindrada: Hasta \$ 350.000 de valor comercial, ocho por mil; entre \$ 350.001 y \$ 700.000 de valor comercial, doce por mil; entre \$ 700.001 y \$ 1.200.000 de valor comercial, veinte por mil; \$ 2.000.001 o más de valor comercial, veinticinco por mil.

b. Vehículos de carga de dos y media toneladas o más de \$350.000

107

de valor comercial: ocho por mil; entre \$ 350.001 y \$ 700.000 de valor comercial: doce por mil; entre \$ 700.001 o más de valor comercial: dieciseis por mil.

Artículo 51. Quedan exentos del impuesto previsto en el artículo anterior:

- a. Los vehículos clasificados dentro del servicio público de transporte.
- b. Los vehículos de propiedad de entidades de derecho público.
- c. Los buses destinados exclusivamente al transporte de estudiantes.
- d. Las bicicletas, motonetas y motocicletas con motor hasta de 185 c.c. de cilindrada.
- e. Los tractores, trilladoras y demás maquinaria agrícola, y
- f. Los tractores sobre oruga, cargadores, motorailas, compactadoras, motoniveladoras y maquinaria similar de construcción de vías públicas.

Artículo 52. Cédese el impuesto de timbre nacional de que trata el artículo 50 de esta Ley a los departamentos, intendencias, comisarías y al Distrito Especial de Bogotá, en consecuencia, dicho impuesto será recaudado por las referidas entidades territoriales. Sin embargo, los departamentos podrán convenir con los municipios capitales de departamentos y con aquellos donde existan Secretarías de Tránsito clase A formas de recaudación delegada del tribu

to.

Cédese igualmente el debido cobrar por este concepto a las entidades territoriales mencionadas en este artículo.

Artículo 53. Para la determinación del valor comercial de los vehículos automotores, el Instituto Nacional del Transporte, INTRA, establecerá anualmente una tabla con los valores correspondientes. Para vehículos no contemplados en esta tabla, el propietario deberá solicitar el valor comercial del INTRA.

Artículo 54. Cuando el vehículo entre en circulación por primera vez, conforme a las regulaciones vigentes, pagará por los impuestos de que tratan los artículos 49 y 50 de la presente Ley una suma proporcional al número de meses o fracción que reste del año.

Artículo 55. Los impuestos de circulación y tránsito y de timbre nacional sobre vehículos tendrán límites mínimos anuales de doscientos pesos (\$ 200) y ochocientos pesos (\$ 800), respectivamente.

Artículo 56. Los recaudos que los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá obtengan por el impuesto previsto en el artículo 50 de esta Ley, deberán destinar se por lo menos en un 80 % a gastos de inversión y/o servicios de la deuda contraída para inversión.

Artículo 57. El revisado de que trata el Decreto 1344 de 1970 se ealizará anualmente y su comprobante no podrá ser expedido sin la cancelación previa de los impuestos a que se refiere és ta Ley.

Artículo 58. En los municipios en donde no exista Secretaría de Tránsito Clase A, recaudarán el impuesto municipal de circulación y tránsito a que se refiere este artículo 49 de esta Ley por in termedio de sus tesorerías.

Parágrafo 1o. Es requisito para matricularse en las inspecciones departamentales de tránsito los vehículos de que trata este artí culo, además de la documentación exigida por otras normas, acredi tar la vecindad del propietario y la inspección del vehículo en la respectiva tesorería municipal.

Parágrafo 2. Tanto para traspasar propiedades de los vehículos a que se refiere este artículo, como para su revisado acompañar el paz y salvo por concepto del impuesto municipal de circulación y tránsito.

Artículo 59. A partir del año de 1984 los valores absolutos a que se refieren los artículos 50 y 55 de esta Ley se reajustarán anual mente en el porcentaje señalado por el Gobierno Nacional en el a ño inmediatamente anterior para el impuesto sobre la renta y com plementarios.

110

Artículo 60. Deróngase el numeral 28 del artículo 26 de la Ley 2da. de 1976 y todas aquellas disposiciones contrarias a este capítulo.

3.1.4 Impuesto al Consumo de Licores

Artículo 61. La producción, introducción y venta de licores destilados constituyen monopolios de los departamentos como arbitrio rentístico en los términos del artículo 31 de la Constitución Política de Colombia. En consecuencia, las Asambleas departamentales regularán el monopolio o gravarán esa industria y actividades si el monopolio no conviene, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

Las intendencias y comisarias cobrarán impuesto de consumo que de termina esta Ley para los licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos o similares, nacionales y extranjeros.

Artículo 62. Los vinos espumosos o espumantes, los aperitivos y similares nacionales serán de libre producción y distribución, pero tanto éstos como los importados causarán el impuesto nacional de consumo que señala esta Ley.

Artículo 63. En desarrollo del monopolio sobre producción, introducción y venta de licores destilados los departamentos podrán celebrar contratos de intercambio con personas de derecho público

o de derecho privado y todo tipo de convenio que, dentro de las normas de contratación vigentes permita agilizar el comercio de estos productos.

Para la introducción y venta de licores destilados, nacionales o extranjeros sobre los cuales el departamento ejerza el monopolio, será necesario obtener previamente su permiso, que sólo lo otorgará una vez se celebren los convenios económicos con las firmas productoras introductoras e importadoras en las cuales se establezca la participación porcentual del departamento en el precio de venta del producto sin sujeción a los límites tarifales en esta Ley.

Artículo 64. El impuesto de consumo que en la presente Ley, se regula es nacional, pero su producto se cede a los departamentos, intendencias y comisarias.

Artículo 65. Los impuestos de consumo cuyas tarifas se determinan en el artículo 66 de esta Ley, serán pagados a los departamentos, intendencias y comisarias por los productores según el caso. Las asambleas departamentales y los concejos intendenciales y comisariales expedirán las normas pertinentes para reglamentar los aspectos administrativos del recaudo del gravamen de consumo de aquellas que sean necesarias para asegurar su pago, impedir su evasión y eliminar el contrabando de los productos de que se trata esta Ley.

En todo caso el pago del impuesto de consumo contemplado en esta Ley es requisito para que el producto pueda ser vendido o distribuido.

Artículo 66. El impuesto de consumo sobre licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares se determina sobre el precio promedio nacional al detal en expendio oficial o en efecto de éste, del primer distribuidor autorizado, de la botella de 750 mililitros de aguardiente anisado nacional según lo determine el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Las tarifas por botella de 750 mililitros o proporcionalmente a su volumen, serán las siguientes:

- 1. El 35 % para licores nacionales y extranjeros.
- 2. El 10 % para vinos, vinos espumosos o espumantes aperitivos similares extranjeros.
- 3. El 5 % para vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares nacionales.
- 4. El 15 % para los licores que se importen o ingresen a la Intendencia de San Andrés y Providencia.

Artículo 67. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 63 de esta Ley los departamentos, intendencias y comisarías no podrán establecer gravámenes adicionales sobre fabricación, introducción, distribución, venta y consumo de licores, vinos, vinos espumosos

113

o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros, bodegajes obligatorios, gastos de administración o cualquier otro gravamen distinto al único de consumo que determina esta Ley. Los departamentos, intendencias y comisarías podrán establecer el servicio de bodegaje oficial, sin perjuicio de que los particulares puedan utilizar sin que ello les implique erogaciones o cargas adicionales, su propio sistema de bodegaje, conforme a las normas vigentes.

Artículo 68. Las bebidas alcohólicas destinadas a la exportación en tránsito no serán de gravamen alguno.

Artículo 69. Quedan vigentes las normas sobre el impuesto a las ventas aplicables a los licores, vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares y aquellas relativas a la cesión de este impuesto, así como el gravamen de fomento para el deporte de que trata el literal B del artículo 2 de la Ley 47 de 1968 y todas las normas relacionadas con el impuesto a las cervezas excepto la prohibición de gravar la industria y el comercio.

Artículo 70. El Gobierno Nacional en desarrollo de la potestad reglamentaria y teniendo en cuenta las normas técnicas del Ministerio de Salud y del ICONTEC, definirá qué se entiende por licores, vinos aperitivos y similares, para los efectos de esta Ley.

Artículo 71. El control sanitario de los productos a que se refie

114

re esta Ley, ejercerá por el Ministerio de Salud, de conformidad con las leyes vigentes y con los reglamentos que expida el Gobierno para garantizar la salubridad pública.

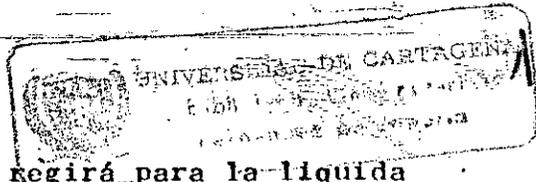
Artículo 72. A partir de la vigencia de esta Ley quedan derogadas las Leyes 88 de 1923, 34 de 1925, 38 de 1928, 47 de 1930 y los Decretos 2956 de 1955 y 131 de 1958 y todas las demás normas contrarias a lo dispuesto en este capítulo.

3.1.5 Impuesto al Consumo de Cigarrillos

Artículo 73. El consumo de cigarrillos de fabricación nacional, contengan o no insumos importados, causará en favor de los departamentos, intendencias o comisarias, un impuesto equivalente al 100 % sobre el precio de distribución, el cual se establecerá conforme a lo dispuesto en el Decreto extraordinario 214 de 1969.

Parágrafo. El departamento de Cundinamarca y el Distrito Especial de Bogotá continuarán distribuyendo el producto de este impuesto según lo establecido en el artículo 3º del Decreto 3258 de 1968.

Artículo 74. El consumo de cigarrillos de producción extranjera causará un impuesto del 100 % sobre el valor CIF vigente el último día de cada trimestre. Ese valor será certificado por el INCO MEX dentro de los diez primeros días del siguiente trimestre para



cada una de las marcas de cigarrillos y regirá para la liquidación de los impuestos durante dicho lapso. Así mismo fijará el Gobierno Nacional para el mismo período, el tipo de cambio aplicable para estos efectos.

Artículo 75. Los impuestos contemplados en este capítulo se cancelarán para cada cajetilla de veinte cigarrillos o proporcionalmente a su contenido.

Artículo 76. Los departamentos, intendencias, comisarias y Distrito Especial de Bogotá, no podrán establecer gravámenes adicionales sobre fabricación, introducción, distribución, venta y consumo de cigarrillos, nacionales y extranjeros, bodegajes obligatorios, gastos de administración o cualquier otro gravamen, distinto al único de consumo que determina esta Ley.

Los departamentos, intendencias y comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, podrán establecer contractualmente el servicio de bodegaje oficial, sin perjuicios de que los particulares puedan utilizar, sin que ello les implique erogaciones o cargas adicionales, su propio sistema de bodegaje, conforme a las normas vigentes.

Artículo 77. Para los cigarrillos provenientes de países con los cuales existía un régimen de comercio de igualdad de tratamiento con productos nacionales, se aplicará la base establecida en el

116

artículo 73.

Artículo 78. En los casos previstos en los artículos anteriores, el monto del impuesto no podrá ser inferior al que en la fecha de la presente Ley estén recibiendo las entidades territoriales de la República.

Artículo 79. Sobre el precio establecido en el artículo 74, los cigarrillos de producción extranjera pagarán un impuesto adicional del 10 % que regulará conforme a lo dispuesto en la Ley 30 de 1971.

Artículo 80. El sistema de pago de los impuestos regulados, en este capítulo será reglamentado por el Gobierno mientras dicha reglamentación entra en vigencia, los pagos se efectuarán de acuerdo con el sistema normativo actualmente operante en las entidades territoriales de la República.

Artículo 81. Los cigarrillos de que trata la presente Ley están sujetos, según el caso, a los impuestos de importación y cuotas de fomento, impuestos a las ventas y al gravamen establecido por la Ley 30 de 1971.

Artículo 82. Los cigarrillos extranjeros importados del exterior a la Intendencia de San Andrés y Providencia, pagarán a favor de ésta un impuesto único del 30 % sobre el valor CIF determinado en

117

la forma prevista en el artículo 74 en el puerto del Archipiélago. Los cigarrillos nacionales que se introduzcan a la Intendencia pagarán un impuesto único del 20 % sobre el precio de fábrica.

Artículo 83. Deróganse los impuestos establecidos en el artículo 2do. del Decreto 1626 de 1951, el artículo 7 de la Ley 4a. de 1963, el inciso A del artículo 6 de la Ley 49 de 1967; la Ley 36 de 1969 y las demás normas contrarias a este capítulo.

3.1.6 Impuesto a la Gasolina

Artículo 84. Los impuestos de consumo a la gasolina motor en favor de los departamentos y del Distrito Especial de Bogotá, serán del 0,6 por mil (0,6 ‰) para el año de 1984, del 1 por mil (1 ‰) para el año 1985 y del 2 por mil (2 ‰) para los años de 1986 y siguientes, y se liquidará sobre el precio de venta del galón al público.

Artículo 85. Los distribuidores al por mayor serán responsables del pago del impuesto a que se refiere el artículo anterior y estarán obligados a retenerlos en la fuente y a consignarlos dentro de los treinta días siguientes al mes en que se haya distribuido a orden de las entidades beneficiarias.

118

Artículo 86. El subsidio a la gasolina de motor en favor de los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá sobre el precio de venta del galón será del 0,9 por mil, para el año gravable de 1984 y del 1,8 por mil a partir de 1985.

La Empresa Colombiana de Petroleos lo girará directamente a las respectivas tesorerías departamentales y del Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 87. Los recaudos provenientes del impuesto de consumo subsidio a la gasolina motor sólo podrán ser invertidos en construcción de vías, mejoramiento y conservación de las mismas y en planes de electrificación rural.

3.1.7 Disposiciones Varias

Artículo 88. En caso de mora en el pago de los impuestos de que trata la presente Ley, se aplicarán las sanciones que para el mismo efecto están establecidas respecto del impuesto de renta y complementarios.

Artículo 89. Los impuestos nacionales que por esta Ley se ceden a las entidades territoriales adquirirán el carácter de rentas de su propiedad exclusiva a medida en que las asambleas, concejos intermunicipales y comisarías y el Concejo Distrital de Bogotá, en lo

de su competencia, los vayan adoptando dentro de los mismos términos, límites y condiciones establecidas por esta Ley.

Artículo 90. La presente Ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

3.2 LEY 12 DE 1986

Por la cual, se dictan normas sobre cesión de impuestos a las ventas o impuesto al valor agregado (IVA) y se reforma el Decreto 232 de 1983.

Artículo 10. A partir del 10. de julio de la vigencia fiscal de 1986, la participación de la cesión del impuesto a las ventas de que tratan las Leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973, 43 de 1975 y el Decreto 232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el 50 % del producto del impuesto. Este incremento se cumplirá en los siguientes porcentajes:

A partir del 10. de julio de 1986, el 30.5 % del producto anual del impuesto a las ventas; en 1987, el 32,0 %; en 1988, el 34,5%, en 1989, el 37,5 %; en 1990, el 41,0 %; en 1991, el 45,0 %; en 1992 y adelante, el 50 % del producto anual del impuesto a las ventas.

120

Parágrafo 1o. Hasta el 30 de junio de 1986, la participación de las entidades territoriales en el impuesto a las ventas será la que establecen los literales a, b, y c del artículo 1o. del Decreto No. 232 del 4 de febrero de 1983 y las retenciones serán las mismas que establece el artículo 2do. de este decreto.

Parágrafo 2. En las sobretasas temporales que se establezcan al impuesto a las ventas no tendrán participación las entidades territoriales.

Artículo 2. A partir del 1o. de julio de la vigencia fiscal de 1986 la participación en el impuesto a las ventas será asignada así:

a. Un porcentaje que crecerá progresivamente hasta 1992 para distribuir entre el Distrito Especial de Bogotá y todos los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías.

b. Un porcentaje para las intendencias y comisarías que será girado por la Nación directamente a las tesorerías intendenciales y comisariales.

c. Un porcentaje adicional al establecido en el literal a. del presente artículo que crecerá progresivamente hasta 1992 para distribuir entre los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías cuya población sea de menos de 100.000 habi

tantes.

d. Un porcentaje para los departamentos, intendencias y comisarías con destinos a las cajas seccionales de previsión o para los presupuestos de éstas, cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales.

e. El 0,1 % para la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, con destino a los programas de asesoría técnico-administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios en los niveles departamentales, intendenciales, comisariales y municipales, así como los diputados, concejales, consejeros intendenciales y comisariales.

La Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, cumplirá esta función, directamente o mediante contratos con universidades oficiales o privadas.

f. El 0,1 % con destino al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para atender exclusivamente, a los gastos suplementarios que demande la actualización de los avalúos catastrales en los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, que será girado también bimestralmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 3. El porcentaje a que se refiere el literal a. del ar

título segundo será el siguiente:

A partir del 1o. de julio de 1986, el 25,8 % del producto anual del impuesto a las ventas; en 1987, el 25,9 %; en 1988, el 26,4 %; en 1989, el 27 %; en 1990, el 27,5 %; en 1991, el 28 %; en 1992 y en adelante el 28,5 % del producto anual del impuesto a las ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal b. del artículo 2do. será el siguiente:

A partir del 1o. de julio de 1986, el 0,4 % del producto anual del impuesto a las ventas; en 1987, el 1,8 %; en 1988, el 3,8 %; en 1989, el 6 %; en 1990, el 9 %; en 1991, el 12,5 %; en 1992 y en adelante, el 16,8 % del producto anual del impuesto a las ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal c. del artículo 2do. será el siguiente:

A partir del 1o. de julio de 1986, el 0,7 % del producto anual del impuesto a las ventas; en 1987, el 0,6 %; en 1988, el 0,6%; y en 1989, 1990, 1991, 1992 y en adelante, el 0,5 % sin perjuicio de su participación en los términos de los literales a., y b. del artículo 2do. de la presente Ley.

123

El porcentaje a que se refiere el literal d. del artículo 2do. será el siguiente:

En 1986, el 3.5 % del producto anual del impuesto a las ventas; en 1987, el 3,5 %; en 1988, el 3,5 %; en 1989, el 3,8 %; en 1990, el 3,8 %; en 1991, el 3,8 % y en 1992, y en adelante, el 4 % del producto anual del impuesto a las ventas.

El porcentaje a que se refiere el literal f. del artículo 2do. será girado al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a partir del 1o. de julio de 1986 y esta será su participación en el producto anual del impuesto a las ventas desde esta fecha y en adelante.

El porcentaje a que se refiere el literal e. del artículo 2do. será girado a la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP a partir del 1o. de enero de 1987; y esta será su participación en el producto anual del impuesto a las ventas desde esta fecha en adelante.

Parágrafo. Los municipios a que se refiere el literal b. del artículo 2do. tendrán en consecuencia, además de su participación, según el literal a. del mismo artículo, el incremento adicional que se establece en el inciso 2 del presente artículo.

Artículo 4. La distribución del porcentaje adicional para las poblaciones de que trata el literal b. del artículo 2. de la presen

te Ley se hará entre los municipios en proporción a la población y al esfuerzo fiscal de cada uno de ellos.

Para determinar el monto de la participación que corresponde a cada municipio de este grupo, se procederá de la siguiente forma:

De acuerdo con la proporción que represente la población de cada municipio dentro del total de la del grupo previsto en el respectivo literal b. se asigna el monto de la participación que le corresponde a dicho municipio. A este monto se le resta la magnitud que resulte de la siguiente operación matemática:

Valor total de los avalúos catastrales del municipio multiplicado por la diferencia entre la tarifa efectiva promedio del impuesto predial del grupo del literal b. y la tarifa efectiva del impuesto predial del municipio correspondiente.

Parágrafo 1o. Entiéndese por tarifa efectiva promedio del grupo comprendido en el literal b. el resultado de la división del total de los recaudos del impuesto predial por el valor total de los avalúos catastrales.

Parágrafo 2. Entiéndese por tarifa efectiva del municipio, el resultado de la división del total de los recaudos del impuesto predial por el valor de los avalúos catastrales.

125

Parágrafo 3. Los cálculos de que trata el presente artículo, se rán elaborados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el primer bimestre de cada año, y deberá referir se al año inmediatamente anterior al de la vigencia fiscal dentro de la cual se hará la distribución del producto del impuesto a las ventas.

Los tesoreros municipales estarán obligados a informar al Ministro de Hacienda el valor total de los recaudos por concepto de impuesto predial, sobretasa e intereses, del año inmediatamente anterior, antes del 20 de enero.

Parágrafo 4. De los avalúos catastrales de cada municipio, se excluirá el valor de la propiedad inmueble de la Nación, el departamento y el municipio y la correspondiente a las instituciones e xentas por normas concordatarias.

Parágrafo 5. Dentro de los recaudos del impuesto predial, se incluirán las sobretasas y los intereses de mora en el pago del impuesto predial y las sobretasas.

Parágrafo 6. En ningún caso, la participación en cifras absolutas de los municipios podrá ser inferior a la suma que ellos reciban durante la vigencia de 1985.

Si alguno o algunos municipios reciben una cantidad inferior, tal

126

faltante se tomará del porcentaje adicional que va con destino a los municipios de menos de 100.000 habitantes.

Artículo 5. La distribución de la participación del impuesto a las ventas, de que tratan los literales a., b. y d. del artículo 2do. de la presente Ley, se hará proporcionalmente a la población de cada municipio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 4 de la presente Ley, para las poblaciones de menos de 100.000 habitantes.

Artículo 6. A partir de la vigencia de esta Ley, los municipios de todo el país y el Distrito Especial de Bogotá, podrán continuar destinando hasta el 25,9 % de los porcentajes establecidos en el inciso 1o. del artículo 3 de la presente ley, para atender gastos de funcionamiento e inversión.

La diferencia entre este valor y el tope de la asignación de la participación del impuesto a las ventas prevista para cada año, deberán utilizarla exclusivamente en gastos de inversiones.

Artículo 7. La proporción de la participación del impuesto a las ventas que el artículo 6 condiciona a gastos de inversión podrán destinarse a los siguientes fines:

a, Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagueyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y

127

redes.

- b. Construcción, pavimentación y remodelación de calles.
- b. Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.
- d. Construcción y conservación de centrales de transporte.
- e. Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos de primaria y secundaria.
- f. Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.
- g. Casas de cultura.
- h. Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias.
- i. Tratamiento y disposición final de basuras.
- j. Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.
- k. Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.
- l. Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.
- m. Pago de deuda pública interna o externa, constraídas para financiar gastos de inversión.
- n. Inversiones en bonos del fondo financiero de desarrollo urbano, destinadas a obtener recursos de créditos complementarios para la financiación de obras de desarrollo municipal.
- ñ. Otros rubros que previamente autorice el Departamento Nacional de Planeación.

128

Artículo 8. En los municipios donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50 % de la participación del impuesto a las ventas, en su zonas rurales y corregimientos, pero en los municipios de menos de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir al menos el 20 % de la participación del impuesto a las ventas en sus zonas rurales y corregimientos.

Artículo 9. La ejecución de planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, deberá ser vigilada por las oficinas de planeación de los departamentos, intendencias y comisarías a que pertenezcan.

Artículo 10. De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación en el impuesto a las ventas al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías, la nación hará las siguientes retenciones:

1. Para los municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes, el 30 % a partir del 1o. de julio de 1986.
2. Para municipios de más de 500.000 habitantes, el 50 % a partir del 1o. de julio de 1986.

129

Artículo 11. Del total de los recursos destinados por esta ley a los fondos educativos regionales, FER, no menos del 70 % se destinará a atender los costos de los servicios personales de los empleados docentes y administrativos de dichos fondos y el porcentaje restante de acuerdo a la distribución que establezca anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 12. Las plantas de personal docente y administrativo de los fondos educativos regionales, FER, previo certificado de disponibilidad presupuestal, deberán ser aprobados mediante decreto del Gobierno Nacional que deberá llevar la firma de los ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional y del jefe del departamento administrativo del Servicio Civil. Cualquier nombramiento de personal docente o administrativo en los fondos educativos regionales, FER por fuera de las plantas de personal, será de cargo del presupuesto de la entidad territorial respectiva y la Nación no asumirá los costos presentes o futuros que ello pueda representar.

Artículo 13. Revístese al Gobierno Nacional de facultades extra ordinarias por el término de un año, contado a partir de la sanción de la presente ley, para:

a. Reformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, o asignarlas a las entidades que se benefician con la cesión de que trata esta ley.

b. Asignar funciones de los Ministerios y Departamentos Administrativos a las entidades que se beneficien con la cesión de que trata esta ley, o suprimirlas; y modificar la estructura de tales ministerios y departamentos administrativos en lo que sea necesario para cumplir la función, por la entidad territorial a la cual se traslada.

c. Dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades beneficiarias de la cesión de que trata esta ley, con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella.

El proceso de ejecución de las normas que se dicten en ejercicio de estas facultades y la redistribución del gasto que resulte, tendrán que ser equivalentes a los incrementos de la participación a los impuestos a las ventas que resulte de esta ley y con eluya en 1992.

Artículo 14. Los municipios podrán celebrar contratos o convenios con entidades administrativas de los gobiernos nacional, departamental y municipal, para la realización de obras públicas o la prestación de algunos servicios públicos. Los convenios o contratos a que se refiere este artículo deberán ser coordinados por los departamentos, intendencias y comisarias a los que pertenezcan los respectivos municipios.

Artículo 15. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer retenciones del incremento de la cesión del impuesto a las ventas, a que se refiere esta ley, para atender el pago de obligaciones vencidas de los municipios con otras entidades públicas, dichas retenciones serán giradas directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las entidades acreedoras.

Parágrafo 1. Las entidades públicas acordarán previamente los saldos débitos con los municipios, mediante la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, si fuere necesario.

Parágrafo 2. Las obligaciones a que se refiere este artículo, deberán ser previamente certificadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 16. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá a los municipios las participaciones en el impuesto a las ventas sobre la base de seis (6) cuotas bimestrales calculadas según estimativos de apropiaciones de la respectiva Ley de presupuesto. El pago deberá hacerse dentro del mes siguiente al vencimiento del bimestre respectivo. El saldo pendiente de giro al finalizar cada vigencia fiscal deberá ser cancelado dentro los primeros cuatro (4) meses de la siguiente vigencia fiscal.

Parágrafo 1. Los acuerdos de gastos correspondientes a la cesión del impuesto a las ventas de que trata la presente ley, se harán

sobre la base del 80 % del aforo que aparezca en la Ley de presupuesto.

Parágrafo 2. Incurrirán en causal de mala conducta los funcionarios que retarden o se den a obstaculizar las transferencias o el pago y serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, como la destitución, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la ley penal.

Artículo 17. Los datos sobre población a que se refiere la presente ley serán correspondientes a las cifras más recientes elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Parágrafo. Para efectos de esta ley, la actualización de los datos sobre población que haga el Departamento Administrativo Nacional de Estadística debe comprender la totalidad de municipios del país.

Artículo 18. Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales necesarias para cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 19. Dos (2) representantes y dos (2) senadores de las comisiones tercera de la Cámara y el Senado, asesorarán al Ministerio de Hacienda en la revisión de los datos a que se refiere el

parágrafo 3 del artículo 4 de la presente ley.

Artículo 20. Para artículo transitorio el siguiente:

Para la vigencia fiscal de 1986, el Gobierno Nacional liquidará la participación en el impuesto a las ventas sobre la base de la población de las entidades territoriales y tomará en cuenta, para tal liquidación, las cifras más recientes de la población, elaborados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Artículo 21. La presente ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Para entender el mecanismo utilizado en el funcionamiento de esta cesión, es fundamental primero que todo, conocer cual es el campo normativo de la política de gastos públicos, dentro de la cual se incluye esta transferencia. Específicamente, el estatuto orgánico del presupuesto de la nación, al cual debe ceñirse todo el manejo del gasto público desde el punto de vista presupuestal, y por consiguiente la ejecución y control del mismo. Teniendo presente estas disposiciones, se puede sintetizar el mecanismo de los giros de la siguiente manera:

En primer lugar, se refiere a que existe un acuerdo mensual de ordenación de gastos que debe ser solicitado con un mes de anticipa

ción, en segundo término, comienza el trámite presupuestal del giro bimestral o relación de autorización, implicando dicho trámite el cálculo de la participación para cada municipio, su contabilización presupuestal, autorización del ordenador del gasto y auditeo por parte de la Contraloría General de la República. Reunidos los anteriores requisitos, son remitidos los giros a las entidades que les corresponde el pago, en este caso la Tesorería General de la República y las Administraciones de Impuestos Nacionales, tal como lo contempla el Decreto 2886 de 1981. Este trámite demora aproximadamente quince días. En el mecanismo señalado, la dirección general de presupuesto tiene que afrontar problemas por el tiempo de refrendación de los recaudos, y de esta manera iniciar el trámite de los giros. De otra parte, son necesarias las certificaciones mensuales de recaudo del impuesto a las ventas expedidas por parte de la Contraloría General de la República, no sólo para el seguimiento que se le hace al recaudo, sino porque al final de la vigencia fiscal es necesario reajustar los saldos de apropiación no girados, constituyéndose en reservas por girar durante la vigencia siguiente.

135

Cuadro No. 1

DISTRIBUCION DE CESION DEL IVA EN EL
MUNICIPIO DE TOLU (miles) SEGUN LA LEY 12 DE 1986

Años	Básico	Adicional	Total
1987	54.870	12.280	67.150
1988	76.810	26.020	102.830
1989	90.930	43.370	134.300
1990	113.620	75.580	189.200
1991	141.900	125.200	267.200
1992	177.200	203.200	380.400

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP)
 Unidad de Desarrollo Rural y Urbano (UDRU)
 Banco Central Hipotecario (BCH)

3.3 TASAS Y CONTRIBUCIONES

Tasas: Ya hemos visto como uno de los fines primordiales del Estado en sus diferentes manifestaciones; es la prestación de servicios de interés general a la comunidad. Pues bien, el municipio como ente autónomo y como entidad estatal más cercana a los ciudadanos,

136

tiene la obligación de prestar algunos servicios que la Nación o el departamento en cada caso no vengán facilitando. La prestación de estos servicios por parte del municipio exige lógicamente una retribución económica por parte del beneficiario directo con el servicio. Es a esa retribución o pago por el servicio lo que se denomina tasa o tarifa. Estas deben ser impuestas de manera racional; lo que implica que no sólo en términos sociales de un servicio, sino en términos económicos de una actividad generadora de gasto, debe ser aceptable y sostenible. Lo anterior por cuanto si bien no debe el servicio prestado (aseo, acueducto, electrificación, etc.) traducirse en una actividad generadora de renta y creadora de plusvalía, tampoco debe convertirse en una actividad deficitaria para los municipios.

Se busca pues, que la tasa o tarifa correspondiente a la prestación de un servicio, sea racional y pretenda así que a más de prestarse un servicio a la comunidad, éste no genere pérdidas o no se convierta como ocurre con muchos municipios en el cáncer del presupuesto, por haber establecido tasas deficitarias.

Contribuciones: Al referirse a este aspecto hacemos alusión especial a la contribución que con mayor fuerza ha impuesto en el país la desvalorización.

Aunque la Ley viene facultando a través de distintas normas a los municipios para establecer y reglamentar su jurisdicción la contri

437

bución de valorización uno de los mecanismos más importantes para lograr los procesos de los municipios, sólo unos pocos han aprovechado es sistema para sacar adelante sus obras. Este gravamen fué impuesto en Colombia desde 1921 con la Ley 25 y aunque en un principio se facultó únicamente a los municipios capitales de departamentos para imponerlo a las propiedades de su jurisdicción, posteriormente a partir de 1966 la ley extendía la posibilidad de establecer la contribución de Valorización a todos los municipios.

La contribución de valorización es un gravamen real por lo que no recae sobre el propietario, sino sobre la propiedad raíz que directa o indirectamente se beneficia o valorice con la ejecución de una obra de interés común.

El Código de Régimen Municipal define la contribución de valorización así: "Una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público que ejecute la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquier otra entidad de dercho público y que se beneficien a la propiedad inmueble". (Código de Régimen Municipal artículo 234).

Sólo podrá hacerse efectivo el derrame y recaudo por la misma entidad que recibe la obra y el ingreso se invertirá exclusivamente en la construcción de las mismas obras o en le ejecución de otras

obras de interés público que se proyecten por la entidad.

3.4 OTRAS LEYES DE DESCENTRALIZACION FISCAL

3.4.1 Ley 50 de 1984

Por la cual se dictan normas para proveer el financiamiento de presupuesto público, al fortalecimiento de los fisces municipales, se conceden unas facultades, se hace cesión y se dictan otras disposiciones.

Artículo 11. Cuando las entidades a que se refiere el artículo 39 numeral 2., literal de la Ley 14 de 1983 realicen actividades industriales o comerciales serán sujetos del impuesto de industria y comercio en lo relativo a tales actividades.

Artículo 12. El impuesto de industria y comercio a que se refieren los artículos 33 y 36 de la ley de 1983, se entenderán sin perjuicio de la vigencia de los impuestos a los espectáculos públicos, incluidas las salas de cine, consagradas y reglamentadas en las disposiciones vigentes.

Artículo 13. A partir de la vigencia de esta ley, cédese a los municipios de población inferior a 100.000 habitantes, el producido del recaudo del impuesto predial previsto en el artículo 10

139

de la Ley 128 de 1941, que constituirá un ingreso ordinario de dichos municipios. A partir de la vigencia de esta ley, eliminase el aporte previsto en el artículo 13 de la Ley 128 de 1941, para los municipios de población inferior a 100.000 habitantes.

3.4.2 Ley 55 de 1985

Por medio de cual se dictan normas tendientes al ordenamiento de las finanzas del Estado y se dictan otras disposiciones.

Artículo 59. En desarrollo de lo previsto en el inciso 10, del artículo 239 del Decreto extraordinario 222 de 1983, el gobierno podrá someter a revisión de legalidad por el Congreso del Estado los contratos de empréstito externo de la Nación, de las entidades territoriales y descentralizadas. La revisión comprenderá la autorización legal en virtud de la cual el contrato se celebre, la competencia de los funcionarios y la capacidad de las demás partes que en él intervienen; el régimen legal de las estipulaciones acordadas, las prescripciones de orden fiscal y, en general, todo lo relativo a su celebración.

El dictamen del Concejo de Estado que declare válidamente celebrado el contrato, no será susceptible de controversia jurisdiccional.

Artículo 60. La exención establecida en el artículo 9 de la Ley 50 de 1984 para los sistemas de importación-exportación previstos en el artículo 172 del Decreto 444 de 1967 se aplicará también a las modalidades contempladas en los artículos 173, 174 y 179 del mismo decreto.

Artículo 61. Los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta del orden nacional, podrán ser gravados con el impuesto predial en favor del correspondiente municipio.

Artículo 62. Para efectos de la correcta liquidación y pago del impuesto de industria y comercio, los Concejos Municipales expedirán los Acuerdos que garanticen el efectivo control y recaudo del mencionado impuesto.

Artículo 63. Los municipios podrán solicitar a la Dirección General de Impuestos Nacionales, copia de las investigaciones existentes en materia de los impuestos sobre renta y sobre las ventas, los cuales podrán servir como prueba, en lo pertinente a la liquidación y cobro del impuesto de industria y comercio.

A su turno, la Dirección General de Impuestos Nacionales podrá solicitar a los municipios, copia de las investigaciones existentes en materia de impuesto de industria y comercio, las cuales

141

podrán servir como prueba en lo pertinente, para la liquidación y cobro de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas.

Artículo 64. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga el artículo 16 del Decreto 2348 de 1974 y el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 48 de 1983.

3.4.3 Ley 130 de 1985

FONDOS OBREROS MUNICIPALES

Artículo 1. Las apropiaciones previstas en los artículos 10. de la Ley 61 de 1936 y 14 del Decreto 1465 de 1953 y demás disposiciones concordantes, podrán ser destinadas por los municipios para realizar programas conjuntos con el Instituto de Crédito Territorial o las entidades oficiales o particulares con vigencia del Estado y que cumplan objetivos similares a este instituto.

Parágrafo. En el caso anterior o cuando la inversión se hiciera directamente por el municipio con recursos del Fondo Obrero, regirán respecto a plazo de amortización, interés, garantía y demás condiciones financieras para la adjudicación, los que tengan fijados el Instituto de Crédito Territorial en sus programas de vivienda popular para la clase trabajadora.

142

Artículo 2. Las apropiaciones de que trata el artículo anterior podrán destinarse, además, a los siguientes fines complementarios de la vivienda:

1. La inversión en títulos valores representados en bonos u otras inversiones, emitidos por el Banco Central Hipotecario, mientras se destinen estas apropiaciones a programas específicos de vivienda popular.

2. La adquisición de terrenos para conformar zonas de reserva destinadas a proyectos de vivienda.

Artículo 3. Esta ley rige desde su promulgación y deroga en forma expresa el inciso 4 del artículo 10. de la Ley 61 de 1936 y demás disposiciones que le sean contrarias.

143

4. PRESUPUESTO MUNICIPAL DE TOLU

4.1 ORDENANZA No. 97 de 1985

4.1.1 Disposiciones Generales

Definición: El presupuesto es un acto administrativo mediante el cual el Concejo Municipal calcula anticipadamente las rentas y los ingresos que autoriza los gastos públicos para el período fiscal respectivo, conforme a los planes y programas de corto, mediano y largo plazo, presentado de tal manera que indique las funciones, los programas, las actividades y proyectos del gobierno municipal.

Período fiscal: El período fiscal se inicia el 1o. de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Vencido este término las apropiaciones del presupuesto no podrán ser adicionadas ni contra creditadas, ni contraerse obligaciones con cargo a ellas.

Ingresos, rentas y gastos: Todas las rentas y los ingresos, al igual que los gastos figurarán en el presupuesto. Los recaudos provenientes de ingresos corrientes constituirán un acervo común sobre el cual se girará para atender a los gastos de la administra

ción. Los ingresos provenientes de rentas con destinación especial se mejorarán por separado de los fondos comunes, a efecto de cumplir con la destinación que se le ha asignado. A los recursos provenientes del crédito se le llevará una cuenta especial con el fin de asegurar que sus giros se destinen a las inversiones que fueron previstas.

División del presupuesto: El presupuesto se compone de tres partes:

- 1a. Ingresos
- 2da. Egresos
- 3ra. Disposiciones generales

Entre las dos primeras se guardará el más estricto equilibrio.

Contenido del presupuesto: Los ingresos contendrán una relación detallada de los valores que estimen habrá de recaudarse, reconocerse o causarse durante el período fiscal respectivo.

Los egresos contendrán una relación detallada de las apropiaciones asignadas para el mismo período, debidamente clasificadas por dependencias, capítulos y artículos y siempre guardando el equilibrio presupuestal.

Las disposiciones generales del presupuesto son normas de carácter

115

transitorio tendientes a asegurar una ordenada ejecución del presupuesto. Por medio de ellas no se podrán crear nuevos impuestos, no obligar a los existentes, ni derogar, ni modificar acuerdos vigentes ni disponer nuevos gastos, ni otorgar autorizaciones para contratar empréstitos o contraer obligaciones.

Nuevos ingresos: Si la administración municipal considera necesario incorporar nuevas fuentes de ingresos, dispondrá en proyectos separados su cómputo y programará las apropiaciones que en ellos deba atenderse. Los proyectos se realizarán a medida que vayan obteniéndose los recursos.

Capítulos de los egresos: Las apropiaciones para gastos contemplan dos capítulos:

- a. Gastos de funcionamiento.
- b. Gastos de inversión.

Los primeros se componen de cuatro grupos: Servicios personales, gastos generales, transferencias y deuda pública, los segundos de dos grupos: Inversión directa e inversión indirecta.

Servicios personales:

Se entiende por servicios personales la retribución de los trabajos ejecutados por el personal de nómina, técnico y de planilla bien sea que predomine entre ellos la actividad intelectual o ma

116
terial.

Gastos generales:

Son los causados por la adquisición de bienes y pagos de servicios indispensables para el normal funcionamiento de la administración municipal.

Transferencias:

Como su nombre lo indica, son las erogaciones que hace el gobierno municipal a favor de personas o entidades sin recibir contraprestación alguna en bienes o servicios; incluye además las prestaciones sociales.

Deuda pública:

Comprende aquellos pagos destinados a la amortización a capital, intereses, comisiones y demás gastos inherentes a los empréstitos utilizados generalmente para inversiones.

Inversión directa:

Comprende los pagos de las obras de desarrollo realizadas directamente o por la administración municipal.

Inversión indirecta:

Comprende los pagos de las obras de desarrollo realizadas a través de otras entidades o personas.

Presunción de gastos de funcionamiento. En caso de duda acerca de si un gasto es de funcionamiento o de inversión, se presumirá que corresponde a la primera categoría.

Factores para el monto de las apropiaciones: El monto de las apropiaciones se asignará de acuerdo a las siguientes normas:

a. Las partidas para gastos de funcionamiento se ajustarán a los estrictamente indispensables y en cuanto a los servicios personales, se incluirán teniendo en cuenta los acuerdos, decretos o convenciones vigentes sobre asignaciones.

b. Los gastos generales se apropiarán considerando el costo real de los mismos y si fuera de incrementarlos, debe existir una razón que los justifique.

c. Las partidas para el pago de la deuda pública deberán corresponder exactamente al valor del servicio de los empréstitos.

d. Los gastos de inversión se aforarán según los planes y programas debidamente adoptados.

Fuerza restrictiva. En el proyecto de presupuesto no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un gasto decretado por la ley, ordenanza, decreto anterior, obligaciones contractuales o a créditos judicialmente reconocidos.

MS

Contenido del proyecto: El proyecto de presupuesto se acompañará de una clara exposición de motivos sobre la situación económica y financiera del municipio. Llevará igualmente información completa sobre el resultado presupuestal del ejercicio anterior, los fundamentos de los estimativos de ingresos, la justificación de las apropiaciones solicitadas y el estado de la deuda pública.

Requisitos para la presentación de ingresos: La parte correspondiente a los ingresos deberá presentarse detalladamente con renglones numerados, en orden continuo ascendente, y acompañado de la siguiente información:

- a. Disposiciones en que se fundamenta la inclusión de cada renglón de ingresos.
- b. Nombre descriptivo del ingreso respectivo.
- c. Razones en que se fundamenta el aumento o disminución del cómputo de cada renglón respecto del producto del año anterior a aquel en que se prepara el presupuesto.

Requisitos para la presentación del egreso: Las apropiaciones para gastos, tanto de funcionamiento como de inversión se presentarán acompañadas de los siguientes datos:

- a. Disposición legal, sentencia o contrato en que se basa la in

149'

corporación de cada partida.

b. Descripción general de las funciones de cada dependencia municipal.

c. Analizar los programas y objetivos a desarrollar, enunciando específicamente los recursos necesarios y su posible costo.

d. Razones en que se basa el aumento o disminución de las partidas solicitadas en el proyecto, con relación a lo ejecutado en el año anterior.

e. Detalle de las partidas solicitadas distribuidas por programas y por objeto del gasto y enumeradas por dependencias en orden ascendente.

De la repetición del presupuesto: Si el decreto de presupuesto no fuere aprobado por el Gobernador, el Alcalde municipal procederá inmediatamente a expedir un nuevo decreto, acatando estrictamente las observaciones formuladas. El no cumplimiento de esta norma o su dilación injustificada, lo hará responsable a multas de \$ 20. a \$ 1.000 sin perjuicio de ser informado a sus superiores inmediatos sobre esta anomalía.

Noción de recaudos y de ingresos: Recaudar un ingreso es percibir su importe en moneda legal colombiana; bajo la aceptación

150

genérica de "ingresos" se entiende el producto de los impuestos, tasas, multas, rentas contractuales, servicios, y en general, todo renglón computado o susceptible de serlo dentro del presupuesto.

Régimen de la ejecución presupuestal: La ejecución del presupuesto se regirá por medio de planes mensuales de gastos, que elaborará el alcalde mediante decreto con la asesoría del tesorero municipal.

Cuantía de planes: El monto de los planes de gastos no podrá exceder durante los ocho (8) primeros meses de año de la doceava parte del presupuesto de los ingresos corrientes. En los meses de septiembre a noviembre, a juicio del alcalde podrá incrementar se el monto, teniendo en cuenta las necesidades de cada dependencia y considerando el monto de los ingresos conocidos al momento de elaborar los respectivos planes procurando no romper el equilibrio presupuestal. En cuanto a las apropiaciones para gastos compensados, se tendrán en cuenta los ingresos efectivos; el plan de gastos del mes de diciembre se elaborará de acuerdo a las necesidades de dicho período.

Clasificación de las apropiaciones: Los planes de gastos tendrán tres sesiones: Una para gastos pagaderos con el producto de los ingresos corrientes, otras para los desembolsos a cubrir con fondos de destinación especial, y la última para los giros que deban

atenderse con fondos provenientes de recursos del crédito; las
dos últimas se incluirán en el plan, según lo permitan las dispo
nibilidades de tales fondos en tesorería.

Apropiaciones para gastos ordinarios: Las apropiaciones especifi
cas liquidadas para cubrir gastos ordinarios de la administración
se harán dentro de los planes de gastos por dozavas. En cuanto a
los servicios personales se podrán autorizar en un mayor valor
cuando el costo de la nómina exceda el de la apropiación, mien
tras se efectúan los ajustes presupuestales.

Apropiaciones para transferencias: Las transferencias se consig
naran en los planes de igual forma que los gastos ordinarios, sal
vo que circunstancias especiales aconsejen otra forma de programa
ción.

Apropiaciones para la deuda pública: Las apropiaciones correspon
dientes al servicio de la deuda pública se harán de acuerdo a su
vencimiento.

Apropiaciones para inversión: Las apropiaciones para inversión
directa no podrán exceder en el respectivo plan de gastos de las
necesidades del respectivo proyecto. Las de inversión indirecta
no excederán del valor de los vencimientos pactados en los respec
tivos contratos.

Apropiaciones para gastos totales: Las apropiaciones votadas para sufragar obligaciones en un sólo contado o aquellas en que la parcialización del gasto pueda perjudicar la finalidad a que están destinadas podrán incluirse en su totalidad en los planes de gastos, siempre que la situación de tesorería así lo permita.

Acumulación de saldos: Los saldos no gastados de los planes de gastos en cada artículo son acumulables y podrá girarse contra ellos en los meses siguientes.

Término para la expedición del plan: El plan de gastos deberá ser expedido dentro de los cinco (5) días anteriores al período en el cual entra en ejecución el mismo, a excepción del mes de enero, el cual se hará dentro de los diez (10) primeros días.

Una copia se remitirá a la División de Examen de Cuentas de la Contraloría Departamental junto con las cuentas que rinde el tesorero.

Prelación del gasto: En la ejecución del presupuesto se tendrá en cuenta la siguiente prelación del gasto: Orden público, deuda pública, asignaciones, prestaciones sociales, gastos generales, aportes, transferencias, subvenciones, becas, etc.

Adiciones y traslados de acuerdos mensuales: Los acuerdos de gastos podrán ser adicionados, mediante solicitudes formuladas del 15 al 25 del mes en que rige el acuerdo, en casos de excepcional

153

urgencia plenamente comprobada para atender la buena marcha de la administración. Las adiciones que no se ajusten a necesidades de esa naturaleza, no podrán tramitarse. Igual norma y el mismo término rigen para los traslados de acuerdo.

Las adiciones y traslado de acuerdo mensual los efectuará el alcalde y copia de ellas serán remi tidas a la División de Examen de Cuentas de la Contraloría Departamental junto con las cuentas que rinde el tesorero.

Parágrafo. En ningún caso el monto de los acuerdos de gastos concedidos podrán exceder la apropiación asignada en cada rubro presupuestal.

Forma de acordar y pagar los auxilios: De conformidad con la situación de tesorería los auxilios se acordarán por doceavas partes y se pagarán a partir del mes de marzo, mes en cual se girarán los tres primeras cuotas, salvo aquellos casos en que por circunstancias justificadas, se determine otra forma de pago.

Presupuesto asignado a los Concejos: Las partidas asignadas al Concejo Municipal, no podrán ser contracreditadas ni trasladadas por el alcalde. Los traslados a que hubiere lugar los podrá realizar la Mesa Directiva, mediante resolución.

Incorporaciones: Los ingresos causados y no percibidos, y las

154

obligaciones contraídas y no pagadas, se incorporarán al presupuesto del año siguiente así:

Los ingresos al numeral " debido cobrar de vigencias anteriores" los gastos, al artículo para "pagos de pasivos de vigencias expiradas".

Pignoración de ingresos: Cuando por la ley, ordenanza o acuerdo se destinen o pignoren ciertos ingresos, con el fin de cubrir de terminados pagos, se computarán tanto los ingresos como los gastos, siguiendo las normas generales de presupuesto.

Capítulos de los ingresos: La parte de los ingresos contendrá los siguientes capítulos:

- a. Ingresos Corrientes.
- b. Fondos con destinación especial.
- c. Ingresos de capital.

Los ingresos corrientes son aquellos que en forma regular recauda el tesorero municipal; se dividen en tributarios y no tributarios, a ambos corresponde el producto de los impuestos, servicios, participaciones, aportes, tasas, multas, rentas contractuales y de más ingresos autorizados por leyes, ordenanzas, decretos o acuerdos.

NS

Los ingresos para fondos con destinación especial, se dividen al igual que los corrientes, en tributarios, los cuales son recaudados para ser girados con una finalidad preestablecida, lo que quiere decir, que un ingreso o un programa concreto dentro del presupuesto.

Los ingresos de capital están formados por los recaudos del crédito (empréstitos, bonos, etc.) rendimiento de inversión financiera, venta de valores bursátiles, venta de bienes, aportes de capital y donaciones.

4.1.2 Preparación del Proyecto de Presupuesto

Iniciación del proyecto.

La administración municipal, por conducto del alcalde o de la Secretaría de Hacienda donde exista, iniciará la preparación del proyecto de acuerdo sobre presupuesto para el período fiscal siguiente, con la debida antelación a la reunión en sesiones ordinarias del Concejo Municipal, (mes de noviembre).

Informaciones que sirven de base para las apropiaciones.

Los jefes de dependencias municipales (personeros, tesoferos o secretarios) suministrarán al alcalde, con la debida antelación a la presentación del proyecto de presupuesto al Concejo, un detalle motivado y discriminado de las apropiaciones requeridas, para

156

el período fiscal siguiente.

Factores para el cálculo de ingresos.

El cálculo de ingresos se efectuará considerando los siguientes aspectos:

a. La tendencia de los recaudos en cada uno de los renglones reñtínicos, durante los nueve (9) primeros meses del año fiscal, en que se presente el proyecto, más los recaudos de los tres (3) últimos meses de la vigencia inmediatamente anterior.

b. Tratándose de entidades que actúan con un presupuesto autónomo, el cálculo para ello tendrá como base, el total de la recaudación del año fiscal inmediatamente anterior.

c. La efectividad de los cómputos presupuestales, y comportamiento de un período no inferior a cinco (5) años, y

d. También se considerará el crecimiento vegetativo, las perspectivas económicas y financieras, así como otras variables que puedan influir en su cálculo.

Cálculo de los recaudos del crédito.

Para establecer la cuantía de los recursos del crédito necesarios en el respectivo período fiscal, se tomará en consideración las operaciones de crédito debidamente contratadas.

157

4.1.3 Presentación del proyecto de presupuesto

Presentación: El proyecto de acuerdo sobre presupuesto municipal, ajustado estrictamente al modelo que para tal efecto prescribe la Contraloría, será presentado por el alcalde a la consideración del Concejo dentro de los primeros diez (10) días de sesiones ordinarias del mes de noviembre, y debe entregarse ejemplar de él a cada edil.

4.1.4 Estudio y discusión del proyecto de presupuesto

Aspecto legal. El mismo día en que se presente a la consideración del Concejo el proyecto de presupuesto, se pasará a la comisión respectiva para que lo estudie en su aspecto legal, y rinda informe en un término no mayor de cinco (5) días, con el fin de sostenerlo a primer debate, o devolverlo al alcalde según el caso.

Informe para primer debate: Para efectos del informe de que trata el artículo anterior, la comisión de presupuesto verificará el lleno de los requisitos establecidos en este estatuto.

Vencimiento del término. Si vencido el término fijado por el artículo 344, la comisión no hubiere rendido informe, el Presidente del Concejo someterá a primer debate el proyecto presentado

158

por el gobierno municipal.

Sesiones de la Comisión de Presupuesto. Las sesiones de la comisión de presupuesto tiene carácter privado, y a ellas sólo pueden concurrir con voz pero sin voto, los demás concejales, el alcalde y los jefes de dependencias municipales.

Devolución del proyecto al alcalde. Si la comisión devolviera al alcalde el proyecto de presupuesto, por no haberse presentado de acuerdo con las disposiciones reglamentarias, éste deberá devolverlo con las correcciones pertinentes, dos (2) días después de recibido.

Estudio para segundo debate. Aprobado el proyecto de presupuesto en primer debate, volverá a la comisión respectiva, para que lo estudie y rinda informe para segundo debate en el término de cinco (5) días, el proyecto sólo podrá modificarse en la forma prevista en los reglamentos de la Corporación, y figurará en primer lugar en el orden del día de la sesión.

Segundo debate del proyecto. Si vencido el término de que trata el artículo anterior, la comisión no hubiere rendido informe, el presidente del concejo por sí o a petición de cualquier concejal exigirá a la comisión la devolución del proyecto y, abrirá el segundo debate del mismo, sin perjuicio de considerar durante dicho debate el informe y las modificaciones que presente la comisión.

159

Tercer debate. Para tercer debate se considerará el proyecto en forma ordinaria, y podrá prescindirse de la lectura de los cuadros de ingresos y egresos, de los créditos adicionales y de los contracréditos.

Sesiones preferenciales. Si faltando diez (10) días para clausurar sesiones ordinarias el concejo no estuviere definitivamente aprobado, el proyecto de presupuesto, las sesiones siguientes se destinarán preferencialmente a la discusión y aprobación de dicho proyecto.

4.1.5 Liquidación previa del presupuesto

Contenido del decreto de liquidación. Corresponde al alcalde dictar el decreto sobre liquidación previa del presupuesto aprobado por el concejo. Para su elaboración se tendrá en cuenta las siguientes premisas:

- a. Se tomará como base, el proyecto de presupuesto presentado por la administración municipal al concejo.
- b. Se agregará, rebajará o suprimirá todo lo que haya sido agregado, rebajado o suprimido por el concejo.
- c. Se corregirán los errores aritméticos y de leyendas en que se

haya incurrido ajustando los renglones, tanto de ingresos como de egresos, a efectos de conservar el equilibrio presupuestal.

d. Se repetirán con exactitud, las leyendas de los artículos de ingresos y egresos que aparezcan en el proyecto original, con las modificaciones introducidas por el concejo.

e. En la parte de las disposiciones generales, se insertarán las que hubiere aprobado el concejo.

Epoca de la liquidación, elaboración y distribución. El decreto de liquidación previa del presupuesto deberá expedirse antes del 31 de diciembre de cada año, y se copiará junto con los créditos y contracréditos votados por el concejo. Este documento se distribuirá entre las dependencias que lo requieran.

4.1.6 Acuerdo de presupuesto

Sanción y objeciones. Expedido y aprobado por el concejo el proyecto de acuerdo sobre presupuesto, pasará al alcalde para su sanción y promulgación, o para formular objeciones si fuera el caso.

Fundamento de las objeciones. El alcalde podrá objetar el proyecto de acuerdo de presupuesto en la forma prevista en la ley de Ré

161

gimen Político y Municipal.

Nulidad o suspensión del acuerdo de presupuesto. Si la jurisdicción contencioso administrativa declara la nulidad o la suspensión provisional del acuerdo de presupuesto, regirá en el resto de la vigencia desde que se declare la nulidad hasta que se levante la suspensión provisional, el presupuesto del año anterior, conforme a las normas sobre presupuesto.

Nulidad o suspensión de numerales de ingresos. Si la nulidad o la suspensión provisional afectara alguno o algunos de los numerales de ingreso, el alcalde contracreditará apropiaciones de gastos que no sean forzosas, por igual valor.

Nulidad o suspensión de artículos de egresos. Si la nulidad o la suspensión provisional afectare alguno o algunos de los renglones de gastos, el alcalde pondrá en ejecución el presupuesto en la parte válida y procederá a efectuar los contracréditos a que hubiere lugar.

4.1.7 Presupuesto por Decreto

El proyecto elevado a decreto. Si presentado el proyecto sobre presupuesto dentro del término legal, no fuere aprobado por el concejo, el alcalde adoptará mediante decreto, el proyecto sobre

tido a consideración del cabildo.

Repetición del presupuesto. Si el proyecto de presupuesto presentado fuera del término legal, no fuere aprobado por el concejo, regirá para la respectiva vigencia el presupuesto del año anterior, conforme a lo establecido en los artículos siguientes:

- a. El presupuesto de rentas e ingresos y egresos, aprobado para el periodo fiscal anterior.
- b. Los créditos adicionales, tanto a las rentas como a las apropiaciones para gastos, debidamente abiertos en el mismo presupuesto.
- c. Los traslados efectuados por el ejecutivo municipal o por el concejo.

Fecha de expedición. El derecho sobre repetición o adopción del presupuesto, será expedido por el ejecutivo municipal a más tardar el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior en el que ha de tener vigencia.

Ajustes al presupuesto, y en guarda de su equilibrio, el ejecutivo municipal hará los cálculos de las rentas e ingresos del nuevo ejercicio de conformidad con las siguientes normas:

- a. Eliminará los renglones de rentas o de ingresos adicionales

163

que no puedan ser incorporados nuevamente.

b. Suprimirá los renglones correspondientes a los recursos del crédito autorizados por una sola vez, en la cuantía en que hayan sido utilizados.

c. Estimaré cada uno de los renglones de rentas e ingresos del nuevo ejercicio, sin exceder del cálculo del presupuesto repetido pero teniendo en cuenta en cada caso, todos los factores de disminución que puedan presentarse.

d. Los renglones de gastos que fuere necesario reajustar, serán tenidos en cuenta para ser financiados con los mayores recursos, si se presentaren.

e. Suprimirá los gastos que hayan sido autorizados por una sola vez.

f. Eliminaré las apropiaciones para cubrir los créditos ya extinguidos.

g. Suprimirá en general, todas aquellas sumas que hubieren sido apropiadas y gastadas, por el monto señalado en la norma que decretó el gasto. De acuerdo con las suspensiones anotadas, podrán efectuarse los contracréditos a que haya lugar, en el presupuesto de renta, ingresos y egresos.

164

Ingresos no previstos en el presupuesto repetido. Cuando no se incluyan en el decreto la repetición del presupuesto rentas o ingresos que hayan de recaudarse en las respectivas vigencias, por no haber figurado en el presupuesto de cuya repetición se trata, podrán abrirse, con base a ellos los créditos adicionales que correspondan, con sujeción a las normas del presente estatuto.

Aplicación de las disposiciones generales. Las disposiciones generales pertinentes que versen sobre ejecución del presupuesto repetido, regirán el año en que se repita, siempre que no sean incompatibles con la situación excepcional prevista.

4.1.8 Ejecución del Presupuesto

Noción de la ejecución de presupuesto. La ejecución de presupuesto corresponde al alcalde, con arreglo a las disposiciones del presente estatuto.

Incorporación de ingresos y egresos. En los primeros diez (10) días del mes de enero, el alcalde, autorizado por el concejo, incorporará al presupuesto, previa certificación del auditor si lo hay, la existencia en caja a diciembre 31 que corresponda al presupuesto de la vigencia inmediatamente anterior.

163

En idéntica forma, se aforarán los numerales correspondientes al débito cobrar, y los artículos para el pago de pasivos de vigencias expiradas.

Competencia para el recaudo. A la tesorería municipal corresponde el recaudo de todos los ingresos municipales por los diferentes conceptos que figuran consignados en el presupuesto, con las excepciones previstas en esta ordenanza.

La Contraloría preescribirá las normas y los diseños para efectuar tales recaudos.

Ordenador exclusivo. Corresponde al alcalde, con arreglo a las disposiciones de la presente ordenanza, la ordenación de todos los giros con cargo a las apropiaciones que figuren en el presupuesto de cada vigencia, pudiendo delegar sólo en el Secretario de Hacienda.

Operaciones a corto plazo. Las disposiciones del presente capítulo no rigen respecto de los empréstitos de tesorería, destinados a mantener la regularidad de los pagos que se cubren en las respectivas vigencias fiscales, siempre que la cuantía de tales empréstitos no alcance en conjunto a más del 10 % de los ingresos ordinarios de la entidad prestataria. Estos no requieren autorizaciones ni se incluyen en el presupuesto.

166

La autorización parcial o total de tales préstamos de tesorería, no afectan el presupuesto de gastos de la vigencia, pues se cubren con los recursos corrientes que se esperan recibir, pero en el evento de que quedaren partidas sin cancelar en el respectivo año, automáticamente se convierten en deuda pública y en ese caso, si es necesario canalizarlas a través del presupuesto. Los intereses y comisiones que generen estas operaciones de crédito a corto plazo, si afectan el presupuesto tanto el período en el cual se adquirieran como en la vigencia posterior, si todavía persisten.

4.1.9 Traslados

Competencia para traslados y certificaciones. En receso del Concejo, podrá el alcalde efectuar traslados presupuestales si está autorizado previamente por dicha corporación, siempre que la auditoría certifique las disponibilidades correspondientes. Sin embargo, la Contraloría Departamental podrá autorizar los traslados cuando se presentaren situaciones imprevistas o especiales que puedan producir las suspensiones de un servicio o pago urgente a cargo de la administración municipal, de la cual se deriven perjuicios notorios para el municipio.

Cuando estuviere reunido el concejo. Estando reunido el concejo, los traslados presupuestales se tramitarán a través de proyectos

167

de acuerdos, presentados por el alcalde, acompañados de la respectiva certificación de disponibilidad expedida por el auditor.

Es entendido que cuando el alcalde ha sido investido de facultades especiales por el concejo, podrá efectuar los traslados específicos a que se refieren las autorizaciones, aunque la corporación se encuentre reunida. Pero también en este caso necesita la certificación de disponibilidad.

Traslados que no pueden realizarse. No podrán trasladarse el total, o parte de una apropiación para gastos en los siguientes casos:

- a. Cuando se trate de partidas destinadas al pago de asignaciones o gastos fijos, a menos que por una norma expresa se haya disminuido el costo del respectivo artículo.
- b. Cuando se trate de partidas destinadas al pago de servicios permanentes, como el de la deuda pública, salvo que se demuestre que existe un sobrante innecesario.
- c. Cuando el objeto para el cual fué destinada la apropiación no se hubiere cumplido totalmente, a menos que se demuestre que al cumplirlo quedará un remanente que es susceptible de transferir.

168

d. Tampoco podrán hacerse traslados de apropiaciones del presupuesto de inversión, para incrementar apropiaciones del presupuesto de funcionamiento, pero sí de éste a aquel.

Límite de traslados. El monto de los traslados de un año fiscal, puede hacerse por el ejecutivo municipal dentro de las apropiaciones de cada dependencia, no podrá exceder del 30 % del total de las apropiaciones inicialmente votadas por el concejo para cada dependencia.

Fecha de iniciación de los traslados. Los traslados sólo podrán efectuarse, a partir del 10. de abril del respectivo período fiscal.

Informe al concejo. El alcalde presentará anualmente al concejo en las sesiones de noviembre, un informe justificativo sobre los traslados de fondos y la apertura de créditos efectuados al presupuesto en ejecución.

4.1.10 Créditos

Cuándo pueden abrirse. Durante la ejecución del presupuesto, se hiciera indispensable aumentar el monto de las apropiaciones para complementar partidas insuficientes, ampliar los servicios existentes o establecer otros nuevos, autorizados por las normas

169

obligatorias, podrán abrirse créditos adicionales por el concejo, a solicitud del alcalde, o por éste, con arreglo a lo dispuesto en los artículos siguientes.

A quién corresponde la apertura. La apertura de créditos adicionales, corresponde al concejo o alcalde.

Clasificación de los créditos adicionales. Se dividen en: Edilicios y ejecutivos. Los primeros son los que aprueba el concejo y los segundos los que aprueba el alcalde, en receso del concejo.

Clasificación de los créditos por razón de su objeto. Los créditos edilicios y ejecutivos se dividen en presupuestales y extraordinarios. Los primeros son aquellos que tienen por finalidad incrementar las apropiaciones inicialmente programadas, los segundos buscan la atención de nuevos gastos no presupuestados autorizados por acuerdo, o que se requieran para circunstancias urgentes e imprescindibles.

Fundamento de los créditos adicionales. Para salvaguardar el equilibrio presupuestal, todo crédito adicional, ya sea suplementario o extraordinario, deberá fundamentarse en alguno de los siguientes hechos, certificados por el auditor, o por el tesorero municipal:

a. Que en el transcurso de la ejecución presupuestal, se presen

140

te una operación de crédito legalmente contratada, y que dichos recursos hayan ingresado efectivamente a caja.

b. Que ingresen recursos nuevos provenientes de otros tesoros, y

c. Que exista un recurso no incorporado en el presupuesto distinto de los anteriores.

Mayor producto de los ingresos calculados. Si transcurridos los cinco (5) primeros meses de la vigencia fiscal el rendimiento de las rentas globales, permite establecer que su producto excederá el cálculo inicial, ese mayor producto servirá hasta en un 80 % para la apertura de créditos adicionales, destinados a cubrir exclusivamente los gastos urgentes de la administración.

Límite de los créditos adicionales. Los créditos adicionales, abiertos por el ejecutivo municipal durante el receso del concejo, no podrán exceder en cada ejercicio, del 25 % del monto total del acuerdo de presupuesto inicialmente aprobado, salvo que se trate de gastos causados por calamidades públicas.

Gastos negados por el concejo. El ejecutivo municipal no podrá abrir créditos adicionales, para fines que hubieran sido expresamente negados por el concejo, al aprobar el presupuesto.

Fecha de expiración para la apertura de créditos y traslados. Con

171

el fin de lograr una ordenada ejecución del presupuesto, prohíbase abrir créditos y efectuar traslados presupuestales, después del 15 de diciembre de cada año.

Mención del certificado de disponibilidad. El número y la fecha del certificado de disponibilidad expedido por el auditor, deberá citarse en el acuerdo o decreto sobre apertura de créditos adicionales.

4.1.11 Análisis presupuestal

Analizaremos el presupuesto de Tolú por el lado del gasto, basándonos en el comportamiento de los gastos en el presupuesto municipal.

Cuadro No. 2

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS GASTOS EN EL PRESUPUESTO
MUNICIPAL DE TOLU 1982 - 1987

Años	Gtos. nominales	Incremento	I.P.C.	Gtos. reales	Incremento
1982	18.469.113		254,2	7.265.583,4	
1983	19.870.390	7,6	296,5	6.701.649,2	-7,76
1984	25.120.585	26,47	350,8	7.160.942,1	6,85
1985	27.775.119	10,56	429,5	6.466.850,0	-9,70
1986	41.385.520	49,0	519,4	7.967.947,6	23,21
1987	90.687.783	119,12	644,3	14.075.397,0	76,65

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre

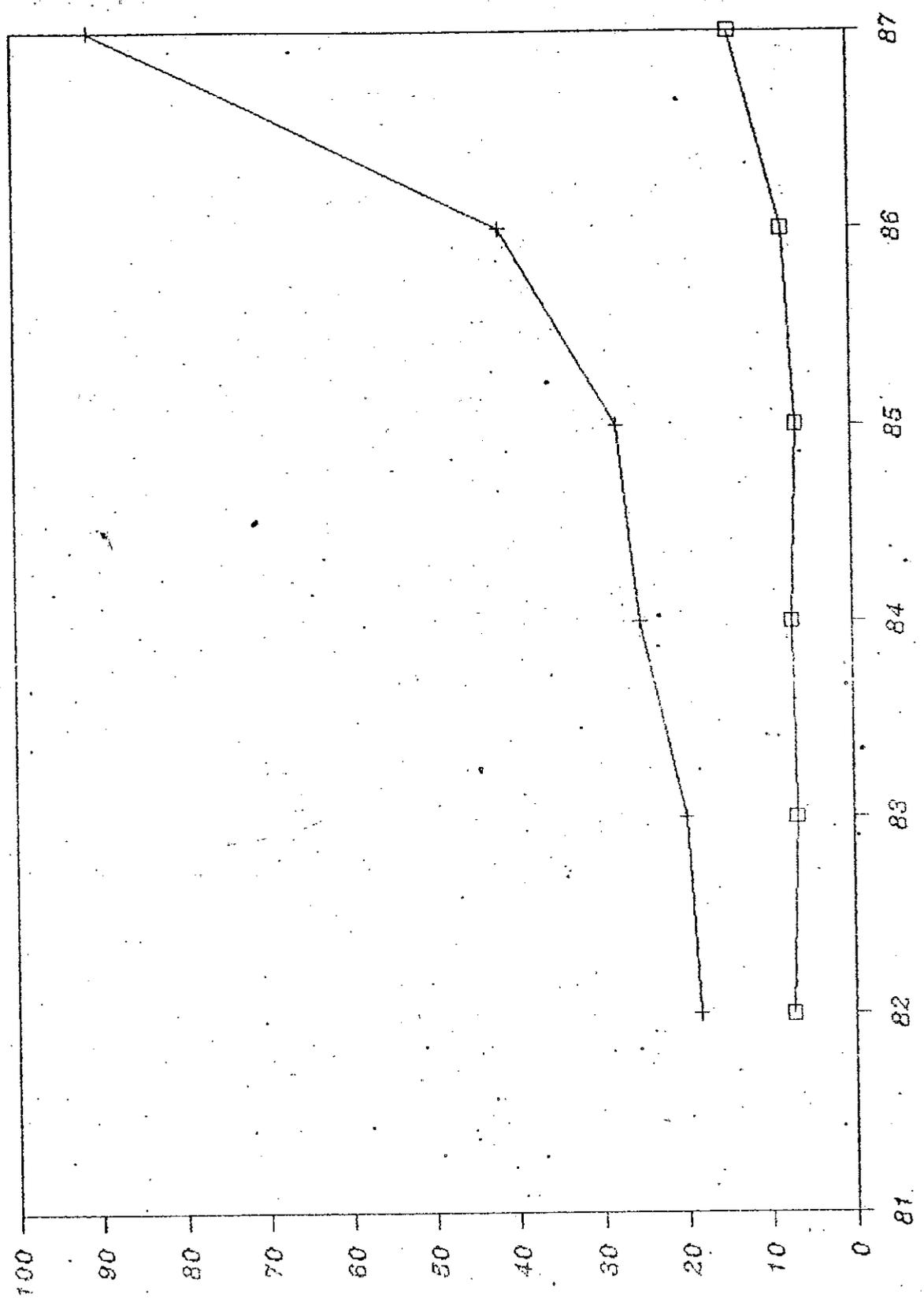
Año base: 1978

En la siguiente representación gráfica mostramos las tendencias analizadas en el cuadro No. 2

123

GASTOS EN PRESUPUESTO MUNICIPAL

MILLONES DE PESOS



(Millions)

123

174

Analizando el cuadro No. 2, se observa que el comportamiento de los gastos nominales es inestable, por cuanto crece y decrece de un año a otro. En 1983 se presenta el menor crecimiento; en relación con los demás años, para 1984 crece en un 26,42 % con respecto al año anterior observándose un incremento acelerado, para luego, decrecer en el año siguiente a un 10,56 %. En 1986 asciende considerablemente con respecto al año anterior y para 1987 presenta el más alto crecimiento del período en estudio.

El monto de los gastos municipales depende de las necesidades de la administración municipal y de los recursos de que ella disponga.

Los gastos reales presentan un comportamiento similar al de los nominales; para los años 1983 y 1985 presenta una tasa de crecimiento negativa con respecto a los años inmediatamente anteriores a éstos, y 1987 se observa la tasa más alta de crecimiento. Todo lo anterior obedece al proceso inflacionario que ha venido afectando la vida económica del país en los últimos años y por tanto ha perdido poder adquisitivo la moneda nacional.

175

Cuadro No. 3

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO
EN TOLU DE 1982 A 1987

Años	Gto. Monetario	Incremento	.I.P.C.	Gto. Real	Incremento
1982	13.617.341		254,2	5.356.939,8	
1983	14.723.125	8,12	296,5	4.965.641,1	-7,30
1984	18.960.911	28,78	350,8	5.405.048,7	8,84
1985	19.599.444,56	3,30	429,5	4.563.316,4	-15,57
1986	26.062.979	32,97	519,4	5.017.901,2	9,96
1987	49.219.480	88,84	644,3	7.639.217,8	52,23

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre

En este cuadro podemos observar que los gastos de funcionamiento en términos monetarios no tienen un comportamiento uniforme, es así como para 1983 se observa un crecimiento del 8,12 % y para 1984 se presenta un incremento; por luego decrecer en el año siguiente, a una tasa del 3,3 % la cual es la más baja que se presenta en el período en estudio. En 1986 vuelve a crecer y luego en 1987 alcanza el más alto crecimiento observado, llegando a ser del 88,84 %.

176

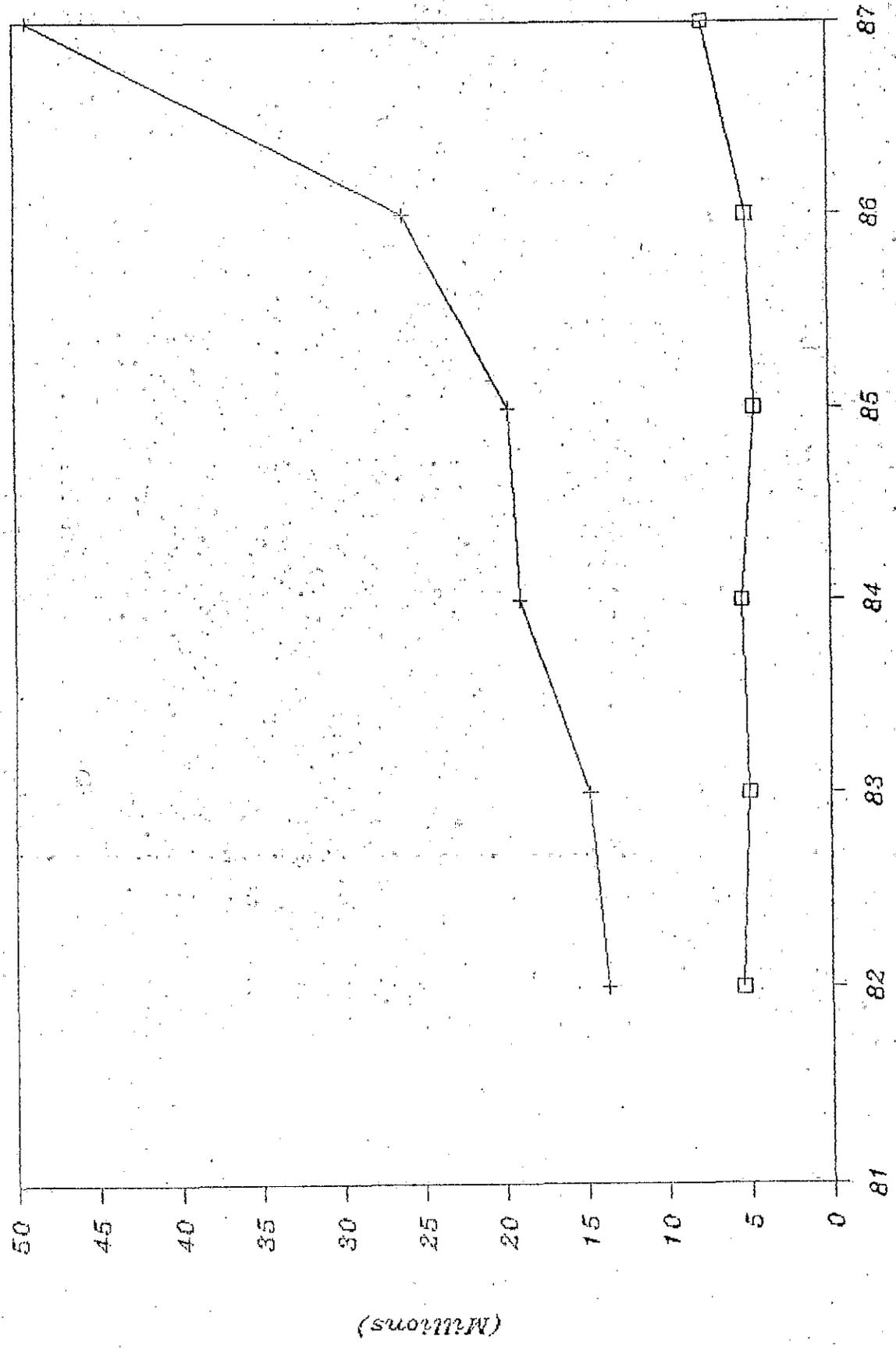
Los gastos de funcionamiento en términos reales presentan un crecimiento negativo para los años de 1983 y 1985 con respecto a los años inmediatamente anteriores, mientras que para los años de 1984, 1986 y 1987 presenta un crecimiento positivo, llegando a ser este último del 52,23 %, que es la tasa más alta presentada en el período en estudio.

Es de anotar que todo lo anterior se debe al proceso inflacionario por el que ha venido atravesando el país en los últimos años.

1972

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO

MILLONES DE PESOS



□ REAL + MONETARIO

4

178

Cuadro No. 4

**PARTICIPACION PORCENTUAL DE LOS GASTOS DE FUNCIONAMIENTO EN LOS
GASTOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE TOLU 1982 - 1987**

Años	Gastos Totales	Gastos de Funcionamiento	Participación
1982	18.469.113	13.617.341	73,73
1983	19.870.390	14.723.126	74,10
1984	25.120.585	18.960.911	75,47
1985	27.775.119	19.599.444,56	70,56
1986	41.385.520	26.062.979	62,97
1987	90.687.783	49.219.480	54,27

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

En promedio la participación de los gastos de funcionamiento en los gastos totales del municipio es del 68,51. En 1984 se presenta la mayor tasa alcanzada en el período en estudio siendo del 75,47 % y en 1987 es del 54,27 %, siendo ésta la más baja presentada,

Cuadro No. 5

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS GASTOS DE INVERSION
EN TOLU 1982 - 1987

Años	Inversión	Incremento	I.P.C.	Inversión Real	Incremento
1982	4.351.772		254,2	1.908.643,6	
1983	5.147.264	6,09	296,5	1.736.008,1	-9,04
1984	5.998.370	16,53	350,8	1.709.911,6	-1,67
1985	8.175.674,55	36,29	429,5	1.903.533,1	11,32
1986	15.332.541	87,53	519,4	2.951.971,7	55,07
1987	41.468.303	170,45	644,3	6.436.179,3	118,02

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre

En la siguiente representación gráfica se muestran las tendencias analizadas en el cuadro anterior.

El cuadro anterior nos muestra el comportamiento de la inversión en el período en estudio, presentándose ésta en términos monetarios y reales. En términos monetarios observamos que la tasa del

180

6,09 % alcanzada en 1983, es la más baja del período en estudio y así como la del año 1987 fué del 170,45 % con respecto al año anterior, ha sido la más alta alcanzada del período en cuestión.

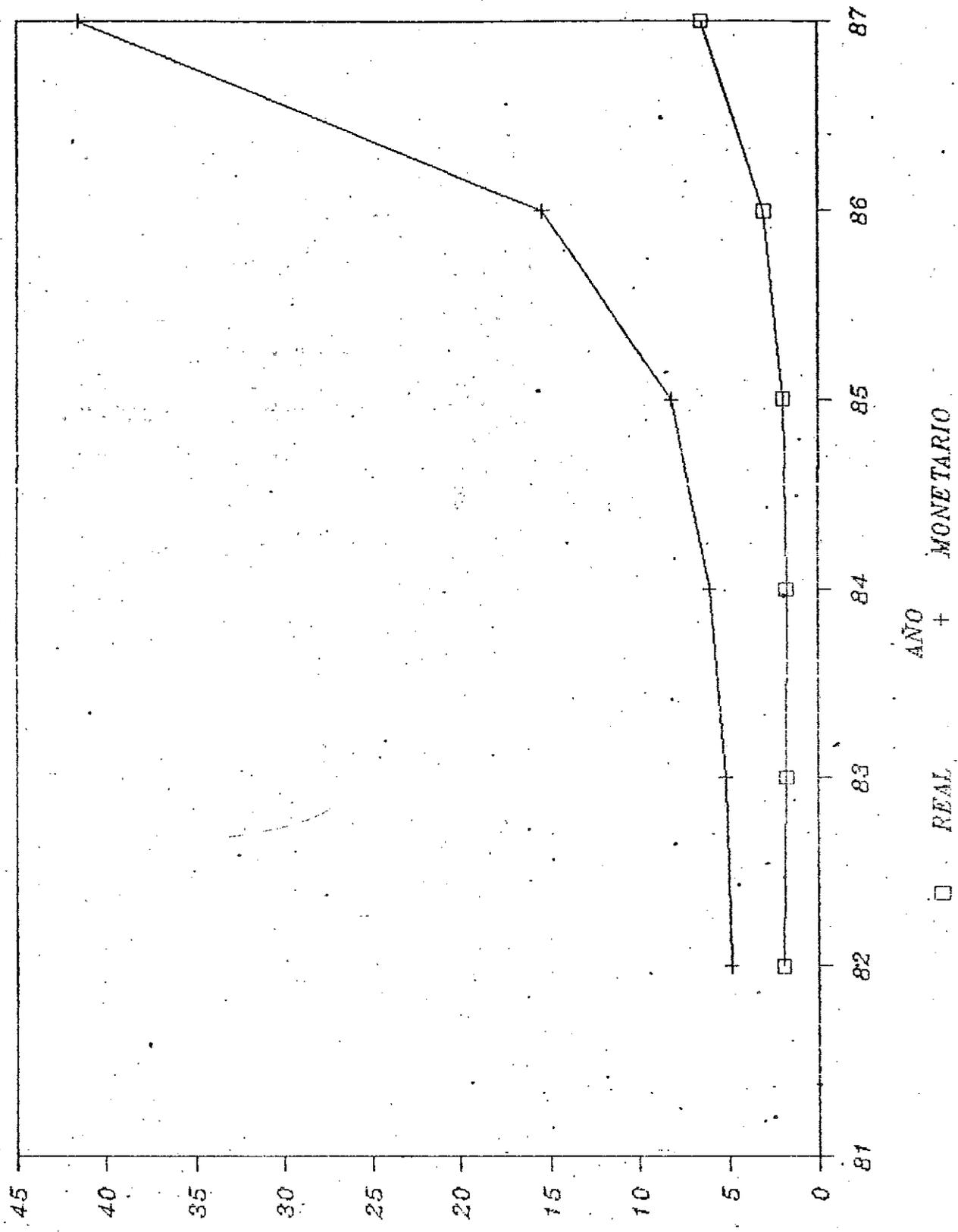
En términos monetarios, la inversión ha crecido todos los años del período con respecto al año inmediatamente anterior.

En términos reales, la inversión tuvo un crecimiento negativo en 1983, en 1984 el incremento también fué negativo pero este año presenta una leve recuperación; para luego crecer en los años siguientes, alcanzando una tasa del 118,02 % en el año 1987..

GASTOS DE INVERSIÓN

MILLONES DE PESOS

187



(Millions)

Cuadro No. 6

PARTICIPACION PORCENTUAL DE LA INVERSION EN LOS GASTOS TOTALES
DEL MUNICIPIO DE TOLU DE 1982 A 1987

Años	Gastos Totales	Inversión	Participación
1982	18.469.113	4.851.772	26,26
1983	19.870.390	5.147.264	25,90
1984	25.120.585	5.998.370	23,87
1985	27.775.119	8.175.674,55	29,43
1986	41.385.520	15.322.541	37,02
1987	90.687.783	41.468.303	45,74

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

La participación porcentual de la inversión en los gastos del municipio de Tolú, es de 31,77 % en promedio para el período en estudio.

En 1984, la participación fué del 23,87 %, siendo la tasa más baja del período bajo estudio; mientras que en 1987 fué del 45,74 %, la cual es la mayor participación lograda entre 1982 y 1987. La

participación porcentual de la inversión en el municipio de Tolú es bastante alta en relación con el resto de los municipios colombianos; pero lo importante no es el alto índice de participación de la inversión, sino como ha sido orientada ésta; en beneficio del bienestar de la comunidad y no se haya despilfarrado o realizado obras que no estén bien planificadas.

Cuadro No. 7

DISTRIBUCION DE LA INVERSION POR ZONAS EN TOLU
DE 1982 A 1987 (Pesos)

Años	Zona Urbana	%	Zona Rural	%	Inversión Total	%
1982	4.838.972	99,74	12.800	0,26	4.851.772	100
1983	4.434.050	86,16	713.214	13,84	5.147.264	100
1984	5.483.370	91,42	515.000	8,58	5.998.370	100
1985	7.343.878	89,83	831.796	10,17	8.175.675	100
1986	13.451.760	87,74	1.880.781	12,26	15.332.441	100
1987	38.991.952	94,03	2.476.351	5,97	41.468.303	100

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre

Observando en el cuadro anterior vemos como la distribución de la inversión en la zona urbana presenta altos porcentajes de partici

pación en la inversión total, para todo el período estudiado; esto nos indica que en las zonas rurales la inversión es muy baja, demostrando con ello que existe una alta concentración de la inversión en la cabecera municipal; dejando en el olvido las necesidades de las zonas rurales.

En el municipio de Tolú el presupuesto lo dividen por capítulos y éstos a su vez en programas, estando establecidos los siguientes:

a. Capítulo I: Denominado departamento de Gobierno.

Tiene como programa 01: El denominado Concejo Municipal.

Y la unidad que lo ejecuta es el despacho del Secretario del Concejo.

b. Capítulo II: Departamento de Gobierno.

Programa 02: Dirección General.

Unidad ejecutora: Despacho del Alcalde.

c. Capítulo III: Departamento de Control Fiscal.

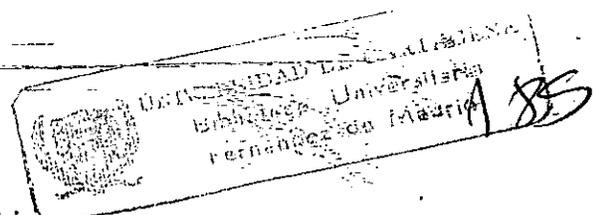
Programa 03: Auditoría Fiscal Municipal.

Unidad ejecutora: Despacho del Auditor.

d. Capítulo IV: Departamento de Hacienda.

Programa 04: Tesorería Municipal.

Unidad ejecutora: Despacho del Tesorero.



e. Capítulo V: Departamento de Deuda Pública.

Programa 05: Deuda Pública.

Unidad ejecutora: Despacho del Tesorero.

f. Capítulo VI: Departamento del Ministerio Público

Programa 06: Personería Municipal.

Unidad ejecutora: Despacho del Personero.

g. Capítulo VII: Departamento de Policía.

Programa 07: Inspección de Policía.

Unidad ejecutora: Despacho del Alcalde.

h. Capítulo VIII: Departamento de Asistencia Social.

Programa 08: Asistencia Social.

Unidad ejecutora: Despacho del Alcalde.

i. Capítulo IX: Departamento de Turismo.

Programa 09: Turismo.

Unidad ejecutora: Despacho del Alcalde.

j. Capítulo X: Departamento de Obras Públicas.

Programa 10: Obras públicas.

Unidad ejecutora: Despacho del Alcalde.

Cuadro No. 8

PRESENTACION DEL GASTO MUNICIPAL POR PROGRAMAS EN TOLU
DE 1982 A 1987

PROGRAMAS	AÑOS					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Programa 01	348.293	182.750	548.350	614.745	577.446	1.392.200
Programa 02	4.064.783	4.607.381	4.648.863	5.139.827	9.113.840	26.514.557
Programa 03	875.573	698.590	1.113.350	1.321.826	1.408.985	971.600
Programa 04	1.127.530	1.290.311	1.923.650	1.923.437	2.366.266	3.259.278
Programa 05	1.136.148	1.112.184	919.000	1.110.857	1.029.902	4.704.952
Programa 06	706.239	639.004	1.014.950	1.008.840	1.264.754	1.438.068
Programa 07	2.298.060	2.781.455	3.868.600	3.690.951	4.259.934	4.761.219
Programa 08	3.060.715	3.411.451	4.495.150	4.213.583	5.275.400	5.285.968
Programa 09			590.300	525.375	756.452	891.638
Programa 10	4.851.772	5.147.264	5.998.370	8.175.674	15.332.541	41.468.303
TOTAL	18.469.113	19.870.390	25.120.583	27.775.119	41.385.520	90.687.783

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

Cuadro No. 9

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO MUNICIPAL POR PROGRAMA
EN TOLU DE 1982 A 1987

PROGRAMAS	AÑOS					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Programa 01	1,9	0,92	2,18	2,2	1,4	1,53
Programa 02	22,0	23,2	18,5	18,5	22,0	29,22
Programa 03	4,7	3,5	4,43	4,75	3,4	1,1
Programa 04	6,1	6,5	7,65	7,14	5,7	3,6
Programa 05	6,15	5,6	3,65	4,0	2,5	5,2
Programa 06	3,8	3,2	4,04	3,63	3,2	1,6
Programa 07	12,45	14,18	15,4	13,28	10,3	5,25
Programa 08	16,6	17,0	17,9	15,17	12,7	5,8
Programa 09			2,35	1,9	1,8	1,0
Programa 10	26,3	25,9	23,9	29,43	37,0	45,7
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cuadro No. 8

En el cuadro No. 9 observamos la distribución del gasto de manera porcentual en los diferentes programas para el período de estudio.

Programa 01. En los años del período estudiado, el porcentaje de participación de este programa es bajo, teniendo su mayor participación en 1985, en donde fué del 2,2 % y la más baja en 1983 con un 0.92 %.

Programa 02. Este programa presenta una de las participaciones más altas en la distribución del gasto municipal por programas durante el período en referencia, manteniendo un comportamiento similar para los años 1982 y 1986, donde presentó la misma participación con un 22 %, para el año 1983 mostró un ligero aumento con respecto al año inmediatamente anterior; luego para el año de 1984 decae un poco para colocarse con un 18,5 %; y para el año siguiente, 1985, mantiene la misma proporción. Ya para 1987 presenta la más alta proporción del período bajo estudio con un 29,22 %.

El Programa 03, presenta la más alta participación en 1985 con un 4,75 % para luego descender en 1986 y en 1987 sigue decayendo hasta alcanzar la más baja participación del período de estudio, con 1,1 % del total del gasto por programa. No se presenta uniforme en el período de estudio de un año con respecto al otro; es así como en 1983 representa el 4,7 % y para el año siguiente baja para luego en 1984 ascender hasta colocarse en un 4,43 %.

Con lo relacionado al programa 04; muestra que para el año de 1982 representa el 6,1 % el cual asciende un poco en el año siguiente y para 1984 representa la más alta participación con un 7,65 %, para luego seguir descendiendo en los dos años siguientes hasta llegar a representar el 3,6 % en 1987, la cual es la más baja participación en el período en estudio.

En lo que respecta al programa 05, sucede lo mismo que en los anteriores programas, o sea que no se presenta en forma uniforme, el cual se presenta así: En 1983 representa el 6,15 % del gasto municipal, la cual es la más alta. Para descender en 1984, sigue bajando hasta colocarse en el 3,65 % y luego en el año siguiente sube y para 1986 desciende hasta el 2,5 % de la participación, la cual es la más baja del período bajo estudio y en 1987 presenta un ascenso con respecto al año anterior con un 5,2 %.

En lo referente al programa 06; se muestra que en el año 1984 presenta la más alta participación con un 4,04 % y 1987 la más baja con 1,6 % para los demás años presenta un comportamiento similar.

En el programa 07, se observa que en los tres primeros años del período en estudio, sube un poco en relación con el año inmediatamente anterior, es así como en 1984, muestra la más alta participación con un 15,4 % para luego en los años siguientes ir decayendo hasta llegar a 1987, en este año presenta la más baja partici

pación con un 5,25 %.

En lo referente al programa 08; presenta un comportamiento similar al programa anterior y muestra para 1984 su más alta participación con un 17,9 % y la más baja en 1987, con un 5,8 %.

Programa 09. Este en los años 1982 y 1983 no tiene ninguna participación para luego en 1984 presentar su más alta participación con 2,35 % para luego ir decayendo hasta representar el 1 % en 1987, siendo ésta la más baja participación en el período bajo estudio.

A continuación analizaremos el presupuesto municipal de Tolú por objeto del gasto.

El presupuesto municipal de Tolú se presenta por separado los siguientes rubros: Servicios personales, gastos generales, transferencias, inversión y deuda pública, cada uno de estos comprende:

a. Servicios personales:

Sueldo personal de nómina

Gastos de representación

Prima de navidad

Indemnización por vacaciones.

1911

b. Gastos generales:

Compra de equipos

Materiales y suministros

Viaticos y gastos de viaje

Impresos y publicaciones

Servicios de comunicaciones

Gastos varios e imprevistos

Arrendamientos

Servicios públicos

Recepciones oficiales

Gastos de cafetería

Mantenimiento y seguros

Para entierros pobres de solemnidad

Para promoción y publicidad turística del municipio

Asistencia técnica

Para eventos culturales y folclóricos

Para auxilio de estudiantes pobres

Para hermandad nazarena

Auxilio Escuela Urbana de Niñas

Para pago de sistematización y cobro de impuesto predial

Para fomento del deporte

Para festividades patronales.

c. Transferencias:

Para gastos de registraduría

Para gastos electorales

192

Calamidad pública

Comfásucre (4 % valor nominal)

Previsión social

Vigilancia políciva

Para alimento y traslado de presos

SENA (1/2 % nómina)

ESAP (1/2 % nómina)

Estampilla pro-universidad

Escuelas industriales (1 % de nómina)

d. Deuda pública:

Pago de amortización e intereses (IDES)

Pago cesantías

Pago de otras vigencias

193

Cuadro No. 10

DISTRIBUCION DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL POR OBJETO DEL
GASTO EN TOLU DE 1982 A 1987

OBJETO DEL GASTO	AÑOS					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Servicios personales	10.100.333	11.184.084	16.711.550	15.206.022	18.804.066	30.656.066
Gastos generales	1.339.947	918.322	1.169.361	2.432.612	2.906.510	8.752.409
Transferencias	1.040.910	1.508.536	322.304	1.143.953	3.322.501	5.103.053
Inversión	4.851.772	5.147.264	5.998.370	8.175.674	15.322.541	41.468.303
Deuda pública	1.136.148	1.112.184	919.000	1.110.857	1.029.902	4.707.952
TOTAL	18.469.113	19.870.390	25.120.585	27.775.119	41.385.520	90.687.783

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre

Cuadro No. 11

DISTRIBUCION PORCENTUAL DEL GASTO MUNICIPAL POR OBJETO DEL GASTO EN TOLU DE 1982 A 1987

Objeto del Gasto	Años					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Servicios personales	54,69	56,28	66,52	54,74	45,43	33,80
Gastos generales	7,25	4,62	4,65	7,70	7,02	9,65
Transferencias	5,66	7,60	1,28	4,13	8,05	5,64
Inversión	26,26	25,90	23,90	29,43	37,02	45,72
Deuda pública	6,15	5,60	3,65	4,0	2,48	5,19
TOTAL	100	100	100	100	100	100

Fuente: Cuadro No. 10

En el cuadro anterior se observa que los servicios personales tienen la más alta participación del gasto municipal por objeto en el periodo de estudio, hasta 1986, en el año 1987 tiene la más baja participación con el 33,8 % y siendo en el año 1984 la más alta participación representada en un 66,52 %. Cabe anotar que en este año se presenta un nuevo programa como el de turismo.

195

En cuanto a los gastos generales su participación permanece in constante, mostrando así su más alta participación en 1987, con un porcentaje de 9,65 % del total del gasto.

En el año 1982 participó con un 7,25 % para luego caer en los dos años siguientes y tener luego un ascenso para colocarse en 1985 con el 7,7 %, para en 1986 caer un poco con un porcentaje del 7,02 %, y para el año de 1987 presentar su más alto porcentaje del período bajo estudio, representando el 9,65 % del total de los gastos.

En lo que a las transferencias respecta, muestran para el año 1982 una participación del 5,66 %, para bajar luego en el año siguiente, y descender mucho más en 1984 llegando a representar sólo el 1,28 % del total de los gastos siendo ésta la más baja, para presentar un ascenso en el año siguiente y para 1986 presentar una participación del 8,05 % que es el más alto porcentaje del período bajo estudio, y para 1987 decaer hasta colocarse en un 5,64 % del total del gasto municipal.

196

5. COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS MUNICIPALES ANTES Y DESPUES DE
LA APLICACION DE LAS LEYES 14 DE 1983 Y 12 DE 1986

Son las relaciones económicas las que determinan todos los aspectos de la vida social y política de una persona natural o jurídica, las que condicionan su suerte como ente histórico y en fin, el motor de su propio desarrollo. Por tal razón, han sostenido los impulsores de la descentralización que mientras ésta no comience por la parte fiscal y se logre un verdadero fortalecimiento en tal sentido, la descentralización política y administrativa resultaría de poca significación y trascendencia.

La estructura fiscal de los municipios está representada por el cúmulo de bienes y derechos que conforman la hacienda municipal. Estos bienes y derechos se alimentan y generan gracias a todos aquellos factores que denominamos presupuestalmente ingresos.

Entre los principales ingresos del municipio se distinguen:

Los ingresos corrientes y los recursos de capital. Por ser los ingresos corrientes la renta propia y permanente de los municipios, nos detendremos a analizar en ellos los distintos renglones que

197

generalmente se tienen como tales.

Los ingresos corrientes se subdividen en tributarios y no tributarios. Entre los tributarios distinguimos impuestos directos e impuestos indirectos, mientras que en los no tributarios diferenciamos varios renglones como: las tasas, las multas, las rentas contractuales, las rentas ocasionales, los aportes y auxilios, las participaciones y las contribuciones.

Podemos definir los impuestos, como el gravamen que se impone a los ciudadanos para el sostenimiento de la administración y la realización de las obras de beneficio común.

Los impuestos directos son aquellos que gravan directamente la propiedad y los bienes de los ciudadanos, y que para los municipios pequeños constituyen los mayores ingresos por concepto de impuestos. Los impuestos indirectos recaen sobre los productos y mercancías y sobre todo lo que constituya una actividad comercial o industrial que genere utilidades, y representa a su vez los mayores ingresos para los municipios y ciudades que han llegado a un grado de comercialización o industrialización importante. Los municipios sólo pueden crear los impuestos que la ley autorice.

Los ingresos del municipio de Tolú están dados así:

198

a. Ingresos Tributarios:

1. Impuestos Directos:

Impuesto predial

Impuesto de circulación y tránsito

2. Impuestos Indirectos:

Impuesto de industria y comercio

Espectáculos públicos

Delineamientos

Marcas y patentes

Rifas, clubes y similares

Deguello de ganado mayor

Hierros y marquillas

Extracción de materiales

b. Ingresos no tributarios:

1. Tasas:

Plazas de mercado

Deguello de ganado menor

Paz y salvo municipal

Guias y permisos

Pesas y medidas

2. Rentas contractuales:

Arrendamientos

3. Rentas ocasionales:

Multas

Aprovechamiento

1099

Venta de bienes:

4. Aportes y auxilios:

Aportes nacionales

Aportes departamentales

Auxilios nacionales

Auxilios departamentales

5. Participaciones:

Impuesto a las ventas

Impuesto a las rentas

c. Ingresos Compensados:

Valorización

Previsión social

Contribuciones para caminos

Impuesto de vigilancia policiva

d. Débito a cobrar:

Ingresos varios de otras vigencias

e. Recursos de capital:

1. Recursos del crédito:

Externo

Interno

2. Recursos del balance:

Recursos del balance del tesoro.

200

Cuadro No. 12

INGRESOS TOTALES EN EL MUNICIPIO DE TOLU
ENTRE 1982 - 1987

Años	Ingreso Total	Incremento	I.P.C.	Ingresos Constantes	Incremento
1982	17.968.953		254,2	7.068.824,9	
1983	24.135.736	34,32	296,5	8.140.214,5	15,15
1984	25.071.030	3,87	350,8	7.146.815,8	-12,2
1985	30.197.791	20,44	429,5	7.030.917,6	- 1,62
1986	47.893.822	58,60	519,4	9.220.990,0	31,14
1987	94.432.513	97,17	644,3	14.556.606,0	58,94

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

El cuadro No. 12 nos muestra el comportamiento de los ingresos totales a precios corrientes y constantes durante el período en estudio.

A precios corrientes, los ingresos tienen un comportamiento inestable, es así como en 1984, el incremento con respecto al año anterior es de apenas un 3,87 %, para luego recuperarse en los años siguientes llegando a ser en 1987 del 97,17 % con respecto al año

anterior a precios constantes, el comportamiento es similar al anterior, sólo que decrece bruscamente hasta llegar a ser negativo en 1984 donde la tasa es de -12,2 % con respecto al año anterior, 1985, el índice de incremento continúa siendo negativo, pero presenta cierta recuperación; manteniéndose ésta en 1986 y 1987 en donde el incremento es del 58,94 %, siendo este el más alto del período en estudio.

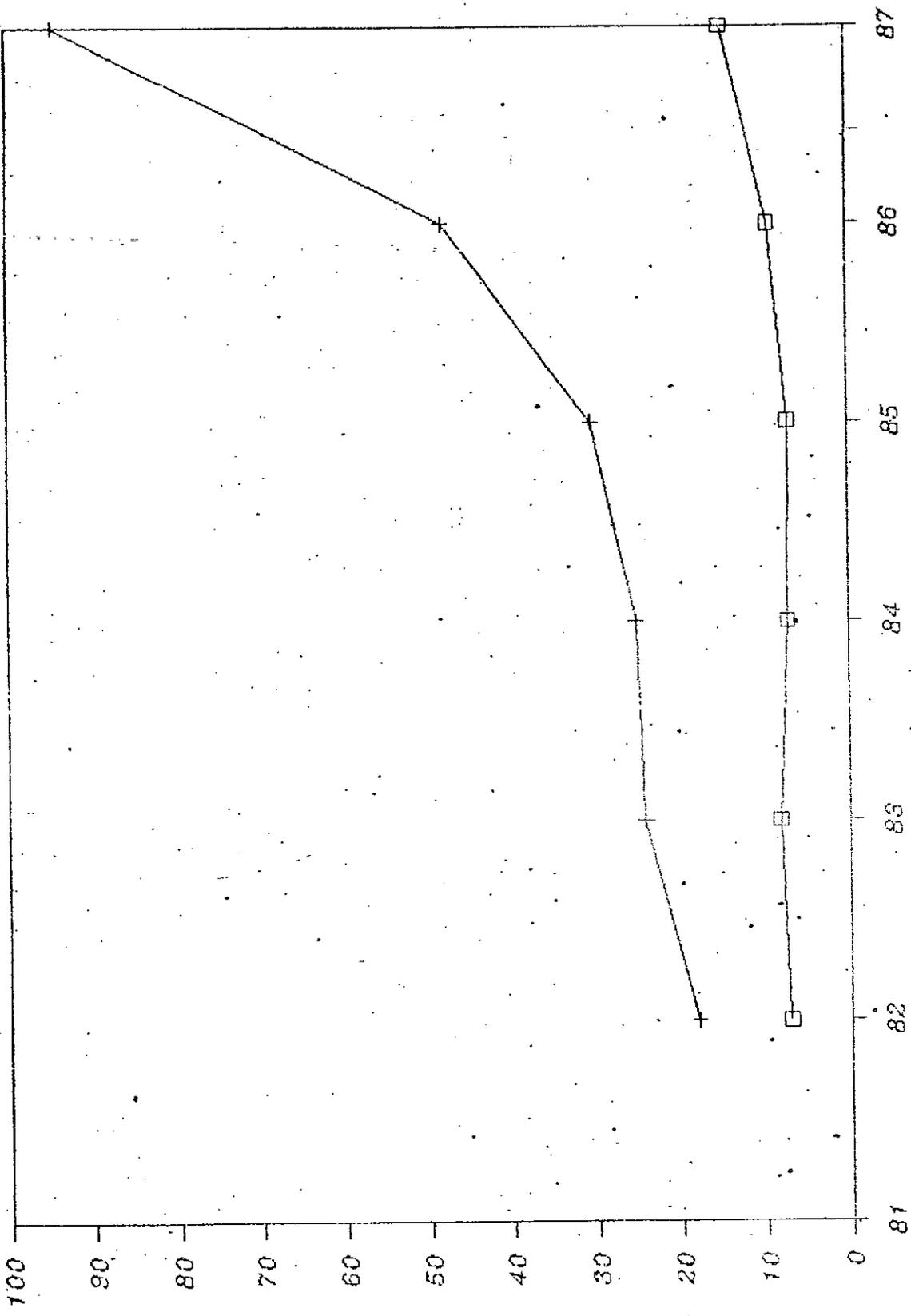
Este comportamiento es el reflejo de los altos niveles del índice de inflación que ha mantenido el país en los últimos años, mostrando su mayor influencia en 1984 y 1985.

El cuadro gráfico siguiente nos muestra la relación de ingresos totales de municipio de Tolú a precios reales y monetarios.

INGRESOS TOTALES

202

MILLONES DE PESOS



ANO + MONETARIO
□ REAL

(Millions)

Cuadro No. 13

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS
EN TOLU DE 1982 A 1987

Años	Ingresos Tri butarios	Incremento	I.P.C.	Ingresos Tri butarios Constantes	Incremento
1982	3.400.086		254,2	1.337.563,3	
1983	4.435.227	30,44	296,5	1.495.860,7	11,85
1984	5.880.264,2	32,58	350,8	1.676.244,1	12,05
1985	7.701.401,1	30,97	429,5	1.793.108,5	6,97
1986	7.877.463	2,28	519,4	1.516.646,7	-45,41
1987	16.132.761	104,79	644,3	2.503.920,7	65,10

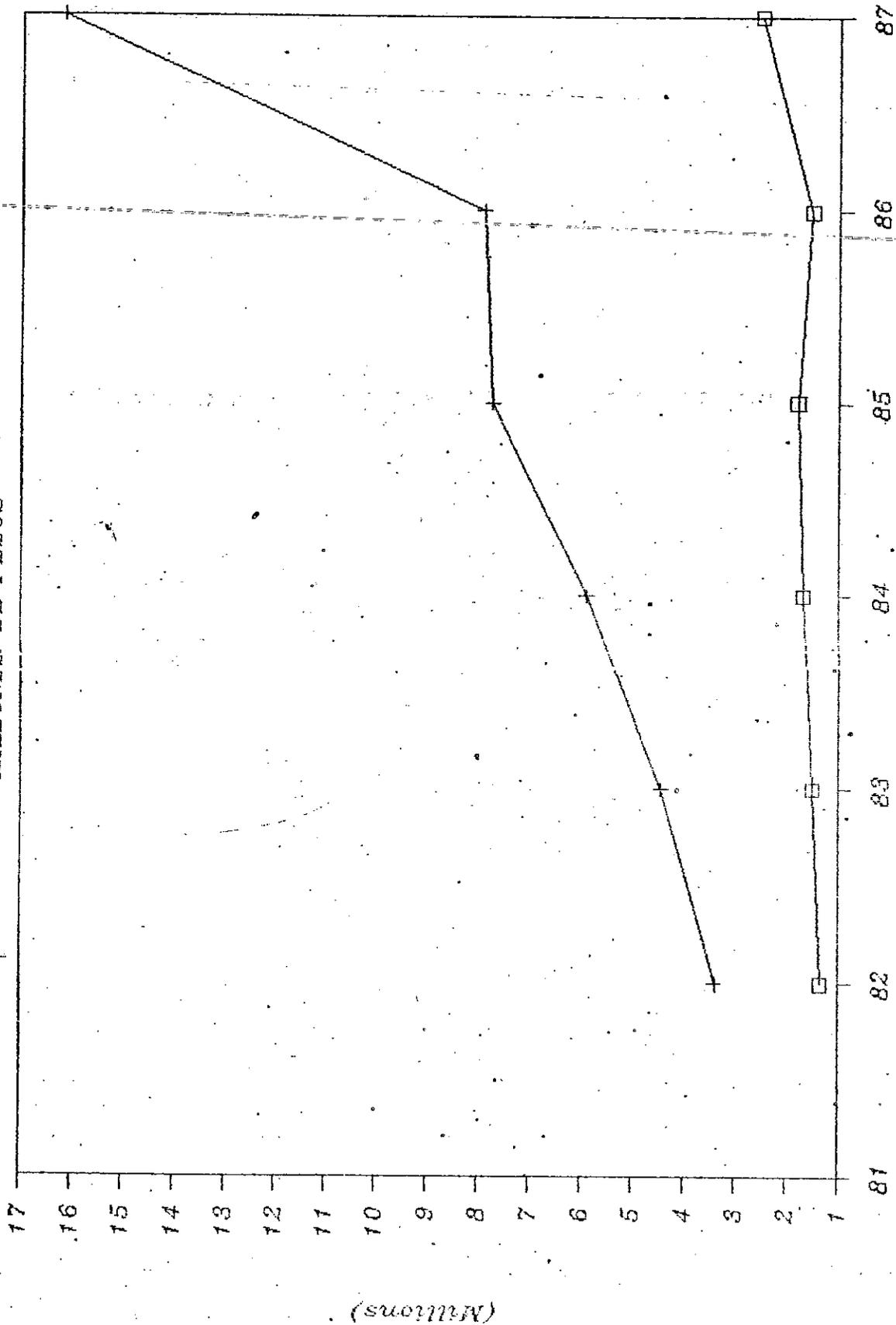
Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

En el cuadro anterior se observa: Que en los primeros años del período en estudio, concretamente del año 1983 a 1985, se mantienen constantes con una tasa relativamente estable, pero al llegar a 1985 desciende de manera vertiginosa siendo ésta la más baja del período, con un incremento del 2,28 %, pero al llegar a 1987, presenta un 104,79 %, presentando así el más alto índice de crecimiento del período en mención.

En lo referente a los ingresos tributarios a precios constantes, encontramos que para 1986, la tasa de crecimiento fué negativa, para luego crecer de manera acelerada para así en 1987, colocarse con un 65,1 % de crecimiento; cabe anotar que a precios constantes los ingresos tributarios no tienen el comportamiento relativamente estable, en los primeros años de estudio ocurrió a precios corrientes. Esto es el resultado de la inflación que afecta la vida económica colombiana. Todo esto se puede observar con claridad en el siguiente gráfico.

INGRESOS TRIBUTARIOS

MILLONES DE PESOS



2005

Cuadro No. 14

**PARTICIPACION DE LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN LOS INGRESOS
TOTALES DEL MUNICIPIO DE TOLU DE 1982 A 1987**

Años	Ingresos Totales	Ingresos Tributarios	Participación
1982	17.968.953	3.400.086	18,92
1983	24.135.736	4.435.227	18,37
1984	25.071.030,37	5.880.264,2	23,45
1985	30.197.791,41	7.701.401,1	25,50
1986	47.893.822	7.877.463	16,44
1987	94.432.513	16.132.761	17,08

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

Este cuadro nos permite observar que en los años 1982 y 1983 la participación fué relativamente estable. Para luego en el año siguiente ascender, y en 1985, subir un poco hasta colocarse con la más alta participación de los ingresos tributarios totales de Tolú. Para el año 1986 decae para ser ésta la menor participación de los ingresos tributarios en el total de los ingresos municipales durante el período en estudio.

En la siguiente gráfica podemos observar las tendencias del cuadro No. 13, el cual hace referencia a los ingresos tributarios del municipio de Tolú, en términos monetarios y constantes.

208

Cuadro No. 15

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS DIRECTOS
EN TOLU DE 1982 A 1987

Años	Impuestos Directos Corrientes	Incremento	I.P.C.	Impuestos Directos Constantes	Incremento
1982	2.434.487		254,2	957.705,35	
1983	2.688.028	10,41	296,5	906.586,17	-5,33
1984	3.330.465,2	23,90	350,8	949.391,45	4,72
1985	5.993.030	79,80	429,5	1.395.350,40	47,00
1986	5.725.750	-4,45	519,4	1.102.377,70	-21,00
1987	7.983.449	-39,43	644,3	1.239.088,80	12,40

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

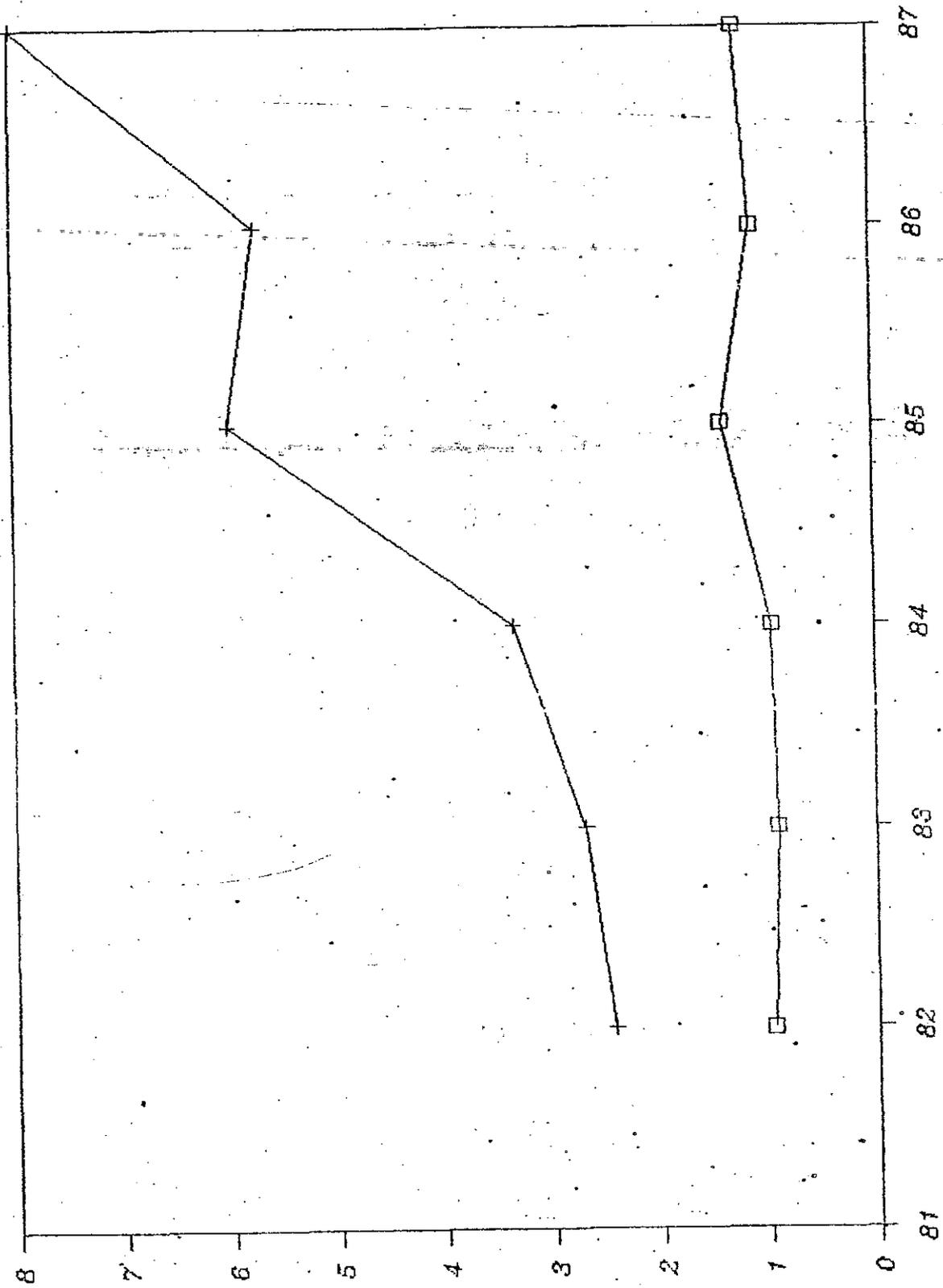
Al analizar los ingresos obtenidos por concepto de impuestos directos encontramos que hay a precios corrientes en el año 1985, el más alto crecimiento con un 79,8 % para el año siguiente caer hasta un -4,45 %, el cual es el más bajo crecimiento, y en 1987, subir hasta colocarse con un 39,3 % de incremento. En lo referente a los impuestos directos en términos reales, se encuentra que en 1983 el incremento fué negativo para ser éste el más bajo del período en

estudio, para en los dos años siguientes subir y tener un comportamiento similar. Para el año 1986 decae y ser en este año también negativo con un 2,1 %, y luego en el año siguiente ascender hasta un 12,4 % siendo éste el incremento más alto.

En el siguiente cuadro podemos observar las tendencias en el cuadro No. 15, el cual hace referencia a los ingresos obtenidos por concepto de impuestos directos a precios corrientes y a precios constantes.

IMPUESTOS DIRECTOS

MILLONES DE PESOS



(Millions)

Cuadro No. 16

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS DIRECTOS EN LOS INGRESOS TOTALES DE TOLU DE 1982 A 1987

Años	Ingresos Totales	Ingresos Directos	Participación
1982	17.968.953	2.434.487	13,54
1983	24.135.736	2.688.028	11,13
1984	25.071.030,37	3.330.465,2	13,28
1985	30.197.791,41	5.993.030	19,84
1986	47.893.822	5.725.750	11,95
1987	94.432.513	7.983.449	8,45

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

Al estudiar el anterior cuadro observamos que tiene su más alta participación, en 1985, y la más baja se presentó en 1987. Teniendo en cuenta que los demás años del período en estudio mostraron un comportamiento similar. Cabe anotar que en relación con los impuestos directos todo lo recaudado es por concepto del impuesto predial, ya que por concepto de impuesto de circulación y tránsito, no se recibía nada, hasta el año 1986 con una participación realmente baja.

Cuadro No. 17

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS INDIRECTOS
EN TOLU DE 1982 A 1987

Años	Impuestos In directos	Incremento	I.P.C.	Impuestos In directos Constantes	Incremento
1982	965.599		254,2	379.858,00	
1983	1.747.199	80,94	296,5	589.274,54	55,13
1984	2.725.799	56,00	350,8	777.023,66	31,86
1985	1.708.871	-37,30	429,5	397.874,51	-48,79
1986	2.151.713	25,91	519,4	414.268,96	4,12
1987	8.149.312	278,73	644,3	1.264.832,00	205,20

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

Al analizar el cuadro anterior, podemos decir que para el año 1985 se presentó el más bajo incremento del período en estudio, el cual es negativo, y para el año 1986 recuperarse; para más tarde en 1987 ascender hasta colocarse en un 278,73 % de incremento, el cual es el más alto. Este es el resultado del incremento que presentó el impuesto de industria y comercio con relación a 1986.

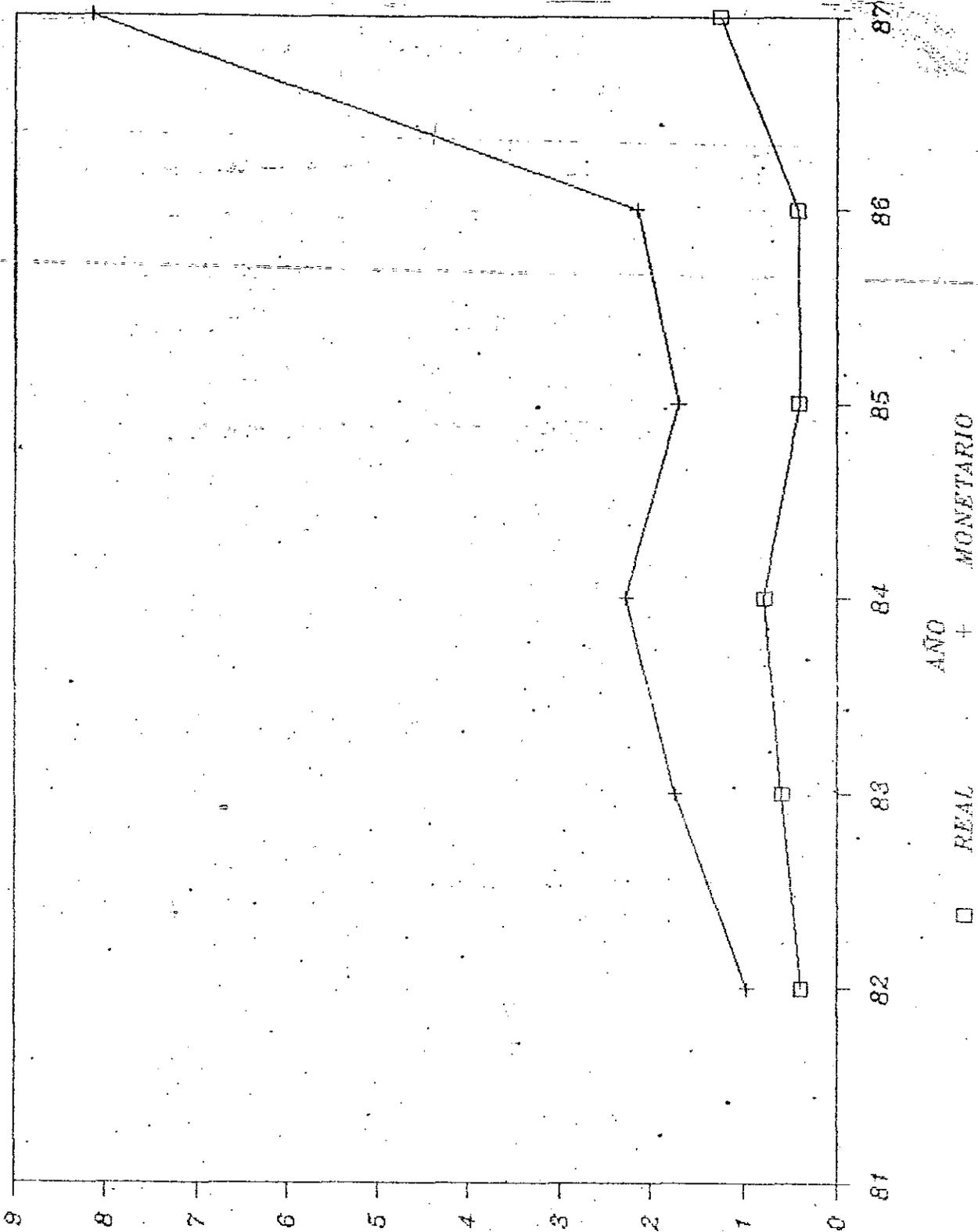
213

En cuanto a los impuestos indirectos en términos reales, podemos decir que presenta un comportamiento similar al mostrado en términos monetarios; siendo el más alto en 1987 y el más bajo en 1985.

Se observa que hubo una menor recaudación en términos reales y siendo en 1985 el incremento de -48,79 %, esto es debido a las presiones inflacionarias y a la pérdida de poder adquisitivo del peso. Toda esta información la podemos observar en el gráfico siguiente.

IMPUESTOS INDIRECTOS

MILLONES DE PESOS



(Millions)

Cuadro No. 18

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS INDIRECTOS
EN LOS INGRESOS TOTALES DE TOLU 1982 - 1987

Años	Ingresos Totales	Impuestos Indirectos	Participación
1982	17.968.953	965.599	5,37
1983	24.135.736	1.747.199	7,23
1984	25.071.030,37	2.725.790	10,87
1985	30.197.791,41	1.708.871	5,65
1986	47.893.822	2.151.713	4,49
1987	94.432.513	8.149.312	8,63

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

En el cuadro No. 18 se observa, que en el año 1984 se presenta la mayor participación de los ingresos indirectos en el total de los ingresos municipales, para luego decaer en el año siguiente, y sigue decayendo en el año 1986; para presentar en 1987 la más alta participación. En el total de los ingresos indirectos el rubro que mayor contribuye es el impuesto de industria y comercio.

216

Cuadro No. 19

**COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS
NO TRIBUTARIOS EN TOLU DE 1982 A 1987**

Años	Impuestos no Tributarios	Incremento	I.P.C.	Impuestos no Tributarios Constantes	Incremento
1982	7.999.956		254,2	3.147.110,9	
1983	18.487.088	131,08	296,5	6.235.105,6	98,12
1984	19.189.940	3,80	350,8	5.470.336,4	-12,26
1985	15.225.809	-20,65	429,5	3.545.007,9	-35,19
1986	28.835.137	89,38	514,4	5.551.624,4	56,60
1987	66.902.051	132,00	644,3	10.383.680,0	87,00

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre

Al analizar el cuadro anterior encontramos que el mayor incremento fué en el año 1983, debido a que en los impuestos no tributarios el mayor rubro es el de impuesto a las ventas y como en 1983, se incrementó; este incremento se ve reflejado en el comportamiento de los impuestos indirectos de ese año. En este cuadro se observa el más bajo incremento en el año 1985, debido a la baja en los ingresos por concepto de impuesto a las ventas, para luego en

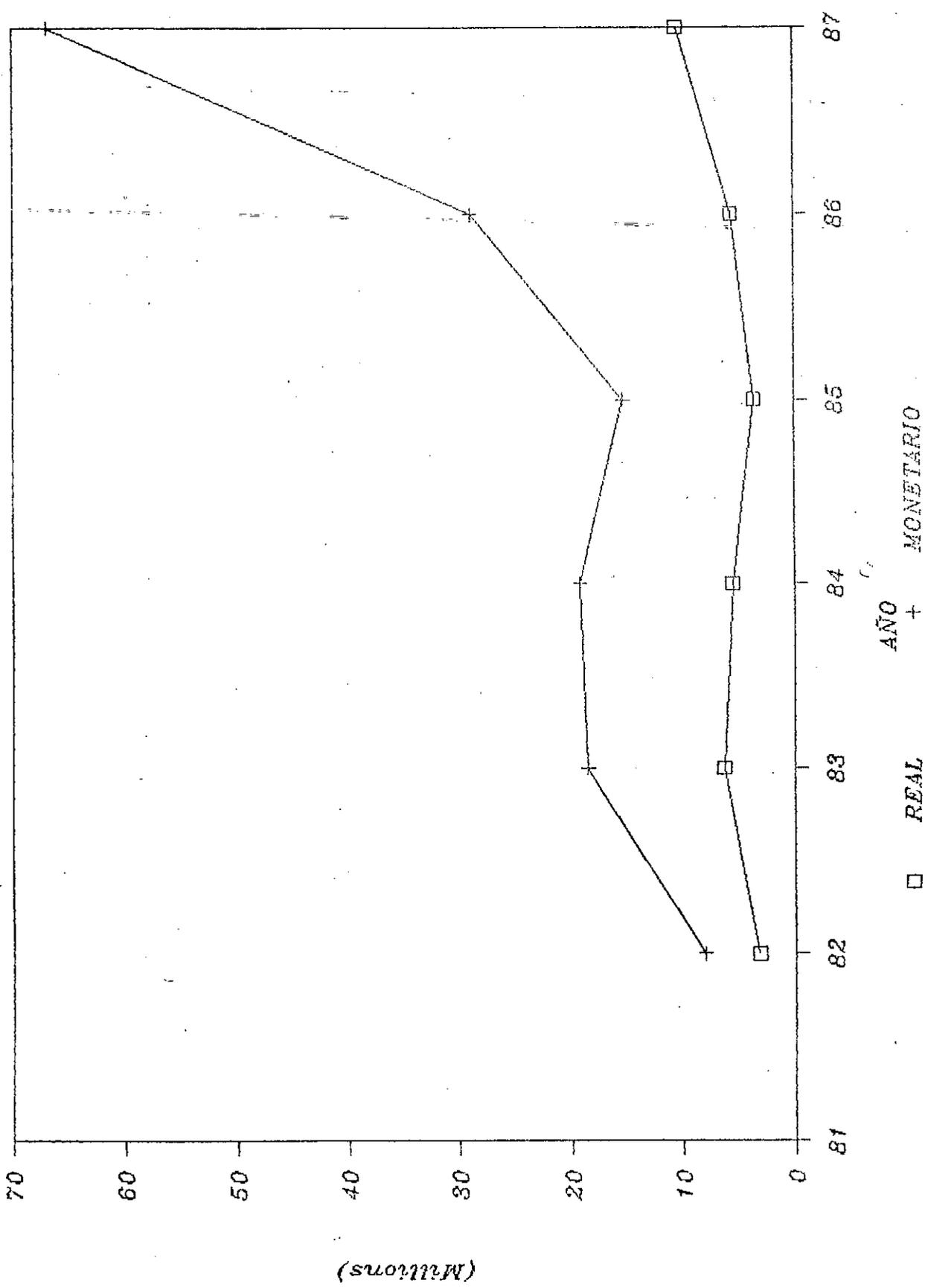
1986 ascender y presentar en 1987 su más alto incremento.

En términos reales, el comportamiento es diferente por cuanto en 1983, el incremento con respecto al año anterior es del 98,12 %, para posteriormente en 1984 descender bruscamente hasta llegar a ser negativo con un porcentaje de -12,26, y seguir decreciendo en 1985 con un incremento de -35,19 % con respecto al año anterior. En 1986 se recupera notoriamente llegando a ser el incremento del 56,6 % con respecto al año anterior para seguir aumentando en 1987. Todo lo anterior refleja las presiones inflacionarias a que ha estado sometido el país en los últimos años. En el cuadro siguiente mostramos la relación de estos ingresos no tributarios del municipio de Toíú durante el periodo mencionado.

IMPUESTOS NO TRIBUTARIOS

218

MILLONES DE PESOS



Cuadro No. 20

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS NO TRIBUTARIOS

EN LOS INGRESOS TOTALES DE TOLU DE 1982 A 1987

Años	Ingresos Totales	No Tributarios	Participación
1982	17.968.953	7.999.956	44,52
1983	24.135.736	18.487.088	76,59
1984	25.071.030	19.189.940	76,54
1985	30.197.791	15.255.809	50,51
1986	47.893.822	28.835.137	60,20
1987	94.432.513	66.902.051	70,84

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

Al analizar el cuadro No. 20 podemos decir: Como ya se dijo al analizar el cuadro anterior el impuesto no tributario de mayor participación en el total de los ingresos municipales es el impuesto a las ventas; por lo cual cuando éste aumenta, dicho aumento se ve reflejado en los impuestos indirectos, es así como en 1983 presenta la más baja participación con un 44,52 % del total de los ingresos municipales, para luego en el año siguiente presentarse

con el 76,59 % de participación siendo éste el más alto en el periodo de nuestro estudio.

Cuadro No. 21

**PARTICIPACION DE LOS INGRESOS COMPENSADOS EN LOS INGRESOS
TOTALES DE TOLU DE 1982 A 1987**

Años	Ingresos Totales	Ingresos Compensados	Participación
1982	17.968.953		
1983	24.135.736	2.813	1,011
1984	25.071.030	857.553	3,420
1985	30.197.791	76.887,5	0,250
1986	47.893.822	5.515	0,011
1987	94.432.513		

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre

Este cuadro nos muestra la baja participación que tienen los ingresos compensados en el total de los ingresos. Siendo la más representativa en el año 1984 con un 3,42 %, cabe anotar que por concepto de valorización no se recauda un peso, los rubros que

contribuyen son los de contribución para caminos y previsión social. Para los años de 1982 y 1987 no representan ninguna participación; y para los años 1983, 1985 y 1986 la participación es realmente muy baja no llegando a representar siquiera el 1 % de los ingresos totales del municipio.

5.1 DE LA LEY 14 DE 1983. AÑOS 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988

Cuadro No. 22

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL IMPUESTO PREDIAL DE TOLU DE 1982 A 1987

Años	Impuesto Predial	Incremento	I.P.C.	Impuesto Predial Constantes	Incremento
1982	2.431.728		254,2	956.620	
1983	2.688.028	10,53	296,5	906.586,2	-5,23
1984	3.330.465,2	23,90	350,8	949.391,5	4,72
1985	5.993.030,1	79,94	429,5	1.395.350,4	46,97
1986	5.667.954	-5,42	519,4	1.091.250,3	-21,80
1987	7.914.020	39,62	644,3	1.228.313,0	12,56

Fuente: Contraloria Departamental de Sucre

El cuadro anterior nos muestra el comportamiento de los recaudos por concepto de impuesto predial en el municipio de Tolú que para los años 1983 y 1984, el incremento es positivo y tiene un comportamiento similar, pero en 1985 crece hasta alcanzar una tasa de crecimiento bastante alta con respecto al año anterior, para luego decrecer bruscamente en 1986 hasta llegar a ser de -5,42 % y volver a crecer en 1987.

A precios constantes para 1983, el índice de crecimiento con respecto al año anterior es negativo, 1984 se incrementa hasta llegar a ser en 1985 del 46,97 % con respecto al año anterior; en 1986 vuelve a ser negativo el índice de crecimiento (-21,8 %), para recuperarse nuevamente en 1987. Todo lo anterior tiene su explicación en la incapacidad de la administración municipal y en la carencia de la técnica adecuada para la puesta en marcha de las medidas contempladas en las reformas encaminadas a fortalecer el fisco municipal.

Otra de las posibles causas de este decremento en el recaudo del impuesto predial, se debe a la forma como la oficina recaudadora se comportó durante este año, ya que los funcionarios que laboran en ella no cumplieron con sus obligaciones cabalmente.

En 1987 los recaudos se incrementan positivamente hasta llegar a ser de un 39,62 % con respecto al año anterior, debido a que para este año la morosidad disminuyó notablemente, motivado en la auto

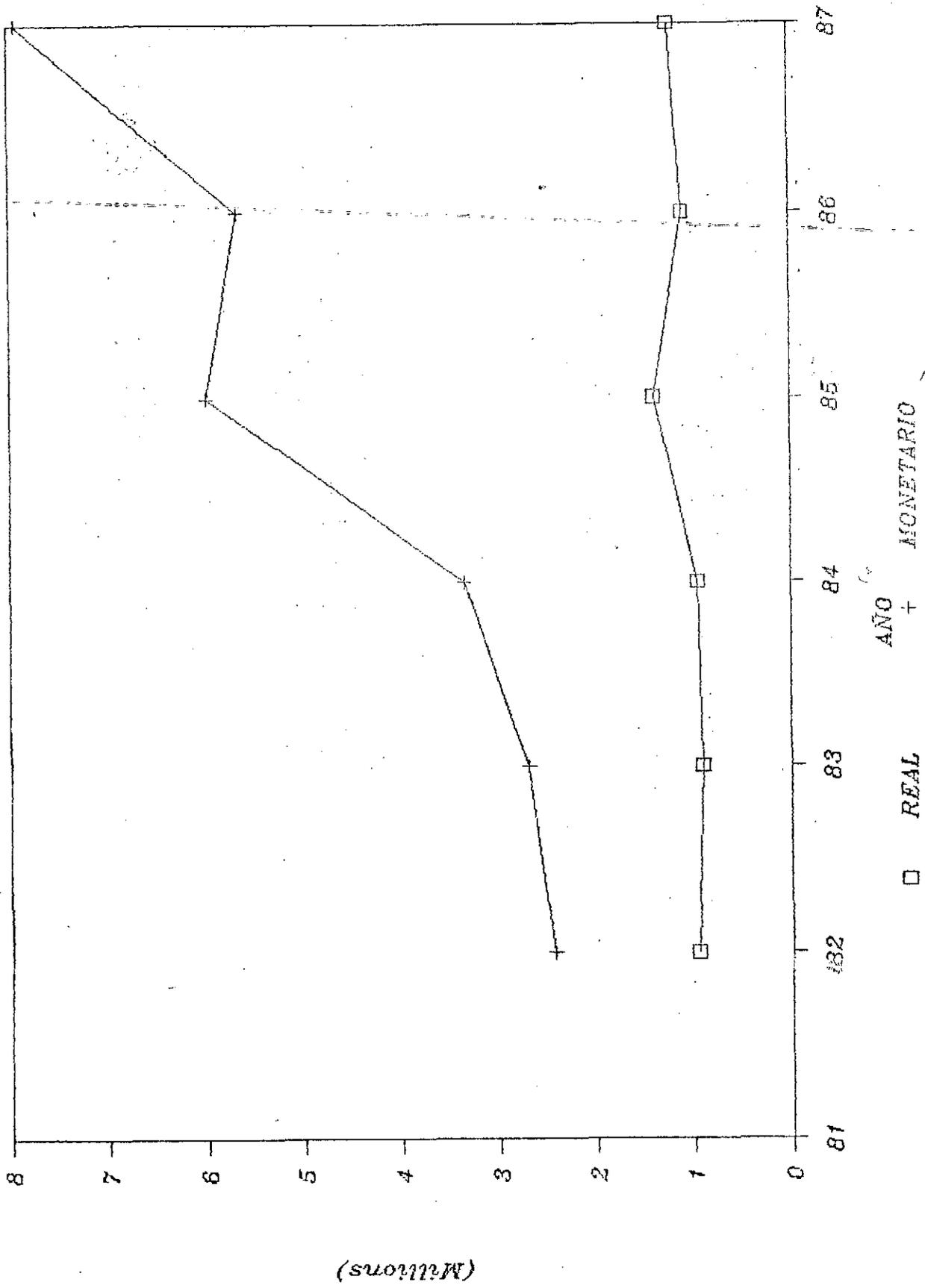
rización que recibió el tesorero para decretar la amnistía tributaria.

El impuesto predial a precios constantes para 1983, era de -5,23 %, para luego recuperarse en 1984 y 1985, en donde tuvo mayor índice alcanzado en el período que nos ocupa, luego en 1986 decrece notablemente, llegando a ser de -21,80 %. En 1986, se recupera hasta llegar a ser positivo el incremento con respecto al año anterior. Todo lo anterior tiene su explicación en las fuertes presiones inflacionarias en que se ha visto el país en los últimos años y a la pérdida del poder adquisitivo de la moneda colombiana, además, de las razones anteriormente expuestas.

En la siguiente representación gráfica nos muestran las tendencias observadas en el cuadro No. 22 en lo que hace referencia al ingreso por impuesto predial a precios corrientes y constantes en el municipio de Tolú de 1982 a 1987.

IMPUESTO PREDIAL

MILLONES DE PESOS



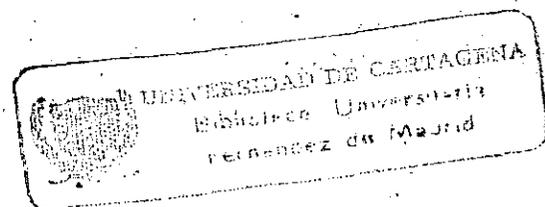
224

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS POR IMPUESTO PREDIAL EN LOS
INGRESOS TOTALES DE TOLU DE 1982 A 1987

Años	Ingresos Totales	Impuesto Predial	Participación
1982	17.968.953	2.431.728	13,53
1983	24.135.736	2.688.028	11,13
1984	25.071.030,37	3.330.465,2	13,26
1985	30.197.791	5.993.030	19,84
1986	47.893.822	5.667.954	11,82
1987	94.432.513	7.914.020	8,38

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

La participación del impuesto predial en los ingresos totales del municipio de Tolú para 1982, es del 13,53 % para luego en 1983 bajar un poco y volver a incrementarse en 1984 y 1985, en donde alcanzó el mayor incremento del período en estudio, en 1986 baja un poco con respecto al año anterior y en 1987 sigue bajando hasta un 8,38 % el cual es el menor índice alcanzado en el período en referencia.



**COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DEL IMPUESTO DE INDUSTRIA Y
COMERCIO EN TOLU DE 1982 A 1987**

Años	Impuesto de Indus tria y Comercio	Incremento	I.P.C.	Impuesto de Indus tria y Comercio Real	Incremento
1982	673.555		254,2	264.970,50	
1983	698.715	3,73	296,5	235.654,30	-11,06
1984	729.910	4,46	350,8	208.070,13	-11,70
1985	889.210	21,82	429,5	207.033,76	- 0,50
1986	1.158.200	30,25	519,4	222.988,1	7,70
1987	6.979.137	502,60	644,3	1.083.212,3	385,77

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

El impuesto de industria y comercio en 1982 y 1983 tienen un comportamiento similar. En 1985 crece notoriamente, sigue creciendo en 1986 y en 1987, en donde tiene su mayor incremento del período en estudio, 502,6 % con respecto al año anterior, este notable incremento se presentó debido a la buena labor realizada en el municipio por los funcionarios respectivos, quienes vistaron cada una

227

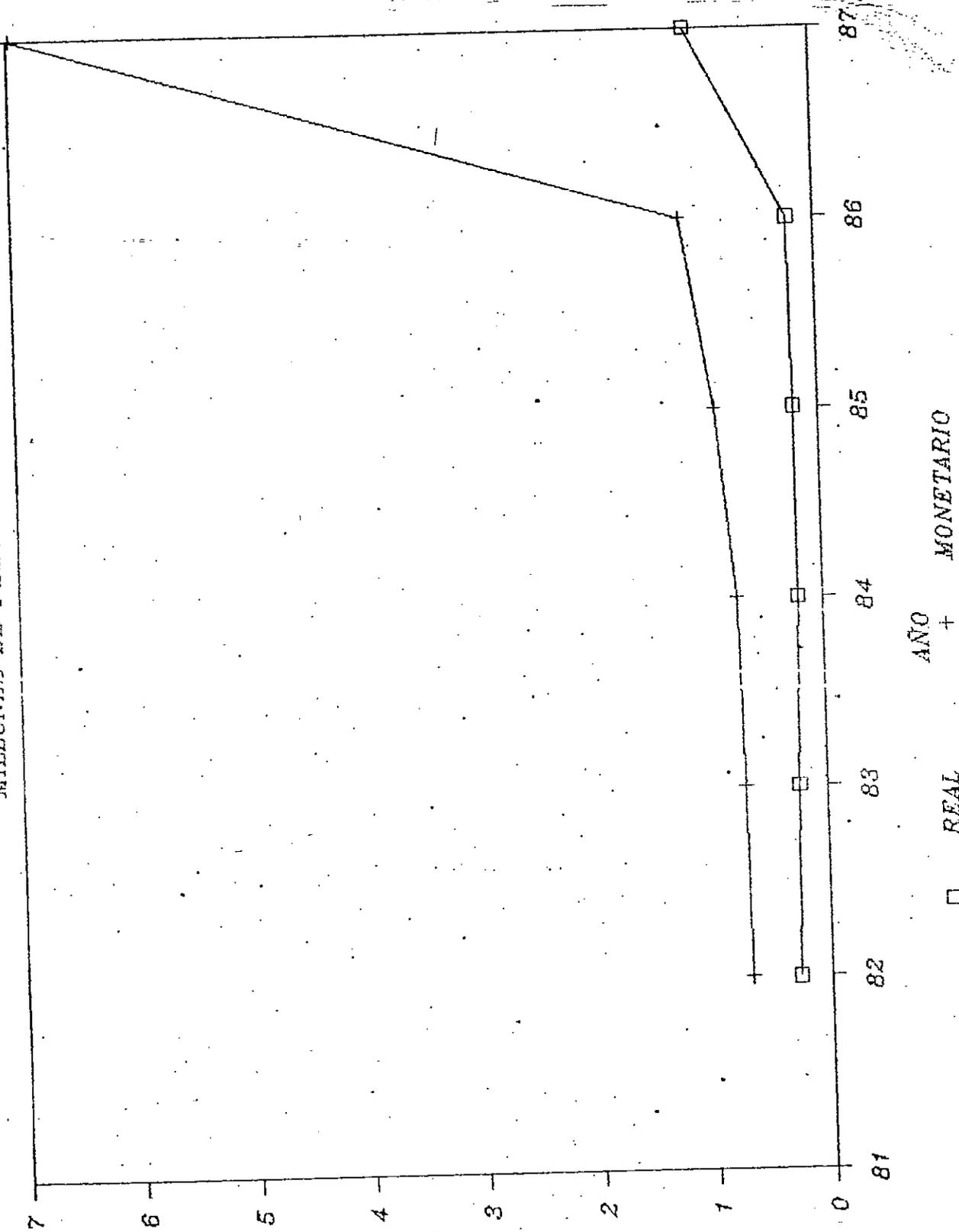
de los negocios para exigir el pago de dicho impuesto.

También Tesorería Municipal cobró lo que corresponde a licencia de funcionamiento a los establecimientos que funcionaban sin ella; además se le cobró el impuesto de industria y comercio a todos los vendedores ambulantes que funcionan en el municipio. En términos reales el impuesto de industria y comercio tuvo un incremento negativo en 1982, 1983 y 1985 en donde se observa una leve recuperación (-0,5 %) para luego seguir recuperándose en 1986 y 1987, donde presenta el mayor índice de crecimiento, 385,77 % con respecto al año anterior.

La siguiente representación gráfica nos muestra las tendencias observadas en el cuadro No. 24, en que se hace referencia a los ingresos por impuesto de industria y comercio a precios corrientes y reales en Tolú de 1982 a 1987.

IMPUESTO DE INDUSTRIA Y COMERCIO 228

MILLONES DE PESOS



(MILLONES)

229

Cuadro No. 25

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS POR IMPUESTOS DE INDUSTRIA Y
COMERCIO EN LOS INGRESOS TOTALES DE
TOLU DE 1982 A 1987

Años	Ingresos Totales	Industria y Comercio	Participación
1982	17.968.953	673.555	3,76
1983	24.135.736	698.715	2,89
1984	25.071.030	729.910	2,91
1985	30.197.791	889,210	2,94
1986	47.893.822	1.158.200	2,41
1987	94.432.513	6.979.137	7,39

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

En el cuadro anterior observamos que la participación de industria y comercio en los ingresos del municipio de 1982 a 1986, tiene un comportamiento similar hasta llegar a 1987 en donde alcanza una participación del 7,39 % que es la mayor alcanzada en el período de nuestra investigación, por las razones anteriormente expuestas.

Cuadro No. 26

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS POR IMPUESTO DE CIRCULACION
Y TRANSITO EN LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE
TOLU DE 1982 A 1987

Años	Ingresos Totales	Circulación y Tránsito	Participación
1982	17.968.953		
1983	24.135.736		
1984	25.071.030		
1985	30.197.791		
1986	47.893.822	57.796	0,12
1987	94.432.513	69.429	0,07

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

Este impuesto empezó a cobrarse en el municipio a partir de 1986, su participación en los ingresos totales del municipio es baja ya que los recaudos por este concepto son de poca monta, debido a que la mayoría de los vehículos que existen en el municipio han sido registrados en Sincelojo.

5.2 DE LA LEY 12 DE 1986, AÑOS 1985, 1986, 1987, 1988

Cuadro No. 27

COMPORTAMIENTO COMPARATIVO DE LOS IMPUESTOS A LAS VENTAS EN
LOS INGRESOS MUNICIPALES DE TOLU DE 1982 A 1987

Años	Ingresos Impo ventas	Incremento	I.P.C.	Ingresos Impo ventas Constantes	Incremento
1982	6.896.585		254,2	2.713.054,7	
1983	15.916.919	130,80	296,5	5.368.269,5	97,90
1984	18.371.414	15,42	350,8	5.237.005,1	-2,45
1985	14.297.822	- 22,17	429,5	3.328.945,8	-36,43
1986	27.838.185	94,70	519,4	5.359.681,4	61,00
1987	56.884.793	104,34	644,3	8.828.929,5	64,72

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre

En 1983 el incremento a precios corrientes fué del 130,8 debido a la implementación del IVA, para luego decrecer en 1984 a un 15,42 % con respecto al año anterior y seguir decreciendo en 1985 hasta llegar a ser negativo (-22,17). Para luego recuperarse en 1986 y 1987 en donde llegó a ser del 104,34 % con respecto al año

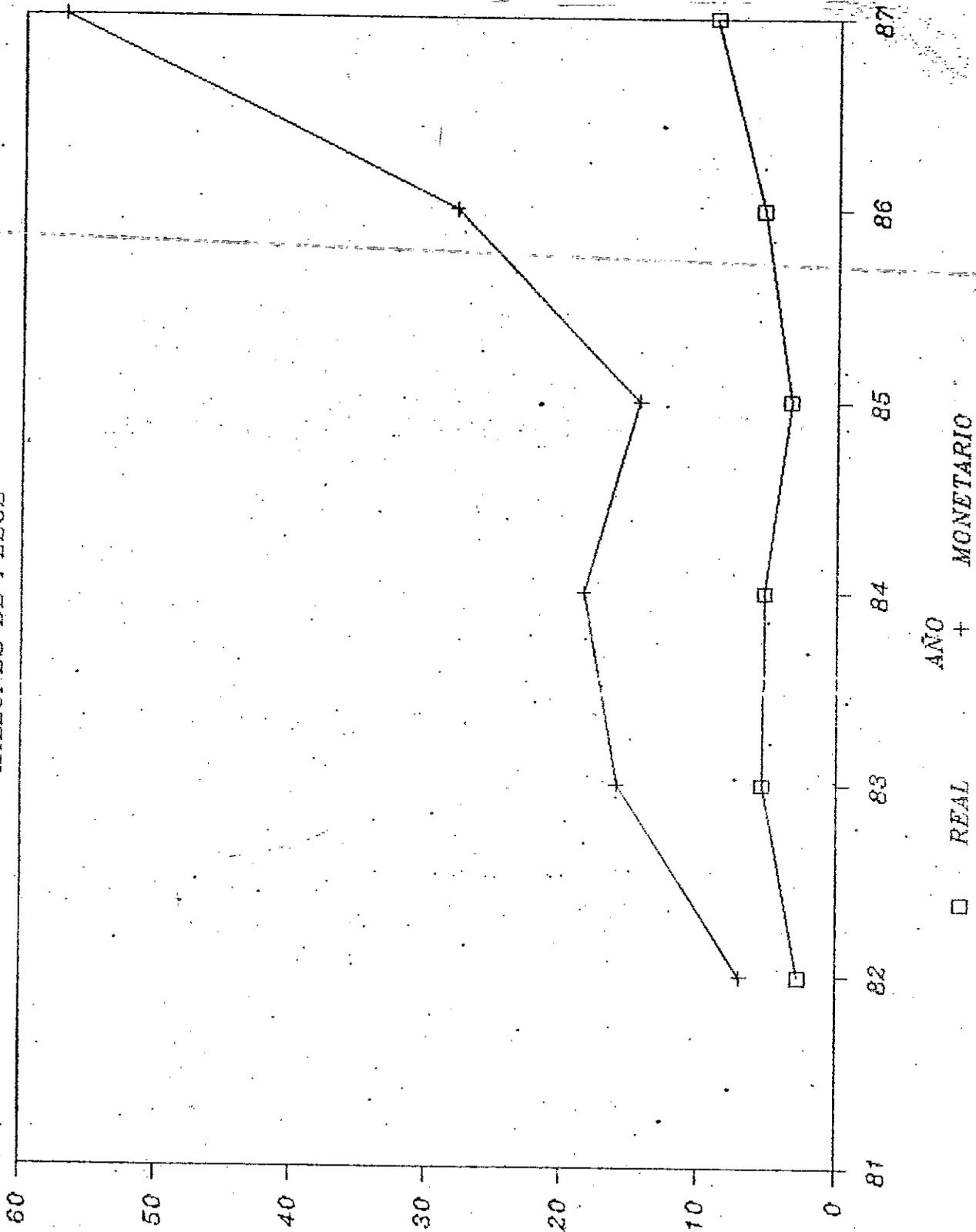
anterior. Este incremento de los dos últimos años, es motivado en las transferencias llegadas para buscar el fortalecimiento municipal, como está estipulado en la Ley 12 de 1986.

A precios constantes, para 1983 el incremento fué del 97,9 % con respecto al año anterior, para luego en 1984 y 1985, decrecer hasta llegar a ser de -36,43 %; en 1986 se recupera presentando un incremento bastante alto con respecto al año inmediatamente anterior, y sigue recuperándose en 1987 con un 64,72 % de incremento. Todo esto es el reflejo del proceso inflacionario, y la pérdida del poder adquisitivo de la moneda nacional.

La siguiente representación gráfica nos muestra las tendencias observadas en el cuadro No. 27, en la que se hace referencia al ingreso por impuesto a las ventas a precios corrientes y reales en Tolú, de 1982 a 1987.

IMPUESTO A LAS VENTAS

MILLONES DE PESOS



(Millions)

234

Cuadro No. 28

PARTICIPACION DE LOS INGRESOS POR IMPUESTO A LAS VENTAS EN

LOS INGRESOS TOTALES DEL MUNICIPIO DE TOLU DE 1982

A 1987

Años	Ingresos Totales	Impuesto a las Ventas	Participación
1982	17.968.953	6.896.585	38,38
1983	24.135.736	15.916.919	65,94
1984	25.071.030	18.371.414	73,27
1985	30.197.891	14.297.822	47,34
1986	47.893.822	27.838.185	58,12
1987	94.432.513	56.884.793	60,23

Fuente: Contraloría Departamental de Sucre.

Los ingresos por concepto de impuesto a las ventas, participan con un alto porcentaje en los ingresos totales del municipio, es así como podemos observar en el cuadro anterior que la menor participación del período estudiado, se da en 1982, siendo ésta del 38,38 %. Para los años siguientes se va incrementando debido a la creación del impuesto a las ventas (IVA).

235

En 1985 disminuye con una participación de un 47,34 %, para luego volver a subir en 1986 y seguir aumentándose debido a la implementación de la Ley 12 de 1986

6. EVALUACION DE LOS EFECTOS DE LA DESCENTRALIZACION FISCAL
EN EL MUNICIPIO DE TOLU

La complejidad de las condiciones socio-económicas que presenta el municipio de Tolú, repercute notoriamente y en grado significativo en el nivel de desarrollo del mismo.

Los problemas y necesidades de todo orden que confronta el municipio se han ido superando muy lentamente, aunque sus necesidades y problemas tienden a disminuir en comparación con otros municipios del departamento.

En el campo educativo, se evidencia que tiene una participación según el lugar de residencia, urbano y rural un notable desequilibrio de oportunidades de la oferta educativa en el municipio.

El analfabetismo existente en el municipio de Tolú, para la población de 15 años y más, últimamente ha tenido un notable aumento debido a la migración de numerosas familias a los caseríos y corregimientos aledaños, pero en el concierto del departamento es uno de los municipios con menor índice de analfabetismo.

237

Los servicios de educación pre-escolar, especial, no formal y de adultos, ofrecen una baja cobertura a la población y están además, en un bajo nivel de desarrollo.

Los servicios de básica primaria, no obstante su amplitud territorial tienen una cobertura a la población de 6 a 14 años, tanto en la cabecera municipal como en la zona rural, lo que nos ubica en un nivel bueno en el departamento.

En educación, básica secundaria y media vocacional, para la población de 11 a 19 años, la cobertura se centra más que todo en la cabecera municipal y nivel rural la prestación del servicio es relativamente baja.

La educación superior, se encuentra centralizada en Sincelejo, también se le suma la baja implementación de los servicios de educación a distancia por parte de las instituciones oficiales.

En cuanto al gasto público en educación, la situación del municipio se enmarca en la de todos los municipios del departamento, ya que la gran mayoría de los recursos se destinan a gastos de funcionamiento y un bajo porcentaje se destina a la inversión (reparación de locales escolares).

La situación del empleo a nivel del departamento de Sucre, es de las más dramáticas de la nación, por lo tanto Toló no es ajeno.

a esta realidad y es así como cada día se ven las calles invadidas por gente que trabaja en el comercio informal, que no desaprovecha las temporadas y los puentes, que son su oportunidad de ganarse el sustento, ya que en el resto del año el turismo es deficiente.

Entre las causas del alto índice de desempleo en el departamento y concretamente en el municipio de Tolú, está el poco desarrollo del sector agropecuario, debido a las grandes extensiones de tierras improductivas en manos de unos pocos propietarios, lo cual se agrava con el bajo nivel tecnológico del sector. También el poco desarrollo de los sectores de industria, comercio y servicios; por cuanto el Estado sigue siendo el mayor empleador; ya que la empresa privada se ha visto restringida por la falta de servicios públicos, vías de comunicación, etc.

La baja inversión pública es también otra de las causas del desempleo, hasta el punto que la infraestructura para educación, salud y adecuación de tierras, no han experimentado ningún incremento; la inversión privada también es bastante baja debido a las mismas carencias del municipio.

Por otra parte el turismo no está siendo explotado en su totalidad, por la falta de inversión en infraestructura, como por ejemplo en servicios públicos, el desorden urbanístico, la ausencia de educación ciudadana, la falta de infraestructura portuaria,

la inadecuada defensa de las playas y de los recursos naturales.

No cabe duda de que si hay inversión pública para rescatar y explotar el potencial turístico del golfo del Morrosquillo, y se prevee a la Dirección Departamental de Turismo de los medios adecuados se alcanzará una alta ocupación de la mano de obra.

Por otra parte la pesca se ha visto bastante disminuida en su gran riqueza ictiológica por la pesca clandestina que se efectúa con dinamita y con redes de arrastre que captura y destruye salvajemente la fauna marina, lo que origina peligro para la subsistencia del pescador artesanal que ha aumentado gradualmente sus esfuerzos pero disminuido en la misma proporción su logro y agravado más aún la situación de carencia de recursos económicos.

Uno de los problemas más sentidos del pueblo toludeño, además de la falta de bienestar, salud, la recreación, la creación de industrias, y el desarrollo agropecuario del municipio, es la insuficiencia del acueducto, Tolú soporta una población adicional en temporadas altas, enfrenta dificultades sanitarias por la insuficiencia de su acueducto y la inexistencia del de Coveñas. Actualmente EMPOSUCRE en Tolú cuenta con 1.772 suscriptores, de los cuales sólo tienen contadores los que pertenecen al sector comercial (hoteles, supermercados, fincas, pesqueras), el resto de la población paga cuotas de acuerdo al avalúo catastral.

240

Las zonas rurales no cuenta con la prestación de este servicio. El alcantarillado con que cuenta este municipio es insuficiente, por cuanto funciona solamente en ciertas áreas de la población favoreciendo las zonas centrales.

La prestación del servicio de electrificación cubre más del 50 % de las necesidades de la población, presentándose fallas en las temporadas altas por recargo en el uso del fluido eléctrico ocasionando apagones constantes.

Actualmente el servicio de energía llega a 1.616 viviendas en Tolú; son varios los corregimientos que gozan de este servicio, como son: Coveñas, Guayabal, Nueva Era, La boca de la Ciénaga, Punta Seca y Puerto Viejo.

En Tolú, aparte de las 1.616 viviendas que están suscritas a la Electrificadora de Sucre, hay muchas que disfrutan de este servicio en forma clandestina.

Tolú cuenta con 385 teléfonos instalados, y con una próxima ampliación de 500 teléfonos más, también a partir de noviembre del presente año, contarán con este servicio los siguientes corregimientos: Nueva Era, La Boca de la Ciénaga, Puerto Viejo, Pita en medio y Guainy.

El municipio de Tolú tiene una población de 24.329 habitantes se

241

gún los datos del último censo, estando el 52,2 % en la cabecera municipal y el resto en las zonas rurales.

La salud del municipio se encuentra soportada por la siguiente infraestructura: 1 puesto de salud en Tolú, que cuenta con dos médicos, ocho enfermeras (seis son auxiliares), un odontólogo, un bacteriólogo, tres promotores de salud y saneamiento ambiental, cinco promotoras de salud rurales, catorce camas, una sala de parto y una sala de urgencias, una sala de autopsias y una ambulancia.

El municipio cuenta con 0,5754 camas por cada mil habitantes. Lo anterior nos muestra las malas condiciones que tiene el municipio en lo relacionado con la salud, la que se agrava aún más con las crisis financieras que atravieza el Departamento de Sucre en el área de la salud.

Con los pocos programas de medicina preventiva, las escasas campañas de salubridad, el alto índice de desnutrición y la carencia de acueductos, alcantarillados, sumados al mal manejo de las basuras.

Tolú carece de un centro asistencial adecuado para la atención de urgencias, ya que el que posee es afuncional; en el que se carece de los más mínimos recursos instrumentales, para la atención de heridas profundas, el laboratorio clínico-bacteriológico es in

completo y no cuenta con un aparato de rayos X.

Hasta el momento en que se realizó nuestro estudio, la descentralización fiscal en el municipio de Tolú no ha contribuido al incremento del nivel de recursos fiscales del municipio por la aplicación de la Ley 14 de 1983. Cabe anotar que los recursos provenientes del IVA para el año 1987, se incrementaron por las transferencias recibidas durante este año por este concepto; debido a las disposiciones establecidas en la Ley 12 de 1986..

Es de esperar que por la naturaleza progresiva de las transferencias, éstas en los años venideros incrementen aún más el fisco municipal.

En lo referente a la Ley 14 de 1983, debido a la mala implementación de ésta en el municipio de Tolú, hasta el momento no ha favorecido a los ingresos fiscales del municipio de Tolú, por cuanto a la Ley 14 de 1983 se empezó a aplicar en 1985 y para los años siguientes hasta 1987, no se tuvieron en cuenta las disposiciones contempladas en ella, según la información recibida en la Contraloría Departamental de Sucre.

En relación a la asignación de los recursos para la inversión; la Ley 14 de 1983 y 12 de 1986, no han contribuido al mejoramiento de la prestación de los servicios municipales; para elevar el bienestar de la comunidad, ya que los recursos destinados para la in

243

inversión pública en el municipio de Tolú; han sido orientados así
al mejoramiento de los ya existentes, sin tener en cuenta las ne-
cesidades más urgentes de la comunidad. Es necesario anotar que
el mejoramiento de la prestación de los servicios en el municipio,
requiere de una cuantiosa inversión que el municipio con sus po-
cos recursos no está en condiciones de afrontar. Para evitar la
mala orientación de los recursos destinados a la inversión, ésta
debe realizarse teniendo en cuenta un criterio técnico y un orden
de prioridades de las necesidades de la población.

CONCLUSIONES

1. Los gastos de funcionamiento, tienen una alta participación en los gastos totales del municipio de Tolú. La inversión en el municipio ha aumentado su participación en los gastos totales en los dos últimos años del período en estudio. En Tolú la inversión urbana es mayor que en las zonas rurales.

2. La participación de los impuestos tributarios en el total de los ingresos municipales de Tolú es baja. Notándose que la participación de los ingresos tributarios directos es mayor que la de los impuestos indirectos.

En los impuestos directos, el de circulación y tránsito, sólo ha sido cobrado en los dos últimos años del período estudiado siendo su participación realmente baja; en lo referente al impuesto predial, la participación en el total de los ingresos del municipio es en promedio para el período que nos ocupa de un 13 %. Los impuestos indirectos que presentan mayor índice de participación son los de industria y comercio, que tienen en promedio el 3,71 % del total de los ingresos municipales.

245

3. La participación de los impuestos no tributarios en los ingresos totales del municipio, es alta. Dependiendo los ingresos municipales de las transferencias que recibe por concepto de impuesto de impuesto a las ventas. Siendo esta participación del 57,2 % en promedio para el período en mención.

4. Los ingresos compensados (valorización, contribución para caminos y previsión social) tienen una participación muy baja en los ingresos totales del municipio. Cabe anotar que durante el período de estudio en ningún año se cobra el impuesto de valorización.

5. La Ley 14 de 1983, no se ha comenzado a aplicar en el municipio de Tolú, de acuerdo a la información recibida por parte de la Contraloría Departamental de Sucre. En 1985 se hizo un esfuerzo por implementar las medidas contempladas en dicha ley, pero éste no tuvo continuidad en los años siguientes; debido a limitaciones político-administrativas de los funcionarios públicos correspondientes.

6. Las transferencias recibidas por el municipio de Tolú debido a las medidas contempladas en la Ley 12 de 1986 se incrementaron para 1987 en un 64,72 % con respecto a 1986, a precios constantes.

7. Los servicios públicos del municipio de Tolú son deficientes en todos los sectores de la población, reflejándose aún más en las

246

zonas rurales.

8. Hasta el momento la descentralización fiscal en el municipio de Tolú, no ha logrado los objetivos que se persiguen con ésta; como el fortalecimiento del fisco municipal que conlleve a solucionar las necesidades más apremiantes de la comunidad.

RECOMENDACIONES

1. Hasta alcanzar la verdadera descentralización fiscal en el municipio de Tolú, es necesario, que el concejo apruebe un acuerdo en donde faculte al ejecutivo municipal, para poner en vigencia la Ley 14 de 1983.

2. Se recomienda a la administración municipal solicitar la asesoría técnica en lo relacionado con la descentralización fiscal, a la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, con el fin de que se cuente con personal capacitado para poner en marcha las disposiciones contempladas en la Ley 14 de 1983 y la 12 de 1986.

3. Se recomienda a la administración municipal la elaboración previa a la aplicación de la Ley 14 de 1983 de los siguientes estudios:

- a. Censo de industria y comercio.
- b. Censo de avisos y tableros.
- c. Censo automotor, que ruedan en los predios del municipio.

218

4. Se recomienda que las transferencias recibidas por concepto del IVA, sean destinadas en el porcentaje que estipule la ley, en obras de inversión rural.

5. Se le recomienda al ejecutivo municipal la elaboración de un plan de desarrollo.

6. Se recomienda que lo presupuestado para inversión sea establecido teniendo en cuenta, el orden de prioridades de las necesidades de la comunidad; y que éstas estén orientadas a criterios técnicos con el fin de evitar la elaboración de proyectos que no obedezcan a la solución de las necesidades de la población.

249

BIBLIOGRAFIA

AGHUN, Gabriel, ARBELAEZ, Beatriz y CADENNA, Hector. "Ley 12 de 1986 nuevos recursos para los municipios". Economía colombiana. Nos. 177 y 178. Bogotá. Enero, febrero de 1986.

ALCALDIA MUNICIPAL DE TOLU, Nucleo de desarrollo educativo. "Diagnóstico educativo del municipio de Tolú". Tolú, 1986

BRAND, Salvador O. "Diccionario de Economía". 2da: edición. Bogotá Colombia, 1984.

COMITE INTERGREMIAL DE SUCRE. "Problemática del departamento de Sucre". Sincelejo. Noviembre de 1986

CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE SUCRE. "Informe de recaudos y egresos municipales, años 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987.

DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA y desarrollo regional. Bogotá, Separata No. 9. Junio 1986

GAVIRIA CONREA, Gonzalo. "Nuevo manual de Administración municipal"

250

pal. Medellín. Biblioteca Jurídica Dike. 2da. edición.

RUIZ LLANO, Jayme y GALARZA TENJO, Fernando. "La reforma actual
frente a la de 1968. Economía colombiana. Nos. 190 y 191.
Bogotá. Febrero, marzo 1987.

VASQUEZ, Fabio. "Crisis municipal y participación ciudadana en
Colombia. Bogotá. Revista Foro No. 1. Septiembre 1986.

251

ENCUESTA SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN TOLU PARA
FUNCIONARIOS

Ciudad y fecha: _____

Dirección: _____

Nombre del encuestado: _____

1. Función que desempeña: _____

2. Nivel educativo alcanzado: _____

2.1 Primaria _____ 2.2. Secundaria _____

2.3 Internado _____ 2.4. Universitario _____

3. Cree Usted que el municipio es un buen administrador ?

3.1 Sí _____ 3.2 No _____

Por qué ? _____

4. Cree Usted que la descentralización fiscal y administrativa
benefician al municipio de Tolu ?

4.1 Sí _____ 4.2 No _____

Por qué ? _____

5. Son eficientes los funcionarios de la administración pública
municipal ?

5.1 Sí _____ 5.2 No _____

Por qué ? _____

6. Hasta qué punto cree Usted que la descentralización fiscal be
neficia al municipio de Tolu en su desarrollo?

6.1 Optimo _____

6.2 Moderado _____

6.3 Bajo _____

6.4 Muy bajo _____

Por qué? _____

7. Es efectivo el control que se ejerce sobre los ingresos fiscales municipales ?

7.1 Si _____

7.2 No _____

Por qué ? _____

8. Es eficiente el uso que da a los recursos en el municipio de Tolú ?

8.1 Si _____

8.2 No _____

Por qué ? _____

9. Cree que son convenientes las transferencias presupuestales para el municipio de Tolú ?

9.1 Si _____

9.2 No _____

Por qué ? _____

Encuestador _____