

1

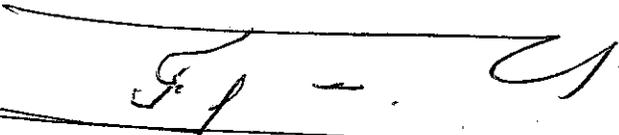
Cartagena, Marzo 18 de 1988

Señores  
MIEMBROS DEL COMITE DE TESIS  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Ciudad.

Apreciados señores:

En calidad de Director, presento a ustedes para su estudio y consideración, el trabajo de grado titulado "DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA", con el cual las egresadas EMITH FONTALVO B., y NAZLY PEREZ B., aspiran a obtener el título de Economistas.

Atentamente,

  
FLORENTINO RICO CALVANO  
Director

Cartagena, Marzo 18 de 1988

Señores  
MIEMBROS DEL COMITE DE TESIS  
Facultad de Ciencias Económicas  
Universidad de Cartagena  
Ciudad

Apreciados señores:

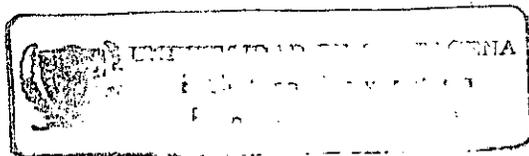
Por medio de la presente nos permitimos hacer entrega, para su estudio y consideración, de nuestro trabajo de grado titulado "DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN EL MUNICIPIO DE CARTAGENA", con el cual aspiramos a obtener el título de Economistas.

Atentamente,

*Enith Fontalvo B.*  
ENITH FONTALVO B.

*Nazly Pérez*  
NAZLY PEREZ B.

**DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN  
EL MUNICIPIO DE CARTAGENA**



**ENITH FONTALVO B.**

**NAZLY PEREZ B.**

**CARTAGENA**

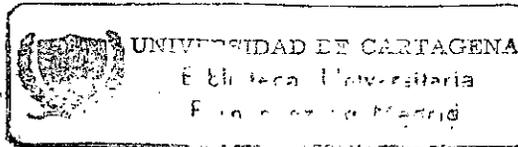
**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

**PROGRAMA DE ECONOMIA**

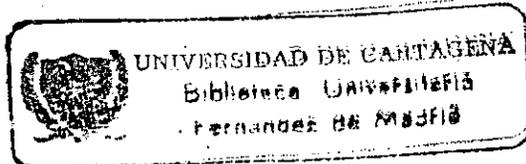
**1988**

T  
352.008  
F677



4

**DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN  
EL MUNICIPIO DE CARTAGENA**



**B I C S**

**ENITH FONTALVO B.**

**NAZLY PEREZ B.**

**S C I B**

Trabajo de grado presentado  
como requisito parcial para  
optar al título de Economista

**DIRECTOR: Florentino Rico C.**

Economista

58761

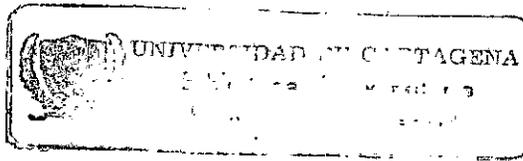
**CARTAGENA**

**UNIVERSIDAD DE CARTAGENA**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS**

**PROGRAMA DE ECONOMIA**

**1988**



UNIVERSIDAD DE CARTAGENA

5

ACEPTACION:

---

---

---

\_\_\_\_\_  
Presidente Jurado.

\_\_\_\_\_  
Jurado

\_\_\_\_\_  
Jurado

Cartagena, Marzo de 1988

### **AGRADECIMIENTOS**

Expresamos nuestros agradecimientos a:

FLORENTINO RICO CALVANO, por el tiempo dedicado a esta investigación para transmitirnos sus experiencias de trabajo, su esfuerzo por contribuir a la realización de éste, que no hubiera sido posible sin su activa participación.

---

A todas aquellas personas que nos prestaron su ilimitado apoyo, sugerencias, discusiones y materiales proporcionados durante el desarrollo de este trabajo.

**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	De espacio	4
0.2.1.2	De tiempo	5
0.2.2	Delimitación material	5
0.2.2.1	Variable dependiente	5
0.2.2.2	Variable independiente	5
0.3	OBJETIVO DE LA INVESTIGACION	5
0.3.1	Objetivo general	5
0.3.2	Objetivos específicos	6
0.4	JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION	6
0.5	MARCO TEORICO	8
0.5.1	Marco referencial	8
0.5.2	Marco conceptual	10
0.6	HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION	14
0.6.1	Hipótesis general	14

	Pág.	
0.6.2	Hipótesis de trabajo	15
0.7	OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS	15
0.7.1	Definiciones conceptuales	15
0.7.2	Definiciones operativas	18
0.8	METODOLOGIA	19
0.8.1	Tipo de problema a investigar	19
0.8.2	Diseño de la investigación	19
1	LA CENTRALIZACION	21
1.1	PROCESO DE CENTRALIZACION	21
1.2	CONCENTRACION DE FUNCIONES Y SERVICIOS	28
1.2.1	ICCE: Instituto Colombiano de Construcciones Escolares	29
1.2.2	INS: Instituto Nacional de Salud	31
1.2.3	INSFOPAL: Instituto Nacional de Fomento Municipal	32
1.2.4	ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	33
1.2.5	ICT: Instituto de Crédito Territorial	35
1.2.6	Fondo Nacional de Caminos Vecinales	36
1.3	CONCENTRACION DE INGRESOS	37
1.4	CONCENTRACION DE CREDITO	39
1.5	CONCENTRACION DE PERSONAL	42

		Pág.
1.6	EFFECTOS DE LA CENTRALIZACION	45
1.6.1	Burocratización	45
1.6.2	Disminución de los recursos tributarios a los municipios	47
1.7	CONSECUENCIAS DE LA CENTRALIZACION	49
1.7.1	Grandes desequilibrios regionales	49
1.7.2	Grandes concentraciones fiscales y diferencias presupuestales	53
1.7.3	Falta de participación ciudadana	56
2	GENERALIDADES	59
<hr/>		
2.1	CONTEXTO HISTORICO DE LA DESCENTRALIZACION	59
2.2	CONCEPTUALIZACION	62
2.3	OBJETIVOS	63
2.4	DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN LA COYUNTURA ACTUAL	66
3	DESCENTRALIZACION MUNICIPAL	71
3.1	DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA	71
3.1.1	Ley 11 de 1986 (Estatuto básico de la administración municipal)	77
3.1.2	Estructura administrativa y municipal	114

3.1.3	Nueva organización administrativa municipal	115
3.1.4	Aspecto administrativo y fiscal del municipio de hoy	144
3.1.5	Marco institucional	146
3.1.5.1	BCH-FFDU: Fondo Financiero de Desarrollo Urbano	147
3.1.5.2	Fonade: Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo	149
3.1.5.3	FEN: Financiera Eléctrica Nacional	150
3.1.5.4	ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	151
3.1.5.5	Dirección General de Construcciones Escolares	153
<hr/>		
3.2	DESCENTRALIZACION FISCAL	154
3.2.1	Antecedentes de la ley 14 de 1983	155
3.2.2	Marco legal de la descentralización fiscal. (Ley 14 de 1983)	158
3.2.3	Impuesto	202
3.2.3.1	Impuesto predial	203
3.2.3.2	Impuesto de industria y comercio	206
3.2.3.3	Impuesto de circulación y tránsito	213
3.2.3.4	Impuestos de parques y arborización	215
3.2.3.5	Impuesto de avisos y tableros	216
3.2.4	Tasas y contribuciones	216
3.2.5	Aportes y participaciones	221
3.2.6	Reformas al sistema de transferencias	224

3.2.7	Efecto global sobre las finanzas públicas	235
3.2.8	Las finanzas públicas y el desarrollo	239
3.2.9	Algunos aspectos del desequilibrio fiscal de las finanzas regionales de Colombia	242
4	COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS ANTES Y DESPUES DE LA APLICACION DE LA LEY 14 DE 1983. AÑOS 1982-1983-1984 1985 Y 1986	247
5	ANALISIS DE LOS FACTORES POSITIVOS Y ADVERSOS DE LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL	253
<hr/>		
	CONCLUSIONES	257
	RECOMENDACIONES	260
	BIBLIOGRAFIA	262

**LISTA DE TABLAS**

	Pág.
TABLA 1. Participación de los ingresos tributarios totales	38
TABLA 2. Participación de los tres niveles administrativos en el crédito externo	41
<del>TABLA 3. Personal ocupado</del>	<del>44</del>
TABLA 4. Participación de los municipios en los ingresos tributarios	48
TABLA 5. Participación de los municipios de Bolívar en los ingresos	55
TABLA 6. Distribución porcentual de las transferencias según la ley 12 de 1986	232
TABLA 7. Principales proyecciones relacionadas con la ley 12 de 1985, 1986-1992	233

	Pág.
TABLA 8. Impactos de la ley 12 sobre el presupuesto nacional	234
TABLA 9. Proyección de ingresos del municipio de Cartagena y FER por participación en el IVA	237
TABLA 10. Comparación de la transferencia del IVA al municipio de Cartagena según el Decreto 232 de 1983 y la ley 12 de 1986	238
TABLA 11. Recaudo de los impuestos municipales de Cartagena	250
TABLA 12. Recaudo y participación de los ingresos tributarios del municipio de Cartagena	252

## 0. INTRODUCCION

A lo largo de la historia de nuestro país se ha vivido el fenómeno del Centralismo, que se convirtió en una expresión natural de la alienación política y en una forma de vida en el cual, la célula municipal terminó contagiada de un complejo tal de dependencia que desembocó irremediablemente en la interdicción y en un apabullante consenso para multiplicar las atribuciones de un ejecutivo cerradamente centralista.

---

En esa medida se agigantó siempre la significación relativa de un sector público central, paternalista y burocratizado que concentró los ingresos y el valor agregado en ciertas regiones, lo que trajo como consecuencia los desequilibrios regionales existentes en nuestro país.

Frente a esta dependencia absoluta, concentración del ingreso y ante la falta de desarrollo de ciertas regiones y por ende de ciertos municipios, se da la necesidad de crear reformas que acaben con el viejo paternalismo central y surge la Descentralización Administrativa y Fiscal que busca darle mayor autonomía a los municipios e incrementar sus ingre

sos a través del surgimiento de las leyes 14 de 1983 y 11 de 1986, que constituyen los pilares fundamentales de este esfuerzo descentralizador.

Estas leyes, base de la Reforma Municipal Colombiana calificada por muchos como la Reforma Política más importante realizada en Colombia en el último siglo, es el resultado de una estrategia de descentralización en que se empeñó la administración Betancur para darle participación a la comunidad en el destino del municipio..

El trabajo lo desarrollaremos de la siguiente manera: Primero analizaremos la Centralización, cómo ha sido su proceso y los efectos y consecuencias que ha traído para los municipios. Más tarde daremos una definición sobre Descentralización y los objetivos que persigue; además haremos un análisis de ésta frente a la coyuntura actual.

Luego se hará un estudio de la Descentralización Administrativa y Fiscal en el Municipio de Cartagena en el cual, se tocarán aspectos tan importantes como la Ley 14/83 y la Ley 11/86. También se hará un estudio de los impuestos municipales y el comportamiento de éstos antes y después de la Ley 14 de 1983.

Por otra parte se tocarán aspectos importantes como es el

el marco institucional que respalda la tan ambicionada Descentralización y a la vez los factores positivos y adversos que trae su aplicación. Por último, nos proponemos con base a las conclusiones a que llegüemos, formular algunas recomendaciones concretas que puedan implementarse en Cartagena.

0.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En los últimos años se ha observado un deterioro en la prestación de los servicios municipales, hecho que se ha convertido en una de las causas de agitación social e inestabilidad institucional más agudas y permanentes que sufre el país y a lo cual el gobierno de Belisario Betancur trató de darle respuesta mediante la Descentralización Administrativa y Fiscal, la cual busca dar la 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.

La Descentralización Administrativa y Fiscal trata de erradicar el esquema paternalista en que ha estado sumido el país a lo largo de su historia, esquema que se torna en asignador ineficiente de recursos, en la medida en que los habitantes de las comunidades locales tienen que ver someramente su potencial de desarrollo económico y social a deci

siones adoptadas desde un gobierno central, muchas veces alejados de la realidad de los problemas y necesidades de las diferentes entidades territoriales.

De lo dicho anteriormente se desprenden los siguientes interrogantes:

¿Estará la Descentralización Administrativa y Fiscal encaminada a darle a los municipios la suficiente capacidad fiscal y administrativa para que sean ellos los gestores de su propio futuro?

¿Responde la Descentralización Administrativa y Fiscal a ~~las necesidades de solucionar los problemas de asignación~~ de recursos y eficiencia en la administración de éstos, al igual que un mejoramiento en la prestación de los servicios municipales para el logro de un bienestar social?

## 0.2 DELIMITACION DEL PROBLEMA

### 0.2.1 Delimitación formal

#### 0.2.1.1 De espacio

El área geográfica que tendremos en cuenta para la realización de nuestro estudio abarca el municipio de Cartagena.

#### 0.2.1.2 De tiempo

El tiempo corresponde al período comprendido entre 1982 y 1986.

#### 0.2.2 Delimitación material

##### 0.2.2.1 Variable dependiente

Asignación eficiente y autonomía en el manejo de los recursos para una optimización social.

##### 0.2.2.2 Variable independiente

---

Descentralización Administrativa.

Descentralización Fiscal.

#### 0.3 OBJETIVO DE LA INVESTIGACION

##### 0.3.1 Objetivo general

El estudio va encaminado a analizar y diagnosticar los beneficios económicos y sociales que se generan cuando se aplica una Descentralización Administrativa y Fiscal tomándose como referencia una mejor redistribución del ingreso, asignación de recursos y la promoción para el desarrollo.

0.3.2 . Objetivos específicos

Se persigue analizar las disposiciones sobre la Descentralización Administrativa y Fiscal durante el período comprendido entre 1982 y 1986.

Analizar los ingresos fiscales del municipio de Cartagena antes y después de la aplicación de la Ley 14 de 1983.

Detectar y mostrar si se está dando una mejor participación de la comunidad en el manejo de los recursos.

0.4 JUSTIFICACION DE LA INVESTIGACION

La presente investigación es de gran importancia y de interés municipal debido a que en Cartagena se está llevando a cabo este proceso y hay expectativas frente a él, además nos permitirá penetrar en uno de los temas más debatidos de la actualidad en Cartagena por cuanto representa un cambio en la administración municipal.

Otra importancia que reviste este estudio es que se podrá determinar si en realidad se han creado verdaderas políticas de Descentralización Administrativa y Fiscal que respondan a los intereses y necesidades del municipio.

Este tema de gran actualidad surge como una necesidad sentida de la comunidad ante la desacertada administración de los servicios públicos y la incapacidad de la clase dirigente para solucionar los problemas socioeconómicos del país, lo cual dió abundantes motivos para que se crearan reformas administrativas y fiscales de participación de la comunidad en el destino del municipio. Dentro de estas reformas se encuentran las divisiones administrativas de los municipios cuyos fundamentos son la autonomía municipal y la participación ciudadana en los asuntos y gobierno local. Estas divisiones las ha catalogado la Ley, "Comunas".

Cartagena ha sido la primera ciudad del país que ha puesto en práctica estas reformas. El Concejo Municipal mediante el acuerdo No. 18 de marzo 19 de 1987, reglamentó todo lo relacionado a las Comunas en la ciudad. El querer de la Ley al implantar las Comunas en las ciudades fue propender por una mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios.

En cada Comuna habrá una Junta Administradora Local, que tendrá atribuciones como: Realizar el presupuesto de su Comuna de acuerdo a sus necesidades, para que sea incluido en el presupuesto municipal; vigilar y controlar la realización de obras en su Comuna; sugerir al Concejo el cobro de impuestos, la expedición de medidas que significan bie

nestar para la comunidad; servir de enlace y coordinar con las autoridades municipales las actividades de la Comuna y cumplir las disposiciones del Concejo.

Este estudio será de mucha utilidad por los aportes para las personas e instituciones interesadas en profundizar sobre aspectos de Descentralización Administrativa y Fiscal en el municipio de Cartagena.

0.5 MARCO TEORICO

0.5.1 Marco referencial

El país ha dado un paso de enorme significación en el camino de la Descentralización. La Ley 11/86, o Estatuto Básico de la Administración Municipal, y la Ley 3/86, sobre la Administración Departamental implican un cambio radical en el ámbito de nuestra organización política. Los entes territoriales empiezan a liberarse de las formas de interdicción a que los condujeron un régimen de extremo centralismo burocrático y un sistema fiscal absorbente y paternalista. La Ley 14/83 dió a municipios y departamentos la gran oportunidad para ampliar su horizonte fiscal, ya que hasta 1982 los ingresos propios de los municipios aumentaban a un ritmo más lento que el de la economía. La concentración del ingreso público había llegado a límites intolerables;

mientras en 1940 la nación recibió el 55.5%, los departamentos el 32.2% y los municipios el 22.2% de los recursos oficiales, en 1978 en ese mismo orden recibieron el 81.9%, 11.1% y 7%. Esto nos da en cifras una idea clara sobre la Centralización.

La Ley 12/86 representó un esfuerzo adicional de enorme importancia para la vida municipal a través de las transferencias crecientes del impuesto al valor agregado y la Ley 130/86 rescata para los municipios el potencial que significa destinar el 5% del presupuesto de gastos a la realización de planes de vivienda y a la construcción de infraestructura de servicios. Al propio tiempo, la Ley 23/86, ofrece a ~~los departamentos la posibilidad de captar recursos en el~~ mercado financiero para programas de electrificación rural.

En este cuadro renovado los entes territoriales no solo ven incrementada su capacidad de inversión sino que deben sentir enormemente reforzada su palanca de endeudamiento. En este marco resulta obvio que el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano está llamado a cumplir un papel de primerísima importancia. Este es una línea de crédito del Banco Central Hipotecario, cuyo objetivo es descontar a bancos y corporaciones financieras los créditos que apruebe a municipios, departamentos y demás entidades elegibles con destino a obras de desarrollo urbano. Su principal función es la fi

nanciación de la infraestructura de los servicios básicos y también el amoblamiento urbano.

Asegurada la continuidad de este proceso realizador de la vida municipal y clarificada la perspectiva de un desarrollo regional más dinámico, se plantea un desafío singular para las comunidades y para sus dirigentes políticos, cívicos y económicos. Alcaldes, Concejales, Gerentes y Directores de entidades descentralizadas, líderes comunales tienen la oportunidad de aproximarse a una nueva realidad que ha de administrarse con un criterio de responsabilidad en que debe cancelarse definitivamente la dependencia del viejo paternalismo del Gobierno Central, para dar paso a la ~~iniciativa y a la imaginación de los representantes de las~~ comunidades locales. Existe el potencial de recursos fiscales propios; se ha incrementado la capacidad de inversión; hay una más fuerte palanca para endeudarse y se tiene el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

Podemos anotar que en Cartagena se han hecho estudios sobre la Descentralización Fiscal, pero no se encuentran muchos sobre la Descentralización Administrativa, ya que es un tema muy reciente, sin embargo, se encuentra un estudio realizado por el DIES sobre las Comunas.

0.5.2 Marco conceptual

El desarrollo de todo pueblo es el bienestar general de todos sus habitantes. Los teoremas fundamentales de la economía del bienestar son: La asignación eficiente de los recursos bajo determinadas circunstancias, lo cual puede ser asociado con un estado óptimo económico y social existentes en toda la economía intentando decidir cuál de ellos es el mejor desde el punto de vista social.

Ahora, para que exista el bienestar general en forma dinámica se debe ver si en todo el trayecto histórico y en un instante dado del tiempo la asignación de los recursos en economías formadas por múltiples mercados han presentado y presentan actualmente la existencia de un estado de equilibrio general, aun desde el punto de vista regional. Generalmente a todos los niveles, ha existido un desarrollo desigual concentrándose la riqueza en pocos países, en pocas regiones y en pocas manos; paralelamente masificándose la miseria, el atraso en la mayoría de los países, regiones y poblaciones. Según ésto el beneficio ha sido para los intereses de una minoría y no para las mayorías sociales.

A través de toda la existencia del país siempre se ha dado la constante manifestación de que uno de los graves problemas que acusamos es el Centralismo excesivo que no permite al gobernante mirar más allá de la esfera en la cual se mueve el alto gobierno, identificado con las grandes ciudades.

A su vez este concepto, por extensión es aplicado en cada una de las regiones, departamentos y ciudades capitales y llega hasta el municipio. En un mismo municipio se crean o se establecen sectores que absorben la mayor atención de las autoridades, que originan desequilibrios notables entre los diferentes grupos humanos, que normalmente son factores de luchas y reclamos ante el gobernante por el trato discriminatorio global del municipio.

La organización del espacio nacional a través del Centralismo ha venido dañando la estructura departamental y municipal, por lo que ha limitado el desarrollo armónico de las instituciones de los departamentos y municipios que lo componen. De aquí que rompiendo este Centralismo es preciso que la comunidad dentro de estas nuevas instituciones se integre al modelo de desarrollo nacional y que todas las posibilidades productivas sean plenamente aprovechadas y permitan por lo mismo el aprovechamiento de los recursos locales. De la misma forma el Régimen Fiscal y la política crediticia deberán estar al servicio del desenvolvimiento de las empresas industriales locales en forma autónoma y de las inversiones en obras públicas.

Ante estas imperfecciones o desequilibrios que traen secuelas de malestar colectivo, es preciso corregir esos errores para una asignación eficiente de los recursos. Para una e

conomía social se deben presentar muchas alternativas de decisión entre las cuales deben tener más peso la presencia del Estado por medio de:

1. Leyes de medidas fiscales
2. Leyes de negociación
3. Leyes de participación de la comunidad

De lo contrario la comunidad usaría sus propias formas organizativas en demanda de un bienestar general.

Como las dos primeras han existido y persiste el desequilibrio, está a la palestra el de la Descentralización Administrativa, política, fiscal y participación de la comunidad en el destino de los recursos municipales a través de las Comunas. Para dar viabilidad a lo anterior por medio del Decreto 77 al 31 del año 1987, con fundamento en la Ley 12 de 1986, para redistribuir funciones a las entidades beneficiarias de la cesión de impuestos a las ventas, el gobierno dispuso unas nuevas reformas administrativas basadas en la Descentralización de funciones en la fusión y liquidación de entidades de orden nacional, supresión de algunas de sus funciones y traslados de otras a los municipios y demás entidades territoriales.

Nosotros nos dedicamos a profundizar en la Descentraliza

ción Administrativa y Fiscal por considerar que son el complemento indispensable de la descentralización política que se está dando a nivel nacional y particularmente se inicia en el municipio de Cartagena.

Así la planeación se utilizará como instrumento para impulsar y aplicar las reformas o cambios de la realidad de la administración pública y de los municipios y corregimientos del departamento de Bolívar, con un nuevo estilo de desarrollo dentro de un marco político que beneficie a las grandes mayorías y se geste la participación del pueblo en la autogestión de su propio destino y consagrar así la denominada Apertura Democrática en el departamento de Bolívar y se expanda como ejemplo a todo el país.

Es preciso agregar que el deseo de descentralizar con el fin de hacer más equilibrado el desarrollo, no llega hasta el punto actual sino que por ser de una magnitud tan elevada implica mayores logros aún y por ende muchas iniciativas futuras podrán agregarse.

0.6 HIPOTESIS DE LA INVESTIGACION

0.6.1 Hipótesis general

La Descentralización Administrativa y Fiscal conllevará a

una eficiente asignación de los recursos para el logro de un bienestar social mediante una mejor redistribución del ingreso y promoción del desarrollo.

#### 0.6.2 Hipótesis de trabajo

La asignación eficiente de los recursos, la participación activa de la comunidad en el manejo administrativo del municipio y una óptima administración de los servicios públicos son consecuencias positivas de una acertada política de Descentralización Administrativa y Fiscal.

### 0.7 OPERACIONALIZACION DE LA HIPOTESIS

---

#### 0.7.1 Definiciones conceptuales

##### - Municipio

Es dentro de todo país una célula espontánea, creada por razón de la agrupación de las necesidades locales. Se encuentra bajo la tutela de los departamentos en el aspecto de planeación y coordinación de servicios y el desarrollo regional; tienen autonomía para la gestión de los intereses locales. Su representante legal o máxima autoridad es el Alcalde.

##### - Centralización

Organización política y administrativa que concentra todos los atributos del poder público en manos de un gobierno único central. Se caracteriza por la absorción, por dicho poder de funciones propias de los organismos locales. Suele establecerse para conseguir o robustecer la unidad nacional.

- Descentralización

Traslado o transferencia de competencia y poderes de decisión de la administración directa del Estado a la administración indirecta (entes administrativos locales y entes institucionales autónomos). Según sea el órgano al que se ~~transfiere la competencia, la Descentralización puede ser:~~ territorial, funcional, corporativa o por servicios.

- Reformas

Es el diseño o modelo para lograr un cambio o una reestructuración en el funcionamiento del Estado. Estrictamente, es una innovación parcial que conserva lo esencial de la situación existente y no afecta los fundamentos del régimen social y político.

- Política fiscal

Toda acción estatal que influye sobre el volumen y composición de los ingresos y gastos públicos; sobre el consumo y la inversión privada incluyendo la política de deuda interna y externa y las operaciones de las empresas estatales autónomas y cuyo objetivo económico son el desarrollo económico, el equilibrio económico y la redistribución del ingreso nacional.

- Marco institucional

Conjunto de instituciones que caracterizan a un sistema económico o a una economía y que condiciona su funcionamiento.

---

- Marco legal

Conjunto de leyes que caracterizan a un sistema económico o a una economía y que condicionan su funcionamiento.

- Desequilibrio

El estado de un sistema en el cual no se ha alcanzado el equilibrio, o sea que las fuerzas opuestas no están en igualdad de condiciones, de modo que hay una tendencia que por lo menos algunos de los elementos internos del sistema, cambian con el tiempo.

- Autonomía

Libertad concedida a un pueblo o a los habitantes de una ciudad para dirigir, según sus leyes propias, todos los asuntos de la administración financiera que conciernen a la comunidad o municipio.

0.7.2 Definiciones operativas

Variables	Indicadores	Fuentes
Descentralización Fiscal	Distribución eficiente de los recursos.	Libros, revistas, periódicos y otras publicaciones. Contraloría Municipal y Departamental
Descentralización Administrativa	Traslado de funciones de entidades centralizadas a entes municipales. Mayor participación de la comuni	Libros, revistas, periódicos y otras publicaciones de carácter administrativo. Asociaciones.

Variables	Indicadores	Fuentes
-----------	-------------	---------

dad en el manejo  
 administrativo  
 municipal.

0.8 METODOLOGIA

0.8.1 Tipo de problema a investigar

Es un problema de tipo descriptivo cuyo tratamiento conlleva a la solución de algunos asuntos o a la tarea de decisiones para el desarrollo de estrategias de tipo administrativo y fiscal con efectos económicos, lo cual permite afirmar que el problema configura una investigación aplicada.

0.8.2 Diseño de la investigación

Esta investigación se realizará basándonos en una observación y análisis documental de fuentes secundarias como libros, periódicos, revistas y otros.

Por su mismo contenido utilizaremos un aspecto descriptivo, ya que haremos un análisis exhaustivo y explicativo de la Descentralización Administrativa y Fiscal en el municipio de Cartagena. También utilizaremos un aspecto evaluativo.

Esta investigación es netamente de tipo bibliográfico. Además para mejor comprensión utilizaremos tablas, organigramas, de las cuales haremos un análisis de los datos obtenidos.

# 1. LA CENTRALIZACION

## 1.1 PROCESO DE CENTRALIZACION

Para analizar el proceso de centralización en Colombia, de bemos hacer un recorrido por las diferentes Constituciones.

En 1810 el Acta de Independencia sienta como principio, que ~~el Estado tendria forma federativa, naciendo así las Consti-~~ tuciones de lo que peyorativamente se llamaría la Patria Bo ba. Este esquema propuesto, surgió de la reacción contra el Estado colonial centralista el cual, contrariamente a lo que se espera de estos regímenes no había creado la unidad nacional sino, más bien como política deliberada, la disper sión, la incomunicación y el aislamiento entre las regiones.

El mando militar que logró la independencia, hizo la Consti tución de 1821 la cual, inevitablemente fue centralista triun fando así las tesis reaccionarias frente al ideal federalis ta anterior. En 1832 la Constitución de la Nueva Granada da un giro con la creación de las cámaras de provincia y conce

jos, es el centralismo moderado de don Florentino González. En esta Constitución se da a las provincias la facultad de escoger indirectamente a sus gobernadores.

La siguientes Constitución, en 1843, enmarca la primera re pública conservadora. Es autoritaria y de riguroso centra lismo político y administrativo. Sin embargo, Mosquera den tro de este contexto, dictó en 1848 una ley orgánica de la administración y régimen municipal, la reglamentó y le dió amplias competencias a las cámaras provinciales.

Llegamos así a la mitad del siglo XIX, lo cual nos coloca en un punto crucial donde se iniciaría la verdadera indepen dencia. El momento es coyuntural y se realizan cambios que afectan profundamente el rumbo de la historia nacional. La Reforma Constitucional de 1853, tuvo por objeto eliminar las trabas para la actividad individual y para el pleno ejerci cio de sus derechos, se trataba de eliminar las institucio nes coloniales que se habían porlongado más allá de la inde pendencia. En el campo económico, se trataba de liberalizar y de comercializar los bienes y servicios y en lo político, limitar la acción del Estado.

El gobierno de esta época, puso en práctica el "laissez fai re", al adoptar una serie de medidas legislativas que acaba ron con la protección y los monopolios. De estas medidas,

podemos tal vez señalar como la más importante, la Ley 20 de 1850 por la cual se descentralizaron las rentas públicas, se le cedieron a las provincias muchos de los impuestos que percibía el Estado central y además se le facultó para suprimir los gravámenes que se consideran innecesarios. También se abolió la esclavitud, se redimieron los censos y se repartieron los resguardos. Más adelante, en 1861 con la desamortización de bienes de manos muertas, Tomás Cipriano de Mosquera daría el toque final a las restricciones para la libre circulación de la propiedad territorial.

Vemos como todas las medidas tomadas durante el gobierno de José Hilario López en una forma directa, estaban encaminadas ~~no solo a establecer una doctrina económica sino a fortalecer el poder regional.~~ Este desmonte del Estado colonial, buscaba una sustitución de funciones para volver las más a cordes con la realidad internacional y con los intereses de la nueva clase que había tomado el liderazgo. Fundamentalmente se tenían que adecuar el Estado y la Iglesia a estas nuevas condiciones. Se propuso entonces un régimen federal con la disminución del poder presidencial y una iglesia independiente del Estado, no sostenida institucionalmente con los diezmos.

Dentro de las principales disposiciones de la Constitución de 1853, están las que a pesar de organizar el Estado en

forma centralista le da a las provincias la facultad de dictar su propia Constitución, la de elegir por voto popular directo al Presidente, Vicepresidente, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Procurador General y los Gobernadores de las provincias. Esta Constitución permitió que se crearan nuevos Estados, los cuales expedieron sus propias Constituciones. Las provincias a su vez expedieron las suyas y a la par existía la Constitución Nacional.

Frente a esta situación fue propuesta y adoptada la Constitución de 1858, la cual consagra definitivamente el régimen federal. En 1860 se insurrecciona en el Cauca Tomás Cipriano de Mosquera. Al triunfar su rebelión en 1861, quedó el ~~general con todo el poder en sus manos. Sin embargo, no se~~ prolonga indefinidamente el llamado Pacto de Unión. En 1863 la Constitución, consagró los Estados Unidos de Colombia, los decretó soberanos y siguió las ideas que venían de la Constitución de 1853; los Estados soberanos eran competentes para tratar todos los asuntos que no se delegaran expresamente en el Estado central, se redujo el período presidencial a dos años; el gobierno central no podía hacer la guerra a los Estados sin autorización del congreso, se abolió la pena de muerte y se decretaron otras libertades de imprenta, de cultos, de tener armas y municiones y comerciar con ellos, se dejó la reglamentación del sufragio para que fuera resuelta por cada Estado y en cuanto a la federación la

proclamó en su forma más absoluta y a perpetuidad.

Ante la inestabilidad que sufre la república por las continuas guerras civiles, debido a la Constitución de 1863, surge la Constitución de 1886 la cual, reconstituye la nación en forma de república unitaria y dentro de sus postulados esenciales establece: Un Estado fuerte y centralista, un régimen de propiedad en el que se introducía el concepto de utilidad pública, los derechos individuales sometidos al interés público, se fortaleció el ejecutivo con un período presidencial de seis años frente a dos años para el período de las cámaras, se creó una milicia nacional, se le otorgaron poderes supra-constitucionales al Presidente mientras se ~~sancionaba la carta y luego para ejercer censura a la prensa,~~ se crearon departamentos para sustituir a los Estados soberanos y finalmente, se le dió a la religión católica, el carácter de religión del Estado y se le entregó la organización y dirección en la educación.

En la elaboración del articulado constitucional, se dió a las regiones autonomía económica y administrativa, es decir, se consagró la fórmula de Núñez "centralización política y descentralización administrativa". Por la primera parte del enunciado, Colombia entró en el régimen de la unidad de legislación expedida por el congreso para todo el país, así mismo la capacidad impositiva pasó a ser un monopolio de és

te y luego se constituyó un solo ejército legítimo independiente del ejecutivo y con atribuciones de éste para mantener o restablecer el orden público. Por la segunda, los departamentos obtenían facultades para manejar sus rentas y gastos por asambleas de diputados elegidos popularmente, y se le otorgaron amplias facultades municipales para atender el desarrollo de sus comarcas.

La primera posición de axioma se cumplió a cabalidad, hasta la exageración. En los primeros 100 años de vigencia de la Constitución, se marchó siempre por la ruta de una mayor centralización política que absorbió la descentralización administrativa. Las amplias facultades municipales desaparecieron. El Estado central fue despojando sin pausa y con prisa, a las provincias y municipios de todo vestigio de autonomía administrativa. Cuando ya el monstruo estatal nacional burocrático resultó completamente ineficiente y se constituyó un freno para cualquier actividad creativa, se recurrió a los entes descentralizados que se suponían marginales a la politización e ineficiencia del Estado central. A la postre fueron también fácil presa del clientelismo, la inmoralidad y la incapacidad operativa de acuerdo a sus intereses particulares. Luego se delegó en las asambleas de departamentales y concejos municipales, la regulación de algunos de tales recursos.

Vemos de esta forma como el proceso de centralización se inicia con la Constitución de 1886 y se acentúa con el correr del tiempo debido a las siguientes causas:

(a) La reforma de 1968, la cual centralizó en el ejecutivo la toma de decisiones, ya que se le dió un carácter técnico, de planeación de criterios casi científicos y de selección de prioridades, mientras al legislativo se le hace parecer como un ente que entorpece y despilfarra los escasos recursos públicos, a través de legislar sin método y sin orden de prioridades.

Además otorgó al ejecutivo iniciativas tales como: Norma orgánica del presupuesto, presentación de planes y programas de desarrollo, determinación sobre la estructura de la administración nacional, creación de ministerios, departamentos administrativos, organización del crédito público, reconocimiento de la deuda nacional, regulación del cambio internacional y la modificación de aranceles.

(b) La proliferación de institutos centralizados.

(c) El crecimiento económico y la industrialización, los que exigen en mayor medida del gobierno central, es que la realización de obras, dependan en mayor porcentaje del crédito externo y del manejo de políticas por parte de entida

des crediticias internacionales; ésto incidió en la proliferación de agencias autónomas, ya que la obtención de préstamos ha estado atado a la creación de ellas. Estas a su vez, centralizaron la toma de decisiones sobre la inversión, trayendo como consecuencia que la casi totalidad de los servicios que los niveles inferiores de gobierno antes prestaban, han sido transferidos a las entidades autónomas; lo cual ha despojado de funciones a los niveles departamental y municipal y en gran medida han contribuido al descuido de su capacidad fiscal.

(d) El andamiaje político sobre el que recae en gran medida la estabilidad del sistema. Por un lado la repartición burocrática institucionalizada a través del llamado Frente Nacional, en el cual la paridad solo se aseguraba si la repartición era establecida a un nivel alto de jerarquía. De esta manera, era indispensable que las cuotas de partido se definieran a un nivel central. Por otra parte el único medio que se halló para eliminar la violencia en la contienda política fue la centralización del poder político.

## 1.2 CONCENTRACION DE FUNCIONES Y SERVICIOS

Una de las obtensibles fallas que muestra el centralismo y su consecuente régimen departamental y municipal, es el no cumplimiento de funciones y servicios que deberían prestar

estos entes por ser los más cercanos a los ciudadanos. Esto debido a que el Estado ha despojado de esas funciones, a los niveles subnacionales con el desmesurado crecimiento que ha tenido a lo largo de la historia. Esto, ha estado generando alteraciones graves en el orden público que afectan la estabilidad institucional del régimen, y se ha constituido a la vez en una seria limitante para el desarrollo económico y social del país.

De esta manera, se ha dado una proliferación de institutos y empresas que han asumido papeles variados y disímiles, que no han permitido cumplir con eficiencia y capacidad las funciones esenciales que les corresponden. Este decrecimiento se puede observar en las siguientes cifras: Mientras en 1970 eran 122 institutos, para 1978 alcanzaron a ser 146 entidades que venían haciéndose cargo de funciones y servicios que por su naturaleza, por definición y por sus alcances mismos, son de carácter eminentemente local. Actualmente existen 260 de estas entidades.

Veamos cuál ha sido la concentración de funciones y servicios en algunos de estos entes descentralizados.

1.2.1 ICCE: Instituto Colombiano de Construcciones Escolares

Se creó mediante el Decreto 2394 de 1968, sus objetivos eran estructurar y financiar planes de construcción, dotación y mantenimiento de locales con finalidades educativas en cooperación con los departamentos, municipios y otras entidades públicas y privadas y ejecutar estos planes previa aprobación del gobierno nacional. Se encargó de construir, dotar, mantener, ampliar y adaptar locales para el servicio educativo.

El problema de la educación en Colombia, consiste en que además de la construcción de escuelas está supeditada a la decisión de este ente, se ha delegado responsabilidad de la nación a los organismos locales en el desarrollo de una vasta red de instituciones de educación primaria y secundaria.

y en la medida en que los departamentos y municipios iban perdiendo autonomía financiera, el sistema empezó a presentar graves fisuras, ya que la continua ingerencia del Ministerio de Educación en el manejo de los FER condujo a una confusión de responsabilidad local con la nacional, que llevaron a la postre a un empobrecimiento departamental y municipal, puesto que la cesión del impuesto a las ventas y el situado fiscal se convirtieron en las principales fuentes financieras que tienen los FER para cumplir con los maestros.

Por otra parte, con la nacionalización de la educación y mediante la Ley 111 de 1960, los gobiernos locales siguen

nombrando a los maestros, pero deja en la nación toda la obligación financiera. Esto hizo que la nación transfiriera una proporción cada vez mayor de sus recursos a los organismos locales y a su vez, permitió un incremento en la burocracia y por tanto, una ineficiencia en el gasto público.

Otro problema que se presenta, es la concentración de escuelas en los principales centros urbanos, dejando relegados a los centros rurales, los cuales cuando cuentan con las dotaciones físicas no tienen el personal capacitado que pueda llevar a cabo la instrucción, y por el contrario cuando tienen maestros no cuentan con las dotaciones físicas en donde ~~llevar a cabo la capacitación o no cuentan con los recursos~~ para financiar el pago de maestros y dotación de elementos.

Vemos como este Instituto no ha permitido cumplir con el artículo 14 del acto legislativo No. 1 o Ley 56 de 1936 de la Constitución, en la cual se establece que la educación es gratuita y obligatoria para todos los colombianos.

1.2.2. INS: Instituto Nacional de Salud

El objetivo fundamental de este Instituto es promover, coordinar y realizar investigaciones en el campo de la salud. La Biomedicina y la Medicina preventiva, así como aplicar

la tecnología para fines de diagnóstico, preservación de la salud y vigilancia epidemiológica. Tiene entre sus funciones realizar el programa de saneamiento básico rural, para dotar de agua potable y adecuada disposición de excreta a las poblaciones rurales y urbanas con menos de cinco mil habitantes.

La función básica de los municipios la cual, es la dotación y prestación de servicios públicos, fue desplazada por este ente que no ha cumplido a cabalidad su papel, puesto que la falta de prestación de éstos, es una de las causas por las cuales se han presentado serias manifestaciones de las poblaciones en los últimos años, como veremos en el capítulo 2.

1.2.3 INSFOPAL: Instituto Nacional de Fomento Municipal

Se creó mediante el Decreto 0094 de 1957, su objetivo es ejecutar las políticas del gobierno nacional referente a los servicios de acueducto, alcantarillado, mataderos, aseo público y plazas de mercado para lo cual, controlará el cumplimiento de las normas legales y financiará, coordinará y vigilará a los organismos encargados de la prestación de esos servicios. También podrá atender los demás programas de saneamiento básico, que le fuere encomendado por el Ministerio de Salud.

Atiende directamente buen número de municipios, a la construcción de obras que requieren los servicios de acueducto, alcantarillado, mataderos, plazas de mercado y aseo; también en forma directa se encarga de su administración. Cuando lo hace por conducto de los que la Ley llama organismos ejecutores, el Instituto se reserva la mayoría de la Junta Directiva y el nombramiento de su Gerente, y ejerce tales poderes de control que los citados organismos bien, puede considerarse filiales de INSFOPAL y en ningún caso como entidades regionales o locales.

Además este Instituto se encarga de estudiar y recomendar al organismo oficial, encargado de aprobar las tarifas de los ~~servicios públicos, las políticas y criterios más conveniente~~ para su fijación.

La realidad de la prestación de estos servicios en los municipios deja mucho que desear, por una parte porque en algunos entes locales no se presta y por otra, el cubrimiento de servicios es deficiente y con tarifas tan altas que es uno de los rubros que más afecta el salario de los trabajadores colombianos.

1.2.4 ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Este fue creado en 1968 según la Ley 75, su objetivo funda

mèntal es fortalecer la familia y proteger al menor de edad.

Este Instituto, se encarga de recibir y distribuir los recursos y auxilios que se incluyan en el presupuesto nacional con destino a entidades oficiales o particulares que se dediquen a programas de protección al menor, construir y administrar directamente o mediante la celebración de contratos sala-cuna, guarderías u hogares infantiles principalmente en los municipios que han alcanzado algún grado de concentración urbana; otorga, suspende y cancela licencia de funcionamiento para establecimientos públicos o privados de protección al menor y a la familia, otorga la personería jurídica a las instituciones que tienen por objeto la protección al menor de edad, ~~sin su concepto favorable no puede funcionar~~ ninguno de estos establecimientos.

Vemos de esta manera, cómo la protección de la niñez en los municipios rurales es nula, ya que estos programas se han dirigido a municipios medianos o grandes, de allí que estos niños sean los más explotados en el país, por una parte por que con su trabajo contribuyen al sustento de la familia y por otra, las leyes sobre explotación al menor no se hacen cumplir, ya que no cuentan con organismos que los defiendan.

A la vez la creación de estos centros, está dependiendo siempre de la decisión de un organismo central que por no tener

un adecuado conocimiento de los ciudadanos, no responde en forma adecuada y concentra la prestación de estos servicios en las ciudades capitales de departamentos.

#### 1.2.5 ICT: Instituto de Crédito Territorial

Se creó mediante el Decreto 0094 de 1957, tiene entre sus funciones principales las de ejecutar planes de vivienda urbana, dirigidos a beneficiar a los grupos sociales que carecen de recursos suficientes para proporcionarse por su propia cuenta una vivienda, urbanizar terrenos, erradicar tugurios, construir ciudades vecinales con sus respectivos servicios comunales.

52637

---

Para el análisis de este Instituto, vamos a tener en cuenta el gobierno de Belisario Betancur, puesto que éste adoptó como política anticíclica, para compensar la contracción del sector externo de la economía, el aumento del gasto público en obras de infraestructura básica. De allí que éste optó por utilizar la edificación de vivienda, como el sector impulsador de la economía a corto plazo.

Para llevar a cabo esta política, se fortaleció financieramente al Instituto de Crédito Territorial, como eje principal para llevar a cabo la política de vivienda, el cual tenía como objetivo disminuir el elevado déficit existente en

el país.

Dentro del plan de este gobierno, se buscaba crear unas condiciones mínimas de infraestructura económica y social en las regiones marginadas, para ésto se contemplaban 131 municipios y siete corregimientos ubicados en jurisdicción de 16 departamentos, intendencias y comisarías. Sin embargo, la actividad edificadora según datos de Camacol, se concentró en los principales centros urbanos tales como: Barranquilla, Bogotá, Cali, Cartagena y Medellín en donde construyeron hasta 1985: 85.680, 1.195.923, 557.028, 37.065 y 871.848 metros cuadrados respectivamente del total nacional de 3.317.068 metros cuadrados.

#### 1.2.6 Fondo Nacional de Caminos Vecinales

Se creó mediante el Decreto 1650 de 1960, se encarga de la construcción, el mejoramiento y la conservación de caminos vecinales o de carácter regional.

Lo que se puede observar a lo largo de nuestra geografía, es la falta de caminos carreteables que es la grave causa por la cual, muchos productos agrícolas no pueden salir de los centros de su producción hacia los centros de consumo, lo cual hace que el costo de vida en Colombia se eleve y que a la vez, repercuta en la fuga de divisas por la compra

al exterior (importación) de productos agrícolas que aún pudiendo ser producidos en el país, no se producen por la falta de incentivos al productor, ésto se debe en parte a lo que anotábamos anteriormente, o sea, la falta de caminos y carreteras para sacar los productos; así se posterga el desarrollo económico y social de un país eminentemente agrícola.

### 1.3 CONCENTRACION DE INGRESOS

En la parte económica, la centralización política trajo consigo la centralización de los recursos. Es así como en una época, el esfuerzo tributario (ingreso) por la gente se dividía casi por partes iguales entre la nación, los departamentos y los municipios. Hoy en día, el ingreso público se ha concentrado en la nación con el consiguiente debilitamiento de las entidades territoriales. La concentración del ingreso público obligó a establecer el sistema de auxilio y transferencias de la nación a los departamentos y municipios, con el fin de ayudar a financiar su déficit.

En la Tabla 1, vemos como la participación de la nación dentro de los ingresos totales, alcanza en promedio un 78.9%; mientras que los municipios han venido aumentando su participación, pero éstos solo representan en promedio 10.02%; igual sucede con los departamentos, los que participan con

un 11.55%. Mientras entre nosotros cerca de las dos terceras partes de los dineros del Estado se manejan por la nación, en Europa occidental la participación de los municipios en el total del ingreso público se sitúa en un nivel superior al 25%.

TABLA 1. Participación en los ingresos tributarios totales

Años	Nación % Participación	Departamento % Participación	Municipio % Participación
1978	83.42	10.16	6.42
1979	78.63	12.50	8.77
1980	78.64	12.21	9.15
1981	78.96	11.53	9.51
1982	77.95	11.23	10.82
1983	79.33(*)	11.21(*)	11.82(*)
1984	78.54(*)	11.44(*)	13.36(*)
1985	77.55(*)	11.67(*)	15.10(*)
1986	76.97(*)	11.90(*)	17.06(*)

(\*) Datos estimados por el autor.

FUENTE: Información del DANE procesada por el DNP.

#### 1.4 CONCENTRACION DE CREDITO

La misma situación que se presenta con la distribución del ingreso se da en la distribución del crédito externo. Esto aparece como una consecuencia de la concentración del ingreso, ya que si los municipios y departamentos carecen de rentas e ingresos propios, no tienen capacidad para endeudarse. Por otra parte, cuando éstos se ven en la necesidad de acudir a algún préstamo, lo tienen que hacer a través de un intermediario y con autorización de un funcionario (siempre un mando medio) del gobierno nacional.

Según la Tabla 2, la cifra nos indica que en el período ~~1982-1986 se ha concentrado el crédito externo en el gobier~~no nacional, al cual le ha tocado más de un 70% del total, observando que en 1984, sobrepasó esta cifra llegando a un 72.95%. En cuanto a la participación del municipio ésta ha sido mayor que para los departamentos, pues mientras los municipios en este período han tenido en promedio un 18.04% del total, los departamentos sólo han tenido en promedio un 4.94%.

Para el gobierno nacional, el crédito cada año fue aumentando, ya que éste pasó de un 70.59% en 1982 a un 71.60% en 1986. Para los departamentos esta participación pasó de 4.83% en 1982 a 5.18% en 1986; los municipios han tenido

fluctuaciones similares a los departamentos, observándose que se daba una disminución en la participación de estos dos subniveles, en el año que el gobierno nacional aumentaba. El comportamiento del crédito externo en este subnivel ocurrió de la siguiente forma: En 1982 participó con un 16.96%, en 1983 pasó a 18.19%, disminuyendo en 1984 a un 17.40% y aumentando en los años siguientes con un 18.80% en 1985 y un 18.85% en 1986.

TABLA 2. Participación de los tres niveles administrativos en el crédito externo

Años	G.Nacional y Entid. descent. nacionales	%	Deptos. y Entid. descent. Deptls.	%	Municip. y Entid. descent. Mpioles.	%	Total deuda pública externa
1982	4.291	70.59	294	4.83	1.031	16.96	6.078
1983	4.882	70.16	364	5.23	1.266	18.19	6.958
1984	5.902	72.95	358	4.42	1.408	17.4	8.090
1985	6.758	71.64	476	5.04	1.774	18.8	9.432
1986	6.906	71.60	500	5.18	1.819	18.85	9.645

FUENTE: Banco de la República. Departamento de Investigaciones Económicas.

## 1.5 CONCENTRACIÓN DE PERSONAL

Al analizar este tema, vemos como los estudios recientes no le dan un tratamiento satisfactorio al empleo estatal y a la burocracia, puesto que el gobierno no cuenta con la información actualizada sobre los empleados públicos en el país. Los datos que presentamos en este aparte fueron obtenidos por Jorge Iván González, quien analizó una encuesta por el DASC a cada entidad.

El crecimiento desmesurado en tamaño y número de los entes descentralizados, son la causa principal de la concentración del personal en la nación y además ha conducido a la explosión democrática, puesto que el crecimiento del empleo público ha sido notorio en estos entes. En 1967 éste alcanzó 7.85% y en 1969 casi se duplicó llegando a ser el 15.44%.

Los nuevos funcionarios que se vinculan a estos institutos trabajan en los grandes centros, puesto que las oficinas de éstos nunca son localizadas en la provincia. Esto produce una fuga de cerebro de ésta hacia los centros urbanos; como consecuencia, la pérdida de personas capacitadas que contribuyan al desarrollo económico de los entes locales.

Según los datos de la Tabla 3, la nación acapara más del 60% del total del empleo público, teniendo un crecimiento

en el período comprendido entre 1982-1986 de 3.5%, mientras, el personal ocupado en los departamentos solo alcanzó un 12% del total ocupado y para ese mismo período tuvo un decrecimiento de 2.35%; en el caso de los municipios la participación alcanzó un 3.0% y tuvo un decrecimiento de 0.73%. De esta manera corroboramos con cifras, la forma en la cual se ha venido esquilmando a los entes subnacionales en lo que se refiere a la creación de fuentes de empleos causando ésto, una migración hacia los centros urbanos.

TABLA 3. Personal ocupado

Años	Nación	%	Departamento	%	Municipio	%	Total empl. públicos
1981	579.592	65.0	107.229	12.0	27.348	3.06	891.337
1982	593.231	65.26	107.813	11.86	27.838	3.06	909.015
1983	595.839	65.25	107.077	11.72	27.837	3.04	913.065
1984	601.743	65.55	104.905	11.42	27.299	2.97	918.047
1985	597.962	65.46	105.068	11.50	27.386	2.99	913.359
1986	599.910	65.54	104.704	11.43	27.147	2.96	915.307

FUENTE: Jorge Iván González. La evolución del empleo en el sector público 1984-1986. Universidad Nacional y Servicio Civil. Informe a la Misión de empleo. Julio de 1986. La información para departamentos y municipios se obtuvo mediante en cuenta realizada por el DASC.

## 1.6 EFECTOS DE LA CENTRALIZACION

### 1.6.1 Burocratización

Una de las fallas que más adolece el esquema centralista y mal llamado sistema democrático colombiano, es la burocratización manifiesta en la corrupción, despotismo y conflicto con el público, lentitud, ineficiencia, duplicación de funciones, paralelismo de fuerzas, lucha por el poder y desgaste institucional. Esta carga que ha venido soportando la administración pública, se acentuó más con el frente nacional y una de sus gravosas consecuencias, ha sido la absorción de gran parte del presupuesto para gastos de funcionamiento (burocracia), ~~la que ha llegado en algunos municipios~~ y departamentos a representar el 80% del total de éste.

Este costoso aparato burocrático partidista, crea una maraña en la cual, los buenos propósitos de cualquier gobierno se ven limitados, esto debido a que por una parte, el nombramiento en los cargos de manejo y responsabilidad presupuestal (alcaldías, gobernaciones e institutos descentralizados) siempre ha estado sujeto a una coloración política, que lo condiciona a nombrar una gran masa de ciudadanos que derivan sus sustentos de los empleos públicos y para quienes el triunfo de un programa u otro, es completamente indiferente, porque con cualquier gobierno, su tarea no es e

jecutar y participar en una obra, sino sobrevivir y mantenerse en sus cargos.

Por otro lado, este esquema ha servido para que sobrevivan el bipartidismo y sus agrupaciones regionales, ya que los nombramientos constituyen el medio más persuasivo para éstos mantenerse. Esto ha conllevado a que los entes subnacionales, se conviertan en parásitos del presupuesto, puesto que al destinar un 80% de éste a gastos de funcionamiento, solo queda un 20% para inversión en obras de infraestructura sociocultural, económicas y físicas para atender en forma adecuada a las necesidades de la comunidad.

De allí, el bajo nivel de vida de los colombianos, agrávanse con la tramitología que se exige a la inversión privada, que se constituye en una de las trabas que más afecta el desarrollo económico-social del país. Porque esto disimula a los inversionistas, quienes se ven sometidos a un engorroso papeleo que además de conllevar a un desembolso de dinero, implica además una pérdida de tiempo; a su vez esta tramitología forma cada vez más, un círculo reducido de empresas privadas al servicio del gobierno, dándose un monopolio entre los que tienen una gran liquidez para mantenerse en el tiempo tan prolongado que demoran las entidades gubernamentales en el trámites de asuntos y cancelación de los mismos, presentándose con esto, otro problema, aumento

de los precios en los artículos o servicios vendidos al gobierno, para así poder recuperar la inversión y mantenerse con su eficiente liquidez.

De esta manera, se limita la creación de fuentes de empleo e ingreso, postergándose el desarrollo.

#### 1.6.2 Disminución de los recursos tributarios a los municipios

La estructura de los ingresos municipales la determina la ley. Los tributarios son básicamente el predial y el de industria y comercio. A medida que el municipio adquiere cierto grado de desarrollo, el impuesto de industria y comercio es más importante para las arcas municipales que el impuesto predial, situación que adquirió caracteres nacionales, tal como aparece en la Tabla 4, en la que se muestra el porcentaje que representa cada uno de estos gravámenes dentro del total del ingreso corriente de los municipios. En esta misma podemos notar, la disminución de los impuestos prediales en el período 1977-1983, ya que en 1977 éste representaba el 19%, para 1983 éste pasó a 13.1%.

Lo mismo ocurrió con el impuesto de industria y comercio el cual, para 1977 representaba el 17.3% y para 1983 éste había descendido a 12.8%. Con la contribución de valorización,

ocurre lo mismo, ya que en 1977 éstos representaban el 1.8% y para 1983 éstos escasamente representan el 0.40%.

Así notamos, cómo los ingresos tributarios propios de los municipios vienen disminuyendo en detrimento de la disponibilidad de recursos, para llevar a cabo el desarrollo de obras prioritarias necesarias para la satisfacción de necesidades y para el logro del desarrollo económico y social de la región y del país.

TABLA 4. Participación de los municipios en los ingresos tributarios

Años	Predial	Industria y comercio	Valorización
1977	19.0	17.3	1.8
1978	18.4	16.9	1.4
1979	18.1	18.6	2.0
1980	16.0	16.2	1.5
1981	14.9	15.4	1.0
1982	13.9	13.22	0.47
1983	13.1	12.80	0.40

FUENTE: DANE.

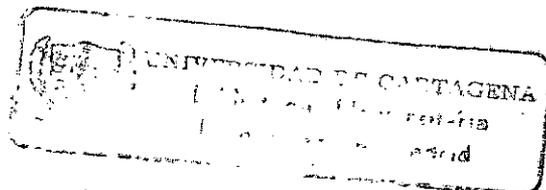
## 1.7 CONSECUENCIAS DE LA CENTRALIZACION

### 1.7.1 Grandes desequilibrios regionales

Sobre el desarrollo de los espacios existen diversas teorías, entre ellas la teoría de los polos de crecimiento y de la difusión del crecimiento, enmarcadas dentro del marco estructural funcionalista y las doctrinas basadas en los principios de análisis marxista.

Perroux, propuso su teoría de los polos de desarrollo en la cual, la presencia de una o más unidades motrices en un punto del espacio puede generar un polo de desarrollo el cual a su vez, genera el crecimiento; es decir, el crecimiento aparece en ciertos puntos del espacio y no homogéneamente sobre él, y a partir de ese polo de desarrollo se expande el crecimiento a través de diversos canales y con efectos variables sobre el conjunto de la economía.

Según él, estos efectos no se derivan de una voluntad política sino de las características de las numerosas unidades económicas. Pueden ser positivos, es decir, funcionales al sistema (se conoce como sistema de arrastre), o pueden ser disfuncionales, tales como la concentración sectorial y espacial de las actividades económicas o la concentración social de la toma de decisiones (efectos de concentración).



63

Para las doctrinas marxistas, la transferencia de un excedente o plusvalía del trabajador al capitalista en función de las relaciones de producción capitalista (que es el concepto más relevante del marxismo), ha sido extendido al análisis territorial de tal modo, que se centra la atención en la extracción de un excedente por parte de ciertos espacios económicos dominantes a otros dominados, a través de mecanismos de intercambio desigual, el cual tiene lugar cuando el intercambio de mercancías se realiza entre regiones con niveles diferentes de salarios o de composición orgánica de capital.

La dominación ejercida en esta forma, implicaría una serie de formaciones en la estructura económica y espacial de las regiones capitalistas dominadas (periferia) y explicaría el desigual desarrollo a nivel interregional. Siguiendo el desarrollo de esta tesis vemos cómo las desigualdades regionales son intrínsecas al crecimiento de la economía capitalista y a las estructuras del poder regional en donde cada uno de los diferentes grupos y/o fracciones de clases dispone y utiliza un poder relativo. Este se relaciona con la decisión sobre la orientación general de los recursos y las actividades económicas, definiendo la distribución de los recursos sociales y particularmente la apropiación de los excedentes económicos; así vemos cómo la operatividad de los intereses burocráticos adquiere gran importancia para el de

desarrollo regional.

En Colombia se observan grandes desequilibrios regionales, que se presentan especialmente por dos factores: El denominado desbalance vertical del sector público y la diferencia de criterios entre el proceso de captación de ingresos y la asignación de los recursos públicos, que benefician a las regiones. Este desbalance vertical se presenta por la discrepancia entre la necesidad de generar recursos y las necesidades de gastos de cada uno de los niveles del sector público. Los regímenes caracterizados por el centralismo fiscal acusan el hecho de que el nivel nacional capta la mayor parte de los recursos tributarios que pueden generar las regiones, mientras que los otros niveles (departamentos y municipios) tienen un campo restringido para generar recursos propios con los cuales hacer frente a sus propias prioridades de desarrollo y dependen principalmente de la asignación de recursos nacionales, surgiendo así una competencia entre las regiones, y entre éstas y el poder central por la asignación de los recursos.

Desde 1967, se observa un creciente proceso de centralización tanto en la captación de ingresos como en la asignación de inversión. Los tributos de los departamentos y municipios, equivalían a un 54% de los impuestos nacionales en 1929, un 50% en 1945, un 36% en 1967 y sólo un 18% en

65

1978. En cuanto a la inversión, la realizada por los niveles departamentales y municipales ascendió en 1967 al 30.5% de la inversión total del sector público y al 29.8% en 1978, mientras el nivel nacional realizaba el 69.6% y el 70.2% en los años respectivos.

Los ingresos corrientes de los departamentos y municipios, dependen en forma creciente de transferencias realizadas por el sector central así: En 1967, el 19% de los ingresos corrientes de los departamentos y el 51.9% de los del sector descentralizado departamental, dependían de transferencias del presupuesto nacional. En ese mismo año, el 22.9% de los ingresos municipales y el 9.6% de los del sector descentralizado municipal dependían de aportes nacionales. Para 1978, estos mismos porcentajes representaban el 18.9%, 62.3% y 14% respectivamente.

Esta dependencia regional en materia de inversiones y de ingresos corrientes se acentúa más, en el caso de regiones altamente deprimidas económicamente por lo cual, son incapaces de generar recursos propios tributarios. El proceso de distribución de éstos se debe fundamentalmente a criterios administrativos y políticos definidos a nivel nacional, que no siempre coinciden con las necesidades de las regiones.

Este desfase entre el Estado y la sociedad ha conducido a

66

La clientelización de la política y ha creado formas de expresión colectiva como son la abstención, el paro cívico, las protestas y la guerrilla; viendo que esta última, se ha sentado en las zonas que presentan mayor estado de abandono y atraso a causa de la no presencia oficial del Estado, que no ejecuta las obras ni presta los servicios básicos que la comunidad requiere. Por esto, en el desigual desarrollo territorial está implícito las relaciones de producción y las condiciones de vida de la población en aspectos tales como salud, vivienda, educación, etc., como lo veremos en el capítulo 3.

#### 1.7.2 Grandes concentraciones fiscales y diferencias presupuestales

El inequitativo reparto de los ingresos propios y transferidos a los municipios como vemos en la Tabla 5, en donde la participación de Cartagena dentro de los ingresos totales alcanza un 59.5% lo que nos indica la concentración de éste en las ciudades capitales, lo cual trae consigo una diferencia de presupuestos municipales. Según Jaime Castro para 1977, el 55% de los recursos, se concentraron en 20 ciudades y el 45% se distribuyó entre los 926 municipios restantes del país.

Igual ocurre con los presupuestos de los municipios en don

de 380 municipios tienen presupuestos inferiores a 500 mil pesos, 280 municipios tienen presupuesto cuyo valor oscila entre 500 mil y un millón de pesos; 220 tienen presupuesto que valen entre un millón y tres millones de pesos; 90 municipios tienen presupuesto entre tres y cinco millones de pesos; 40 municipios tienen presupuesto entre cinco y 10 millones de pesos y 80 municipios tienen presupuestos superiores a 10 millones de pesos.

Vemos de esta manera como la concentración del ingreso, en los municipios conlleva a una diferencia presupuestal que a su vez se va a manifestar en la falta de recursos para una eficiente prestación de las funciones municipales lo cual, ~~se manifiesta en los grandes desequilibrios regionales que~~ se presentan en el país.

TABLA 5. Participación de los municipios de Bolívar en los ingresos

Municipios	1984 %	1985 %	1986 %
Cartagena	54.5	57.0	67.0
Turbaco	2.0	2.06	1.45
Soplaviento	0.81	0.83	0.47
María La Baja	2.1	2.3	1.3
San Estanislao	1.1	1.12	0.68
Carmen de Bolívar	4.4	4.05	2.9
Zambrano	0.98	1.18	0.68
San Juan Nepomuceno	2.82	2.75	1.54
San Jacinto	2.0	2.34	1.31
Magangué	6.1	5.5	3.8
San Martín de Loba	1.37	1.19	1.17
Margarita	0.93	2.76	0.51
Achí	2.1	1.5	1.3
San Pablo	2.3	2.7	1.9
Pinillos	1.8	2.25	1.3

Nota: Se tomó una muestra de 15 municipios.

FUENTE: Banco de Datos de la Gobernación.

1.7.3 Falta de participación ciudadana

En todo sistema se le asignan al municipio la prestación de unos servicios, que en forma directa e inmediata interesan al hombre, individual o socialmente considerado. Entre esos servicios tenemos: Acueducto, alcantarillado, plaza de mercado, arreglo de calles, parques, zonas de recreación, luz eléctrica, teléfono, recolección de basura, etc., Su no prestación o deficiencia, puede conducir a formas de protesta pública.

De los municipios colombianos, ninguno puede decir que presta a satisfacción los servicios anotados anteriormente, es decir, que la célula básica de la vida política y administrativa no está cumpliendo su tarea en nuestro país, esto porque en su defecto la nación lo ha ido absorbiendo y despojando de recursos y de servicios.

En razón de la situación anotada, se ha dado una falta de participación ciudadana, ya que las decisiones se toman en la ciudad capital y las que pueden tomarse a nivel local, no pueden llevarse a cabo en virtud de la carencia de recursos.

De allí que el Estado colombiano haya acusado honda y profunda crisis de participación ciudadana, la democracia cada día más estrecha, la suerte política del país se ha venido

definiendo en un solo instante con la elección del Presidente de la República, pues de él dependen de manera directa los gobernadores, intendentes y comisarios e indirectamente los alcaldes. Estos últimos que son los funcionarios más cercanos a la comunidad según Jaime Castro, desde hace muchos años son nombrados y removidos a distancia libremente, sin sujeción a ningún criterio y a período alguno. Pero si han servido a los jefes y caciques para impulsar la burocracia y los han convertido en chivos expiatorios para aumentar ésta.

La falta de participación ciudadana ha aumentado en los últimos años, ya que en el período comprendido entre 1958 y 1972 la participación del electorado ha ido descendiendo a celeradamente por el abstencionismo, con altibajos de un 60% aproximado a un 33%. En el caso de las organizaciones comunitarias si bien existen en el país, más de 33 mil juntas de Acción Comunal, ellas representan un porcentaje relativamente reducido de la población; ésto debido a que, por una parte los sistemas creados para estimular la acción comunitaria, han sido diseñados de una forma que poco estimulan la participación local; el programa de acción comunal presenta un carácter verticalmente centralizado. En él las decisiones son tomadas en los niveles más altos de la jerarquía administrativa nacional.

Los recursos provienen del gobierno y las condiciones de distribución de esos fondos son determinadas por los políticos, esta ingerencia política se deja ver en el proceso de la organización de las comunidades, en la petición y a signación de auxilios.

Por otra parte, los municipios en muchos casos no están in formados o no se les presta la debida atención acerca de las organizaciones que existen en su jurisdicción, de esta forma se deja ver la poca interacción entre organizaciones y municipios.

En el caso de Bolívar, el crecimiento de estas organizacio nes en el período 1982-1986 ha sido muy pequeño, ya que hubo un incremento de 0.09% al pasar de 729 a 800; particularmen te en Cartagena para 1986 existían 176 y para 1987 pasaron a 185, dándose un crecimiento de 0.05%.

## 2. GENERALIDADES

### 2.1 CONTEXTO HISTORICO DE LA DESCENTRALIZACION

La propuesta de la descentralización ha permanecido latente a través de la historia colombiana, pero ésta cobra nuevo impulso con la llegada de López a la Presidencia a mediados de los años 70, época en la cual el sector externo se encontraba en auge debido a las bonanzas marimbera y cafetera pero a pesar de esto, y de que no existían temores de una crisis fiscal, López plantea la necesidad de aumentar la productividad del gasto del gobierno.

Antes de éste, la reforma de 1968 se había preocupado por la racionalización del gasto público y planteaba una propuesta de descentralización funcional en la cual se buscaba lo siguiente:

(a) Evitar al máximo la ingerencia del congreso como instrumento perturbador en la asignación eficiente de los recursos.

(b) Dirigir los recursos a destinaciones específicas a través de los institutos descentralizados, los cuales permitirían una eficiencia en el gasto de éstos, ya que se suponían eran entes especializados.

(c) Asegurar para el nivel central un estricto control de los recursos. Esta sería base para el situado fiscal de dicha reforma.

El objetivo fundamental de esta reforma era la organización y racionalización del gasto público, pero desde un punto de vista administrativo. Las reformas que empiezan a plantearse en los años 70, se diferencian de las de 1968, en que éstas empiezan a preocuparse de la racionalización fiscal en vez de la racionalización administrativa, y en ellas se busca que la eficiencia del gasto público se mida a través de los mecanismos mercado - no mercado que se emplean para la captación de los ingresos y para la asignación del gasto.

El informe Weisner-Bird plantea que solo se puede esperar eficiencia en el gasto, cuando cada nivel sea responsable de generar sus propios recursos; es por ésto que se preocupa por el monto descontrolado de las transferencias y de los subsidios que la nación viene proporcionando a los departamentos, municipios e institutos descentralizados.

Para López la eficiencia en el gasto público estaba en dirigir los recursos de inversión a su destino sin tanto intermediario. De allí que la reforma que se plantea en los 70 contempla lo siguiente:

(a) Ataca la centralización como causante de los malos servicios que presta el Estado y también a los institutos descentralizados.

(b) Los parámetros para medir la eficiencia se cambian, ya que ahora se mira la correspondencia entre ingresos y gastos para cada actividad y servicio.

De esta manera, la propuesta de descentralización tiene como base la transferencia de funciones a los niveles subnacionales, y para que puedan cumplir con estas funciones, el informe propone fortalecer sus finanzas públicas a través de recuperar su capacidad de tributación local, quedando sometido al gasto de cada nivel a sus ingresos, pasando las transferencias de la nación a un segundo lugar.

El segundo objetivo de la política descentralista del gobierno de Betancur, la cual es la participación de la comunidad en el manejo de sus recursos, tiene su historia.

A partir de la década de los 70 el deterioro en la presta

ción y administración de los servicios públicos se convierte en una de las causas de agitación social e inestabilidad institucional más aguda y permanente que sufre el país. López siente un creciente interés por este fenómeno y plantea:

"El gobierno, es para el ciudadano, la entidad que está obligada a prestar los servicios públicos y raras veces se enjuicia, por sus fallas, a entidades distintas del poder central!"

Por último, la descentralización busca la incorporación de nuevos grupos a la vida institucional.

## 2.2 CONCEPTUALIZACION

El moderno concepto de descentralización procede de Francia y fue acuñado por Fayol, un ingeniero y economista francés que trató de desarrollar para el Estado una estrategia administrativa de programación que se estaba ensayando en la empresa privada. Esta estrategia administrativa consistía en preveer, organizar, mandar, coordinar y controlar; además establece que la administración debe hacerse en líneas jerárquicas trasladando este concepto de administración privada a la pública. La descentralización es la acción de conferir autonomía a los entes de la administración del Estado a través del traslado o transferencia de competencia y poderes de decisión de la administración directa de éste, a la

administración indirecta, o lo que es lo mismo, la descentralización es la forma a través de la cual el gobierno reduce su ingerencia directa en la ejecución, en la medida en que traslada la toma de decisiones a niveles jerárquicos más bajos.

Para el caso colombiano en donde la división política territorial está dada por municipios, intendencias, comisarias y departamentos, la descentralización busca darle a los municipios, célula básica de la nación, autonomía en el manejo de sus asuntos. Pero para que esta autonomía se de, hay que aumentar los recursos de estos entes subnacionales. De allí la descentralización administrativa y fiscal que se está llevando a cabo en Colombia:—

Esto para acabar la esquilmación del municipio que se ha dado por el creciente centralismo que ha concentrado el poder de decisión en el gobierno central, el cual administraba y distribuía los dineros del presupuesto del Estado a su arbitrio, mientras los jefes de la administración departamental, nombrados por el Presidente, carecían de autonomía para tomar decisiones relativas a sus provincias o región, sometidos en todo al visto bueno del ejecutivo central.

### 2.3 OBJETIVOS

(a) Lograr una mejoría importante en la eficiencia de la administración pública, ya que las regiones y el gobierno locales, al participar más en la responsabilidad de su propio desarrollo, no solo aportarán mayores recursos, sino que éstos vigilarán porque su utilización sea la mejor.

(b) Aumentar la participación ciudadana y a su vez mejorar la formulación y efectividad de las políticas, ya que éstos van a responder mejor a las condiciones locales puesto que se aumenta la información sobre sus necesidades y aspiraciones.

(c) Fortalecer los fiscos de las entidades territoriales, de tal forma que éstas puedan gozar de una mayor autonomía presupuestal, estimulándolas, al mismo tiempo, a incrementar su esfuerzo fiscal.

(d) Reglamentar la organización de juntas administradoras locales y la participación de los usuarios en las juntas directivas de las empresas de servicios públicos locales.

(e) Evitar la duplicidad de funciones por parte de los entes tradicionales encargados de cumplir las labores que pasan a ser ahora de responsabilidad de los municipios, dentro de un marco de transferencia gradual de funciones.

(f) Evitar el incremento del deficit fiscal del gobierno central, el cual alcanzaria magnitudes importantes, de no adoptarse las medidas tendientes a evitar dicha duplicidad de funciones.

(g) Dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propicios de integración regional.

~~(h) La promoción o institucionalización de nuevos movimientos (consumidores, nuevos servicios, dueños de vivienda, campesinos, pequeños propietarios, etc.) que se caracterizan por su dispersión e indefinición.~~

(i) La reorganización comprensiva de las finanzas nacionales y subnacionales, buscando establecer una relación más estricta entre los costos y la financiación de los servicios, y que permita a la nación, a través del deslinde la responsabilidad de recuperar el control sobre sus recursos.

(j) Dotar al municipio de recursos financieros para atender en forma oportuna y eficaz sus necesidades y las nuevas

funciones asignadas.

#### 2.4 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y FISCAL EN LA COYUNTURA ACTUAL

Para ubicar la descentralización administrativa y fiscal en la coyuntura actual del país, se debe hacer un análisis del panorama económico y social que está viviendo éste.

Después de más de una década de rápido crecimiento económico sostenido, la economía colombiana fue acosada durante los primeros años de la década de 1980, por dificultades resultantes de perturbaciones de origen externo y por deficiencias del pasado en materia de política económica.

Entre los elementos internos, se cuenta la caída de los precios de los bienes agrícolas de exportación incluyendo el café (éste como un reflejo del deterioro que se viene presentando en los términos de intercambio a nivel internacional), la recesión mundial de 1980-1983, el aumento en las tasas de interés nacionales y las devoluciones en países vecinos como Venezuela, que afectaron las exportaciones colombianas a estos mercados. Entre los factores domésticos se tiene déficit fiscal creciente, una apreciación de la tasa real de cambio y una excesiva expansión del crédito doméstico.

80

Entre 1981 y 1984 la cuenta corriente de la balanza de pagos presentó déficit del 8.4% del PIB en promedio. El déficit en la cuenta corriente fue particularmente alto durante el período 1982-1984, cuando promedió US\$2.600 millones por año (9% del PIB), con un valor máximo alrededor del 10.9% del PIB (US\$2.800 millones) en 1982.

Este resultado negativo se explicó por una drástica caída en las exportaciones, un incremento en las importaciones; estimulado por una tasa de cambio sobrevaluada y un rápido crecimiento en el déficit de la cuenta de servicios. Entre 1981 y 1983 el valor de las exportaciones menores (distintas del café, níquel, oro, carbón y petróleo y sus derivados) se redujo en un 36% bajando su participación en el PIB en más de dos puntos. Ello obedeció a la recesión doméstica e internacional, particularmente en los países vecinos y a la continua revaluación de la tasa de cambio real. Este retroceso, el más grave en los últimos 30 años, condujo a que el nivel en dólares constantes de las exportaciones no tradicionales en 1983, fuera inferior a los de 10 años atrás. El valor de las exportaciones totales de bienes fluctuó entre US\$3.100 millones y US\$3.400 millones en el lapso 1981-1984.

Desde el inicio de la presente década, la cuenta de servicios de la balanza de pagos ha sido negativo en montos crecientes. De un saldo negativo de US\$74 millones en 1980,

pasó a un déficit de cerca de US\$1.000 millones en 1982, para luego duplicarse al finalizar 1986 (US\$2.100 millones). Se trató de los servicios financieros recibidos y pagados por el país, básicamente por intereses sobre la deuda externa, incluyendo la remisión de utilidades sobre la inversión extranjera. Vemos de esta manera como el flujo de capital por servicio de deuda externa y de remisión de utilidades de capital es alto y ha ido en detrimento de la inversión interna y del gasto en el aspecto social.

En lo que respecta al sector público, éste ha mostrado a partir de 1981 un acelerado endeudamiento externo, así como un creciente déficit el cual llegó al 6.5% del PIB en 1983; esto hizo que en 1985 el programa de inversión pública de corto plazo del gobierno central, fuese recortado para contribuir a la reducción del déficit fiscal. La inversión se dirigió principalmente a los proyectos de carbón y petróleo en detrimento del gasto social.

Por otra parte, se ha presentado un decrecimiento en el PIB el cual pasó de 2.9% en promedio durante 1979-1983, a un 2.4% en 1985; como consecuencia se presentó en este año la tasa de desempleo más alta en las dos últimas décadas (14.5%). A su vez a finales del mismo año los problemas del sector financiero se empeoraron, al alcanzar los activos improductivos que incluyen encajes legales, el 36% de los activos to

tales.

Si a ésto se le suman las dificultades que está imponiendo la banca internacional para otorgar préstamos a raíz de la crisis mexicana en 1982, y sabiendo de antemano que el financiamiento externo, es indispensable para conseguir las metas de crecimiento que son fundamentales para bajar la tasa de desempleo. El panorama no es alagador, máxime cuando según la Misión Chenery debe darse un crecimiento del 6% para poder bajar la tasa de desempleo en forma absoluta, y un crecimiento del 5% si se quiere bajar la tasa de desempleo en forma relativa.

Este panorama económico ha ocasionado conflictos sociales, que han sido agravados por el deterioro que se ha venido presentando en la prestación de los servicios públicos. Como consecuencia se han generado huelgas de trabajadores, los que se han visto afectados por el desempleo y por la caída en sus salarios reales; por otra parte, los paros cívicos se han incrementado en los últimos años a raíz del deterioro en la prestación de los servicios públicos y la poca credibilidad del pueblo colombiano en sus gobernantes. En el período de 1958 a 1970 hubo 12 paros; en el período de 1971 a 1980 se produjeron 132 paros, de los cuales 77 tuvieron como origen reivindicaciones vinculadas con los servicios de acueductos, energía eléctrica y alcantarillado, 16 por

motivos de aumento en el precio del transporte urbano e intermunicipal, 10 por deficiencias en los servicios educativos, 7 por falta de vías de penetración y 22 por otros motivos.

Ante esta actitud de protesta del pueblo, la descentralización administrativa y fiscal se da como una salida demagógica a la crisis actual, ya que ésta al devolverle las funciones propias de los municipios, al incrementar sus recursos para el cumplimiento de éstos y al hacer partícipe a la comunidad en el menaje de sus asuntos, busca que el pueblo no exija al gobierno central por la mala prestación de estos servicios.

### 3. DESCENTRALIZACION MUNICIPAL

#### 3.1 DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

Como se dijo anteriormente, el concepto moderno de la descentralización se ubica en Henry Fayol, el que había fundado junto con Federick Taylor la escuela de Administración Científica, en la que se tomaba como base las organizaciones empresariales y cuyo máximo objetivo era la búsqueda de la eficiencia. Mientras Taylor defendió las bondades de la división técnica del trabajo y de la división funcional de la dirección, de tal forma que en un taller existieran varios capataces y cada uno tomara decisiones según su especialidad, Fayol sostenía los principios de dividir el trabajo operativo, pero concentrar la toma de decisiones para mantener la unidad de mando y dirección.

Para atenuar el centralismo resultante señalado como necesario y puesto de manifiesto por el sistema nervioso humano, Fayol recomendaba algunas dosis de descentralización en la toma de decisiones. Las grandes empresas capitalis

tas en pleno desarrollo, poco caso hicieron de la segunda recomendación y además de concentrar capitales, instalaciones y maquinarias y de especializar la producción en aras de la eficiencia y la competencia, centralizaron la propiedad del capital como condición para centralizar la dirección y el mando.

Con la llegada de la crisis de 1929 en la que muchas corporaciones sucumbieron, se da un cambio en el modelo y surge como alternativa administrativa la descentralización en la toma de decisiones, acompañada por supuesto de la desconcentración de instalaciones, maquinarias y recursos. Mientras esto sucede en la empresa privada, en la administración pública se da un efecto contrario, ya que la reacción del Estado ante esta crisis fue la de concentrar nuevas funciones. La historia puede resumirse así: Inicialmente las imperfecciones de la economía de mercado hicieron que el Estado asumiera el monopolio o la regulación de algunas ramas de la producción; luego las luchas obreras y populares sacaron de la economía de mercado buena parte de la prestación de los servicios de salud, educación y vivienda y las convirtieron en servicios públicos; más tarde la creación primero de bancos centrales y luego las recomendaciones de manejo fiscal de Keynes, concentraron en el Estado dos grandes instrumentos de manejo económico: La política monetaria y la política fiscal; finalmente en los países subdesarrollados, las

tareas de desarrollo convirtieron al Estado en promotor, planificador y muchas veces gerente del desarrollo.

Este proceso de centralización característico de los países subdesarrollados, se da en Colombia pero con el agravante de que en nuestro país, cada vez más se da una mayor concentración de decisiones en el ejecutivo y de funciones en los entes nacionales, los que pasaron a de ser cinco en 1886 a 146 en 1978. Ante la situación agobiante a que fueron sometidos los entes locales por la centralización, en el país se plantea la descentralización administrativa en la que según el concepto se busca, la posibilidad de tener autonomía, creatividad, interpretar flexiblemente normas generales, interpretar creativamente los objetivos, adecuar fines e instrumentos o condiciones locales y modificar procedimientos en forma acorde con los cambios contextuales. Para llevarlo a cabo se estableció darle prioridad a los siguientes aspectos: Delegación de autoridad para que la gerencia institucional interprete con flexibilidad la cantidad y calidad de sus fines institucionales y para que se ajuste a normas y procedimientos de ejecución y control menos rígido que los impuestos a entidades centralizadas para la provisión de sus insumos.

52637

Basándonos en este concepto podemos decir, que la descentralización administrativa se empezará a gestar en el papel, en

Colombia con la Ley 19 de 1958, la cual buscó poner a funcionar la planeación, asegurar la preparación y estabilidad de los funcionarios, ordenar la prestación de los servicios y descentralizar aquellos que pueden funcionar más eficazmente bajo la dirección de las autoridades locales, simplificar los trámites y procedimientos y evitar la duplicación de funciones; además esta ley previó la celebración entre la nación y los departamentos de contratos encaminados a descentralizar ciertos servicios públicos, los que se delegarán por aquélla y éstos.

Mediante dichos convenios se podían crear organismos que se encargarán de prestar en los respectivos territorios servicios adscritos a entidades de carácter nacional.

---

Desarrollos legislativos posteriores complementaron la idea anterior, así pueden entenderse las normas que ordenan la celebración de los contratos que dan vida a los llamados fondos educativos regionales y a los servicios seccionales de salud.

Sin embargo, el financiamiento de estos servicios dependen del poder central, pues decisiones importantes para su actividad y el manejo de sus presupuestos corresponden a la nación o requieren de su aprobación, es decir, que la gestión de los servicios educativos y de salud que se asignaron a

los organismos creados contractualmente, no se descentralizaron. En efecto, las cláusulas del contrato que crea el fondo o el servicio se determinan unilateralmente por la nación, la entidad creada maneja recursos que la propia Constitución destinó a los departamentos para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios y de los que en principio debían disponer los departamentos autónomamente, o sea, sin intervención extraña; y esa misma entidad (fondo o servicio) no puede operar sin la presencia de la nación que nombra un delegado suyo (supervisión) con amplios poderes, escoge el director o el representante legal del organismo y se reserva la facultad de aprobar actas tan importantes como el presupuesto anual de ingresos y gastos de la entidad.

---

En esas condiciones los citados contratos no descentralizan los servicios por el contrario, sirven para esconder una realidad: El manejo por la nación de unos recursos que son de los departamentos y la utilización por los mismos para el pago de unos gastos que debería pagar la nación.

El Decreto Ley 2073 de 1959, autorizó al Presidente de la República para delegar en los gobernadores, la tramitación y el manejo de asuntos administrativos que por definición legal han venido siendo de carácter nacional; sus normas se han venido cumpliendo principalmente en materia atinente a

la educación y a la minería.

En otros campos se han quedado sin efectos porque disposiciones posteriores asignaron el manejo de algunos asuntos previstos en el citado decreto a nuevos organismos nacionales, como el caso de la adjudicación de baldíos y concesiones de bosques. Más que una descentralización lo que el decreto consagra es una desconcentración de servicios, los cuales siguen siendo nacionales pero su atención o prestación se hace en provincia y no en la capital. Pero las previsiones de este decreto no tuvieron pleno efecto, ya que normas posteriores concentraron nuevamente estos asuntos y el querer de algunos gobiernos de dar participación a los gobernadores en ciertos asuntos nacionales se quedó en proyecto. Es por esto que la prestación de servicios nacionales se está dando sin que los gobernadores intervengan en aspectos tales como coberturas de los mismos, el volumen y destinación de sus presupuestos, la localización de sus programas y proyectos.

En el gobierno de Belisario Betancur la descentralización administrativa persigue dos objetivos fundamentales: En primer lugar evitar la duplicidad de funciones por parte de los entes tradicionalmente encargados de cumplir las labores que pasan a ser ahora de responsabilidad de los municipios dentro de un marco de transferencia gradual de fun

ciones; en segundo lugar, evitar el incremento del déficit fiscal del gobierno central, el cual alcanzaría magnitudes importantes de no adaptarse las medidas tendientes a evitar dicha duplicidad de funciones.

Esta descentralización está enmarcada dentro de un esquema en el cual los municipios van a ser los encargados de determinar sus propias necesidades, de establecer criterios y prioridades para resolverlos logrando realizar simultáneamente las labores de ejecución indispensables para la satisfacción de dichas necesidades.

Así mismo la reforma política de 1986 encaja dentro de todo un esquema de desarrollo regional, potencialmente capaz de generar un proceso dinámico a través del cual el país pueda romper radicalmente con los niveles existentes de pobreza y atraso, experimentando crecimientos sustanciales autosostenidos en el ingreso promedio per cápita sobre un período largo de tiempo, incrementando asimismo la capacidad de autodeterminación de sus habitantes y mejorando la distribución del ingreso y la riqueza, tanto entre grupos sociales como entre regiones geográficas y funcionales.

3.1.1 Ley 11 de 1986 (Estatuto básico de la Administración Municipal)

Por la cual se dicta el estatuto básico de la administración municipal y se ordena la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales.

El Congreso de Colombia, Decreta:

1. Objetivos de la ley, creación y funciones de los municipios

Artículo 1o. La presente ley tiene por objeto dotar a los municipios de un estatuto administrativo y fiscal que les permita, dentro de un régimen de autonomía, cumplir las funciones y prestar los servicios a su cargo, promover el desarrollo de sus territorios y el mejoramiento socio-cultural de sus habitantes, asegurar la participación efectiva de la comunidad en el manejo de los asuntos públicos de carácter local y propiciar la integración regional.

Artículo 2o. Las condiciones 2a., 3a., 6a. y 7a. (nueva) del artículo 1o. de la ley 14 de 1969, quedarán así:

"2a. Que en los tres últimos años fiscales haya aportado en rentas y contribuciones al municipio o municipios de los cuales se segrega suma no inferior a un millón de pesos (\$1.000.000) anuales y que, además, estos distritos queden cada uno con presupuesto no inferior a un millón quinientos

mil pesos (\$1.500.000) anuales, sin computar en esta suma las transferencias que reciban de la nación y del departamento todo de conformidad con las certificaciones motivadas que expida la respectiva Contraloría departamental o municipal, según el caso.

3a. Que a juicio de los organismos departamentales de planeación, presentado en estudio motivado, tenga capacidad para organizar presupuesto anual no inferior a un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000), sin computar las transferencias que reciba de la nación y el departamento.

6a. Que los organismos departamentales de planeación motivadamente conceptúen sobre la conveniencia económica y social de la nueva entidad, teniendo en cuenta su capacidad fiscal, sus posibilidades económicas y su identificación como área territorial de desarrollo. También analizarán la conveniencia o inconveniencia de la creación para el municipio de los cuales se segrega el nuevo.

7a. Que durante el año anterior a la creación del municipio, en el territorio de éste, haya funcionado una junta administradora local, organizada en los términos de la presente ley!"

Artículo 3o. El artículo 2o. de la ley 14 de 1969 quedará así:

"Los valores fijados en las condiciones 2a. y 3a. del artículo 1o. se reajustarán anualmente en porcentaje igual al que aumente para el respectivo periodo el índice de precios al consumidor elaborado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística".

Artículo 4o. La ordenanza que cree un municipio determinará la forma como éste debe concurrir al pago de la deuda pública que quede a cargo del municipio o municipios de los cuales aquél se segregó.

Artículo 5o. Los municipios podrán ser delegatarios de la nación, de los departamentos y de sus entidades descentralizadas para la atención de funciones administrativas, prestación de servicios y ejecución de obras.

Artículo 6o. 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 o distrito se halle clasificado.

Artículo 7o. La atención de las funciones, la prestación de los servicios y la ejecución de las obras a cargo de los municipios se hará directamente por éstos, a través de sus oficinas y dependencias centrales o de sus entidades descentralizadas, o por otras personas en razón de los contratos

y asociaciones que para el efecto se celebren o constituyan.

Para el adecuado ejercicio de sus atribuciones, los municipios recibirán de otras entidades la ayuda y la colaboración técnica, administrativa y financiera que prevean las normas vigentes y los acuerdos o convenios válidamente celebrados.

Artículo 80. La atención de funciones, la prestación de servicios y la ejecución de obras por parte de los distritos que integran un área metropolitana o una asociación de municipios, se hará de acuerdo con las disposiciones y cláusulas de los actos y contratos que creen y organicen la respectiva área o asociación.

---

2. Inspecciones de policía

Artículo 90. La creación de inspecciones municipales de policía corresponde a los concejos que determinarán su número, sede y área de jurisdicción.

Las inspecciones que se creen conforme al presente artículo dependen del respectivo alcalde.

Corresponde a dichas inspecciones:

- (a) Conocer de los asuntos o negocios que les asignen la

ley, las ordenanzas y los acuerdos de los concejos.

(b) Conocer, en primera instancia, de las contravenciones especiales a que se refiere el decreto-ley número 522 de 1971. La segunda instancia de estas contravenciones se surte ante el correspondiente alcalde o el funcionario que haga sus veces para estos efectos.

(c) Conocer, en única instancia, de las contravenciones comunes ordinarias de que trata el decreto-ley 1355 de 1970, excepción hecha de las que competen a la Policía Nacional.

(d) Ejercer las demás funciones que les deleguen los alcaldes.

Artículo 10o. Además de las que les señalen la ley y las ordenanzas que las creen, las inspecciones departamentales de policía cumplirán las atribuciones a que se refieren los literales (b) y (c) del artículo anterior. Estas inspecciones dependerán funcionalmente del respectivo alcalde municipal.

Artículo 11o. Cuando en el municipio no hubiere inspector de policía, el alcalde o funcionario que haga sus veces para estos efectos, conocerá en primera o en única instancia, según el caso, de los asuntos y negocios a que se refiere

el artículo anterior. El respectivo gobernador, intendente o comisario, decidirá en segunda instancia, cuando a ello hubiere lugar.

Los inspectores, alcaldes y demás autoridades previstas en esta ley tramitarán y decidirán los asuntos policivos de su competencia de conformidad con el procedimiento y demás preceptos que contengan las normas pertinentes.

Artículo 12. Según la categoría del municipio de que se trate y el carácter urbano o rural de la correspondiente inspección, la ordenanza o el acuerdo respectivos, según el caso, deberán exigir calidades y requisitos especiales para desempeñar el cargo de inspector de policía.

---

Artículo 13. Los alcaldes son jefes de policía en el municipio. La Policía Nacional, en los municipios, estará operativamente a disposición del alcalde, que dará sus órdenes por intermedio del respectivo comandante de policía o de quien lo reemplace. Dichas órdenes son de carácter obligatorio y deberán ser atendidas con prontitud y diligencia.

### 3. Asociaciones de municipios

Artículo 14. Cuando las asambleas, a iniciativa del gobernador, hagan obligatoria una asociación de municipios, el

departamento deberá transferir a ésta el diez por ciento (10%) del valor del impuesto de timbre sobre vehículos automotores que le fue cedido por la ley 14 de 1983.

Si las asociaciones obligatorias fueren dos o más, la transferencia aquí ordenada será del veinte por ciento (20%) y se distribuirán entre dichas asociaciones, en proporción a su población.

Artículo 15. La nación y los departamentos ayudarán a las asociaciones de municipios mediante la apropiación de partidas por sumas iguales a las que efectivamente haya invertido la correspondiente asociación en la construcción de obras, previamente autorizadas por planeación departamental. Tales inversiones deben haberse efectuado con cargo a los ingresos ordinarios y corrientes de la respectiva asociación.

La cuenta de cobro que presente la asociación debe aprobarse por la entidad que haya ejercido su vigilancia fiscal para efectos de establecer que realmente se trató de gastos de inversión realizados en el período presupuestal correspondiente al año inmediatamente anterior.

En los presupuestos anuales de la nación y los departamentos se incluirán el rubro y las asignaciones necesarias para la atención de los pagos aquí ordenados.

4. Juntas administradoras locales

Artículo 16. Para la mejor administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios, los concejos podrán dividir el territorio de sus respectivos distritos en sectores que se denominarán Comunas, cuando se trate de áreas urbanas, y Corregimientos, en los casos de las zonas rurales. Ninguna Comuna podrá tener menos de diez mil (10.000) habitantes.

Los acuerdos sobre señalamientos de límites a las Comunas o Corregimientos sólo podrán ser dictados o reformados a iniciativa del alcalde.

---

Artículo 17. En cada Comuna o Corregimiento habrá una junta administradora local que tendrá las siguientes atribuciones:

(a) Cumplir por delegación del concejo municipal, mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del ordinal 8o. del artículo 197 de la Constitución Política.

(b) Proponer motivadamente la inclusión en el presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.

(c) Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

(d) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción; y

(e) Sugerir al concejo y demás autoridades municipales la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.

Artículo 18. Las juntas administradoras que se reunirán por lo menos una vez al mes, estarán integradas por no menos de tres (3) ni más de siete (7) miembros, elegidos en la forma que determinen los concejos. En todo caso, no menos de la tercera parte de los miembros de la junta serán elegidos por votación directa de los ciudadanos de la Comuna o Corregimiento correspondiente.

Los miembros principales y suplentes de las corporaciones de elección popular no podrán hacer parte de las juntas administradoras locales.

El período de las juntas deberá coincidir con el período de los respectivos concejos municipales.

El alcalde, el personero, el tesorero, el contralor munici

pal donde lo hubiere y el respectivo o respectivos inspectores de policía podrán participar, con derecho a voz, en las deliberaciones de las juntas administradoras locales.

Artículo 19. La Registraduría Nacional del Estado Civil prestará a los municipios la ayuda necesaria para la celebración de las elecciones previstas en el artículo anterior, las que tendrán lugar el día que señalen los respectivos concejos y que será distinto de las demás elecciones que prevean la Constitución y la ley.

Artículo 20. Las juntas administradoras locales distribuirán y asignarán las partidas que a su favor se incluyan en los presupuestos nacionales, departamentales, municipales y de sus entidades descentralizadas. Asimismo, apropiarán el valor de los impuestos, sobretasas y contribuciones que se establezcan por el concejo exclusivamente para la respectiva Comuna o Corregimiento y los demás ingresos que perciban por cualquier otro concepto.

Artículo 21. Las juntas administradoras locales no podrán crear organización administrativa alguna, y la presupuestación, manejo e inversión de sus recursos se hará siempre por entidades o dependencias de carácter municipal.

En cada Comuna o Corregimiento actuarán las autoridades o

funcionarios de carácter ejecutivo y operativo que determinen ley, los catos de los concejos y de las demás autoridades competentes.

Los concejos buscarán que las unidades o dependencias administradoras que se creen para la prestación de servicios coincidan con los límites señalados a las Comunas o Corregimientos. Igual principio deberán observar las demás autoridades que tuvieren facultades para determinar su propia organización administrativa.

5. Participación comunitaria

Artículo 22. Las juntas de acción comunal, las sociedades de mejora y ornato, las juntas y asociaciones de recreación, defensa civil y usuarios, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, que tengan sede en el respectivo distrito, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento de los municipios mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios que se hallen a cargo de éstos. Con tal fin, dichas juntas y organizaciones celebrarán con los municipios y sus entidades descentralizadas los convenios, acuerdos o contratos a que hubiere lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u otras.

Parágrafo. Para el cumplimiento de los objetivos del respectivo contrato o convenio, las entidades contratantes podrán aportar o prestar determinados bienes.

Artículo 23. Los contratos que celebren los municipios en desarrollo del artículo anterior no estarán sujetos a formalidades o requisitos distintos de los que la ley exige para la contratación entre particulares, ni requerirán de la revisión que ordena el Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, contendrán las cláusulas que la ley prevé sobre interpretación, modificación y terminación unilaterales, multas, garantías, sujeción de los pagos a las apropiaciones presupuestales y caducidad. La verificación de su cumplimiento estará a cargo del interventor que designe el alcalde o representante legal de la entidad descentralizada, según el caso.

Artículo 24. En virtud de contratos de fiducia, sujetos a lo dispuesto en el artículo anterior también podrá confiarse a la entidad contratista la recaudación y el manejo e inversión de determinadas contribuciones o tasas. Si así ocurriere, la entidad que haga las veces de administrador fiduciario no adquiere por ese solo hecho carácter público u oficial.

Artículo 25. El incumplimiento de las obligaciones por par

te de los contratistas y la declaratoria de caducidad dará lugar a que, sin perjuicio de las demás sanciones establecidas en la ley, se le suspenda la personería hasta por dos (2) años, por la primera vez, y se ordene su cancelación en caso de reincidencia.

6. Entidades descentralizadas

Artículo 26. Las entidades descentralizadas municipales se someteren a las normas que contenga la ley y a las disposiciones que, dentro de sus respectivas competencias, expidan los concejos y demás autoridades locales en lo atinente a su definición, características, organización, funcionamiento, régimen jurídico de sus actos, inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de sus juntas directivas, de los miembros de éstas y de sus representantes legales.

Artículo 27. Las juntas o consejos directivos de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales encargados de la prestación directa de los servicios municipales estarán integrados así: una tercera parte de sus miembros serán funcionarios de la correspondiente administración municipal; otra tercera parte, representantes de los respectivos concejos; y la tercera parte restante, delegados de entidades cívicas o de usuarios del servicio o servicios cuya prestación corresponda a los citados estableci

mientos o empresas.

Artículo 28. Los actos que creen las entidades o sus estatutos orgánicos indicarán los funcionarios que hacen parte de las respectivas juntas o consejos y advertirán que si dichos empleados pueden delegar su representación, lo harán designando siempre a otro funcionario de la administración municipal.

La presidencia de las juntas o consejos corresponde al alcalde.

Artículo 29. Los representantes de los consejos en las juntas directivas de que trata la presente ley podrán ser concejales principales o suplentes, o personas ajenas a dichas corporaciones.

Su período no podrá ser mayor del que corresponde al concejo que representan.

Artículo 30. No podrán ser delegados de los usuarios en las juntas o consejos directivos quienes en el momento de la designación o elección tengan el carácter de funcionarios públicos municipales o sean miembros principales o suplentes del Congreso Nacional, las asambleas departamentales o los concejos municipales.

Artículo 31. Los particulares y concejales principales o suplentes no podrán ser miembros de más de dos juntas o consejos directivos de entidades descentralizadas municipales.

Los empleados o funcionarios públicos no podrán recibir remuneración por su asistencia a las juntas o consejos directivos de que formen parte en virtud de mandato legal o por delegación.

Los miembros de las juntas o consejos directivos no podrán ser entre sí ni con el gerente o director de la respectiva entidad parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Habrá lugar a modificar la última elección o designación que se hubiere hecho, si con ella se violó la regla aquí consignada.

Las juntas o consejos directivos y los gerentes o directores no podrán designar para empleos en la respectiva entidad a los cónyuges de éstos o de los miembros de aquéllas ni a quienes fueren parientes de dichos gerentes, cónyuges o miembros dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Artículo 32. Los miembros de las juntas directivas aunque ejercen funciones públicas, no adquieren por ese solo hecho la calidad de empleados públicos.

Artículo 33. La aplicación de las sanciones a que hubiere lugar por violación de las normas sobre inhabilidades, incompatibilidades y responsabilidades de las juntas directivas y de sus miembros y de los representantes legales de las entidades descentralizadas se hará por la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 34. Las disposiciones de los anteriores artículos, son aplicables a las entidades descentralizadas indirectas o de segundo grado que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos locales. En estos casos, se asegurará la presencia de funcionarios municipales, de representantes de los concejos y delegados de entidades cívicas o de usuarios en las juntas directivas, guardando las proporciones antes anotadas.

En los actos que autoricen o creen sociedades de economía mixta para la prestación de servicios locales, también se buscará dar cumplimiento a los artículos de la presente ley, relacionados con la participación de los usuarios en la administración de las entidades correspondientes.

Artículo 35. (Transitorio). Dentro del año siguiente a la fecha de la vigencia de la presente ley, los concejos municipales, los alcaldes y las juntas o consejos directivos, conforme a sus respectivas competencias, procederán a refor

mar los estatutos orgánicos de las entidades descentralizadas, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

7. Personeros

Artículo 36. Son atribuciones del personero, que cumplirá como defensor del pueblo o veedor ciudadano, las siguientes:

1a. Promover la ejecución de las leyes y disposiciones administrativas que se refieran a la organización y actividad del municipio.

2a. Recibir las quejas y reclamos que toda persona le haga llegar, referentes al funcionamiento de la administración, al cumplimiento de los cometidos que le señalan las leyes y los relativos a la efectividad de los derechos e intereses de los administrados.

3a. Vigilar la conducta oficial de los empleados y trabajadores municipales y velar porque desempeñen cumplidamente sus deberes y se les exija responsabilidad por las faltas que cometan.

4a. Intervenir en los procesos de policía para perseguir las contravenciones, coadyuvar al mantenimiento del orden público y colaborar en la defensa de quienes carecen de re

cursos económicos para ello.

5a. Adelantar investigaciones sobre los hechos que a su juicio impliquen situaciones irregulares y formular las recomendaciones, quejas o acusaciones a que hubiere lugar.

6a. Demandar de las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público.

7a. Ejercer las demás funciones que le asignen la ley y el concejo municipal en desarrollo de las normas consignadas en este artículo.

El personero no ejercerá funciones administrativas distintas de las que las normas vigentes le señalen para el manejo de sus propias oficinas y dependencias.

Artículo 37. Para ser personero se requiere ser abogado titulado o haber terminado estudios de derecho.

8. Personal

Artículo 38. Corresponde a los concejos, a iniciativa del alcalde respectivo, adoptar la nomenclatura y clasificación de los empleos de las alcaldías, secretarías y de sus ofici

nas y dependencias y fijar las escalas de remuneración de las distintas categorías de empleos. Estas mismas funciones serán cumplidas por los concejos respecto de los empleos de las contralorías, auditorías, revisorías, personerías y tesorerías.

Artículo 39. La determinación de las plantas de personal de las alcaldías, secretarías y de sus oficinas o dependencias, corresponde a los concejos, a iniciativa de los respectivos alcaldes. La creación, supresión y fusión de empleos de las contralorías, auditorías, revisorías, personerías y tesorerías también corresponden a los concejos.

La función a que se refiere el inciso anterior se cumplirá con sujeción estricta a las normas que expidan los concejos sobre nomenclatura, clasificación y remuneración de empleos, y sin que se puedan crear a cargo del tesoro municipal obligaciones que superen el monto fijado en el presupuesto inicialmente aprobado para el pago de servicios personales, es decir, que para estos efectos no se pueden hacer traslados ni adiciones presupuestales.

Artículo 40. Las funciones a que se refieren los artículos anteriores, en el caso de las entidades descentralizadas municipales, serán cumplidas por las autoridades que señalen sus actos de creación o sus estatutos orgánicos.

Artículo 41. El régimen de prestaciones sociales de los empleados públicos municipales será el que establezca la ley, que también dispondrá lo necesario para que, dentro del marco de su autonomía administrativa, los municipios provean al reconocimiento y pago de dichas prestaciones.

Artículo 42. Los servidores municipales son empleados públicos; sin embargo, los trabajadores de la construcción y sostenimiento de obras públicas son trabajadores oficiales. En los estatutos de los establecimientos públicos se precisará qué actividades pueden ser desempeñadas por personas vinculadas mediante contrato de trabajo.

Las personas que prestan sus servicios en las empresas industriales y comerciales y en las sociedades de economía mixta municipales con participación estatal mayoritaria son trabajadores oficiales. Sin embargo, los estatutos de dichas empresas precisarán qué actividades de dirección o confianza deben ser desempeñadas por personas que tengan la calidad de empleados públicos.

Artículo 43. Los empleados públicos se rigen por las normas de la ley y las demás disposiciones que, en desarrollo de ésta, dicten las autoridades municipales competentes. Los trabajadores oficiales por la ley, las cláusulas del respectivo contrato y la convención colectiva de trabajo si la hubiere.

AAA

Parágrafo. Las situaciones jurídicas laborales definidas por disposiciones municipales, no serán afectadas por lo establecido en los artículos 41 y 42 de la presente ley.

Artículo 44. La expedición de actos relacionados con el nombramiento, remoción y creación de situaciones administrativas del personal que presta sus servicios en la administración central de los municipios, corresponde a los alcaldes. Estas atribuciones las podrán delegar conforme a las autorizaciones que para el efecto reciban de los concejos.

La administración del personal subalterno de los funcionarios que elijan los cabildos, corresponde a dichos funcionarios.

---

Artículo 45. La administración de personal por las autoridades a que se refiere el artículo anterior, se hará con sujeción a los principios y normas que consagren la ley y las disposiciones que en desarrollo de éstas dicten las autoridades locales sobre vinculación al servicio público, requisitos para el desempeño de determinados empleos, permanencia en el cargo, régimen disciplinario, ascensos por mérito y antigüedad y retiro o despido por causas legales.

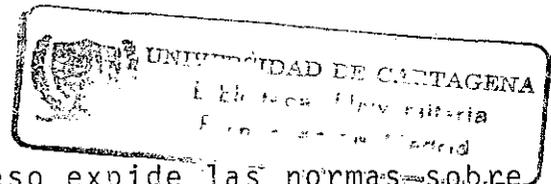
Artículo 46. Los acuerdos de los concejos señalarán calidades para el desempeño de los cargos de jefes de las oficinas

municipales de planeación o de las dependencias que hagan sus veces.

9. Contratos

Artículo 47. Los contratos que celebren los municipios y sus establecimientos públicos se someten a la ley en lo que tiene que ver con su clasificación, definición, inhabilidades, cláusulas obligatorias, principios sobre interpretación, modificación y terminación unilaterales, efectos, responsabilidades de los funcionarios y contratistas. En lo atinente a los requisitos para su formación, adjudicación y celebración, a las disposiciones fiscales que expidan los concejos y demás autoridades locales competentes.

Los de obras públicas, consultoría y prestación de servicios que celebren sus empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta municipales, en las que la participación oficial sea o exceda del noventa por ciento (90%) del capital social, también se someten, conforme al reparto de materias hecho en el inciso anterior a la ley y a las normas fiscales que expidan los concejos y sus propias autoridades. Los demás contratos de las entidades a que se refiere el presente inciso se sujetan a los principios y a las reglas del derecho privado.



Artículo 48. Mientras el Congreso expide las normas sobre contratación a que se refiere el artículo anterior, regirán en los municipios las disposiciones legales vigentes para la nación y sus entidades descentralizadas.

Artículo 49. Los contratos de empréstito que celebren los municipios y sus entidades descentralizadas, se someten a los requisitos y formalidades que señale la ley, y los que sólo se refieren a créditos internos que se celebren con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, no requerirán para su validez la autorización previa o la aprobación posterior de ninguna autoridad departamental o nacional.

---

#### 10. Control fiscal

Artículo 50. Los concejos de los municipios cuyo presupuesto anual sea superior a cincuenta millones de pesos, sin incluir el valor de los recursos del crédito ni las transferencias que reciban de la nación y del departamento, podrán crear y organizar contralorías que tengan a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración. El valor aquí señalado se reajustará anual y acumulativamente en un porcentaje igual al de la variación del índice nacional promedio de precios al consumidor que elabora el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

194 )  
En los municipios en los cuales no hubiere contraloría, la vigilancia de su gestión fiscal corresponde a la contraloría departamental.

Artículo 51. Los contralores municipales serán elegidos para períodos de dos años que empezarán a contarse el primero (1o.) de enero de mil novecientos ochenta y siete (1987).

Para ser elegido contralor se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de 25 años de edad en la fecha de la elección, poseer título universitario o de tecnólogo cuyo pènsum académico contemple el estudio de materias en derecho, en ciencias económicas, contables, financieras o administrativas.

---

Artículo 52. Además de las que señalen las leyes y los acuerdos del concejo, los contralores tendrán las siguientes atribuciones:

1a. Vigilar la gestión fiscal y financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes municipales.

2a. Exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal, y

115

3a. Revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos, a fin de determinar si se han hecho de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Las contralorías no ejercerán funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. Por tanto, no podrán intervenir, en la formación y elaboración de actos que corresponda expedir a otras autoridades municipales.

#### 11. Concejos y concejales

Artículo 53. Los concejos se reúnen ordinariamente por derecho propio, cuatro veces al año, así: el primero (1o.) de agosto, el primero (1o.) de noviembre, el primero (1o.) de febrero y el primero (1o.) de mayo. Cada vez las sesiones durarán treinta (30) días, prorrogables, a juicio del respectivo concejo, por diez (10) días más.

Artículo 54. Para ser elegido concejal se requiere ser ciudadano en ejercicio y no haber sido condenado a pena de prisión. Se exceptúan de esta prohibición los condenados por delitos políticos. Tampoco podrán ser elegidos concejales quienes dentro de los dos años anteriores a la elección, hayan sido contratistas del respectivo municipio o dentro de los seis (6) meses anteriores a la misma fecha hayan si

do empleados oficiales, ni quienes, en cualquier época y por autoridad competente, hayan sido excluidos del ejercicio de una profesión o sancionados más de dos veces por faltas a la ética profesional y a los deberes de un cargo público.

Artículo 55. Los concejales serán elegidos para períodos de dos años y podrán ser reelegidos indefinidamente. Su período se iniciará el primero (1o.) de agosto siguiente a la fecha de su elección.

Parágrafo transitorio: El período de los concejales que se elijan en marzo de 1986 termina el treinta y uno (31) de julio de 1988, mes durante el cual sesionarán ordinariamente sin derecho a los diez (10) días de prórroga de que habla el artículo 53.

Artículo 56. Durante el tiempo en que un concejal principal o suplente se desempeñe como empleado oficial de cualquier nivel, se produce vacante transitoria en el concejo, que deberá ser llenada conforme a las disposiciones legales.

Artículo 57. Los concejales principales y suplentes no podrán ser nombrados empleados o trabajadores del respectivo municipio, a menos que fuere en los cargos de secretario de la alcaldía o gerente de entidad descentralizada.

117

Artículo 58. Las incompatibilidades que la ley establece para los concejales principales y suplentes, rigen desde el momento de su elección, hasta el vencimiento del período respectivo. En caso de renuncia, se mantendrán por un año después de su aceptación, si faltare un lapso mayor para el vencimiento del período.

Artículo 59. Para los efectos previstos en esta ley, se adquiere la calidad de concejal desde el momento de la elección y se conserva hasta el vencimiento del período.

Artículo 60. Los personeros, tesoreros, contralores, auditores, y revisores no podrán nombrar para ningún cargo en las oficinas de su dependencia a los concejales principales o suplentes, ni a los parientes de los mismos dentro del cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil. Es nulo todo nombramiento que se haga en contravención a lo aquí dispuesto.

Artículo 61. Los concejos expedirán un reglamento interno para su funcionamiento en el cual se incluyan entre otras, las normas referentes a la validez de las convocatorias a las reuniones y la de la actuación de los concejales elegidos en calidad de suplentes. Mientras se expiden tales reglamentos, los concejales suplentes sólo podrán actuar válidamente cuando se presente la vacancia transitoria o absolu

ta, o la ausencia temporal del respectivo concejal principal y esta circunstancia se compruebe documentalmente ante la secretaria del concejo.

12. Elección de funcionarios

Artículo 62. Si dos o más personas alegaren haber sido elegidas contralores, personeros, tesoreros, auditores o revisores, para un mismo período, dentro de los diez (10) días siguientes a la respectiva elección deberán entregar al alcalde las pruebas, documentos y razones en que fundan su pretensión. Si así no lo hicieren, el alcalde reunirá la documentación que fuere del caso.

Dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes al momento en que se complete la documentación pertinente, el alcalde la remitirá al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida, con carácter definitivo, si la elección se realizó con el lleno de las formalidades previstas en la ley. El tribunal fallará dentro del término de veinte (20) días, durante el cual podrá ordenar y practicar pruebas de oficio. Cualquier persona puede impugnar o defender la elección. Contra ésta y por motivos distintos de los que fueron objeto de pronunciamiento por parte del tribunal, proceden las demás acciones judiciales que consagre la ley.

Mientras se realiza la posesión del contralor, personero, tesorero, auditor o revisor, válidamente elegido, la persona que venía desempeñando el cargo continuará ejerciéndolo.

Artículo 63. Los municipios repetirán contra las personas que hubieren efectuado elecciones, nombramientos o remociones ilegales de funcionarios, el valor de las indemnizaciones que hubiere pagado por esta causa. Las violaciones de la ley, para estos efectos, deben haber sido manifiestas u ostensibles conforme a la respectiva decisión de la autoridad judicial.

Artículo 64. Los contralores, personeros, tesoreros, auditores y revisores que ejerzan el cargo en propiedad, sólo podrán ser removidos o suspendidos antes del vencimiento de su período por decisión judicial o de la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 65. Los concejos elegirán funcionarios en las sesiones ordinarias inmediatamente anteriores a la fecha de iniciación del período elegido. En los casos de falta absoluta, lo podrán hacer en cualquier momento.

13. Acuerdos

Artículo 66. Para que un proyecto sea acuerdo debe aprobar

se en tres debates, celebrados en tres días distintos. A demás, debe haber sido sancionado y publicado.

Artículo 67. Los concejos integrarán comisiones permanentes encargadas de rendir informe para segundo y tercer debate a los proyectos de acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto. Si dichas comisiones no se hubieren creado o integrado, los informes se rendirán por las comisiones ad hoc que la Presidencia nombre para el efecto.

Todo concejal deberá hacer parte de una comisión y en ningún caso podrá pertenecer a más de dos comisiones permanentes.

Artículo 68. Los proyectos que no recibieren aprobación por lo menos en dos debates durante el período a que se refiere el artículo 55 de la presente ley, deberán ser archivados y podrán volverse a presentar, si se quiere que el concejo se pronuncie sobre ellos.

Artículo 69. Los alcaldes pueden objetar los proyectos de acuerdo aprobados por los concejos, por motivos de inconveniencia o por ser contrarios a la Constitución, la ley o las ordenanzas, dentro de los términos que la ley señale.

Artículo 70. El alcalde sancionará, sin poder presentar

nuevas objeciones, el proyecto que reconsiderado por el concejo fuere aprobado. Sin embargo, si el concejo rechaza las objeciones por violación a la Constitución, la ley o la ordenanza, el proyecto será enviado por el alcalde al Tribunal Administrativo, dentro de los diez (10) días siguientes, acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984), para que éste decida conforme al trámite señalado en el artículo 75 de esta ley.

Artículo 71. Los acuerdos expedidos por los concejos y sancionados por los alcaldes se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación, a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción.

Artículo 72. Dentro de los tres (3) días siguientes al de la sanción, el alcalde enviará copia del acuerdo al gobernador del departamento para su revisión jurídica. La revisión aquí ordenada no suspende los efectos de los acuerdos.

Artículo 73. Si el gobernador encontrare que el acuerdo es contrario a la Constitución, la ley o la ordenanza, lo remitirá, dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha

en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez.

Artículo 74. El gobernador enviará al Tribunal copia del acuerdo acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El mismo día en que el gobernador remita el acuerdo al Tribunal, enviará copia de su escrito a los respectivos alcalde, personero y presidente del concejo para que éstos, si lo consideraran necesario, intervengan en el proceso.

Artículo 75. Al escrito de que trata el artículo anterior, en el Tribunal Administrativo se dará el siguiente trámite:

1. Si el escrito reúne los requisitos de ley, el magistrado sustanciador ordenará que el negocio se fije en lista por el término de diez (10) días durante los cuales el fiscal de la corporación o cualquiera otra persona podrán intervenir para defender o impugnar la constitucionalidad o legalidad del acuerdo y solicitar la práctica de pruebas.
2. Vencido el término de fijación en lista se decretarán las pruebas pedidas por el gobernador y los demás intervinientes. Para la práctica de las mismas se señalará término no superior a diez (10) días.

3. Practicadas las pruebas pasará el asunto al despacho para el fallo. El magistrado dispondrá de diez (10) días para la elaboración de la ponencia y el Tribunal de otros diez (10) días para decidir. Contra esta decisión, que produce efectos de cosa juzgada en relación con los preceptos constitucionales y legales confrontados, no procederá recurso alguno.

#### 14. Facultades extraordinarias

Artículo 76. Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de acuerdo con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, por el término de cien (100) días contados a partir de la fecha de promulgación de la presente ley. Con tal fin podrá:

(a) Reformar los Códigos de Procedimiento Civil y Penal y demás leyes pertinentes para que las funciones propias del Ministerio Público que ahora cumplen los personeros ante los jueces sean simplificadas o eliminadas en algunos procesos.

(b) Codificar las disposiciones constitucionales y legales vigentes para la organización y el funcionamiento de la administración municipal. La numeración comenzará por la unidad y los títulos se nominarán y ordenarán de acuerdo con el contenido de las disposiciones que se codifiquen.

Artículo 77. Para el ejercicio de las facultades a que se refiere el artículo anterior, créase una comisión asesora integrada por:

(a) Los miembros de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado.

(b) Cuatro (4) senadores y cuatro (4) representantes elegidos, con sus correspondientes suplentes personales, por las respectivas corporaciones, y en defecto de éstas, designados por sus mesas directivas; y

(c) Cuatro (4) especialistas en la materia que designará el gobierno nacional. La comisión conceptuará sobre los proyectos de decreto que el gobierno someta a su estudio y elaborará las iniciativas que a su juicio contribuyan al mejor cumplimiento y desarrollo de las normas de la presente ley.

Artículo 78. El Presidente dará cuenta al Congreso, dentro de los treinta (30) días siguientes al vencimiento de las facultades extraordinarias que esta ley otorga, del uso que haga de ellas y acompañará a su informe el texto de los decretos extraordinarios que dice.

15. Disposiciones varias

Artículo 79. En las elecciones a que se refiere la presente ley, se aplicará el sistema del cuociente electoral, conforme al artículo 172 de la Constitución Política.

Artículo 80. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales que demande el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 81. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, D.E., a los...del mes de... de 1986.

El Presidente del honorable Senado de la República,

ALVARO VILLEGAS MORENO

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

MIGUEL PINEDO VIDAL

El Secretario del honorable Senado de la República,

CRISPIN VILLAZON DE ARMAS

El Secretario de la honorable Cámara de Representantes,

126

JULIO ENRIQUE OLAYA RINCON

República de Colombia - Gobierno Nacional  
Publíquese y ejecútese.

Bogotá, D.E., 16 de enero de 1986.

El Ministro de Gobierno,

JAIME CASTRO

El Ministro de Justicia,

~~ENRIQUE PAREJO GONZALEZ~~

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

HUGO PALACIOS MEJIA

El Jefe del Departamento Administrativo de la  
Presidencia de la República,

VICTOR G. RICARDO

El Jefe del Departamento Administrativo de Intendencias  
y Comisarías,

HECTOR MORENO REYES

### 3.1.2 Estructura administrativa municipal

El régimen municipal en Colombia se ha caracterizado por un excesivo centralismo, ya que el Alcalde no es de elección popular ni del concejo municipal, sino que es nombrado directamente por el Gobernador quien a su vez es elegido por el Presidente de la República. De esta manera se observa que los factores políticos son los que ejercen mayor influencia a la hora de escoger a los Alcaldes. Es por esto que en la mayoría de los casos el nombramiento se hace recaer sobre personas que tienen poca preparación para manejar con eficiencia los asuntos municipales; además la inestabilidad de éste en su cargo, no permitía que hubiese compenetración y responsabilidad del Alcalde ante las necesidades de la comunidad.

Por otra parte, el Alcalde tiene poco apoyo en el Concejo Municipal y resulta frecuente el enfrentamiento entre estos dos. Además, de esto, el Alcalde no tiene autoridad sobre el Personero, Tesorero y Contralor nombrados por el Concejo, siendo jefe de la administración municipal. Esta dispersión de autoridad administrativa en el régimen municipal colombiano, perjudica enormemente el buen funcionamiento de la administración municipal.

El municipio colombiano se enfrenta así a una crisis de su

pervivencia, ya que los procesos inherentes al desarrollo como el incremento en la demanda de los servicios públicos; la migración de la población activa hacia los principales centros del país en busca de trabajo, la adopción de nuevos hábitos de confort, no han encontrado solución adecuada en las estructuras del municipio actual, provocando la situación de decadencia que hoy vive.

Trasladando este panorama al municipio de Cartagena, vemos que hasta 1986 la estructura administrativa de este municipio fue reglamentada en forma dispersa, descordinadamente y con falta de precisiones en las funciones que le correspondía a cada dependencia, por lo tanto no se tenía una concepción articulada del proceso de administración pública.

En general como en todos los municipios colombianos, se daban los feudos políticos por dependencias y un dualismo de poder en el orden jerárquico, ya que para muchos funcionarios es más importante la sujeción al político que la subordinación al jefe inmediato.

### 3.1.3 Nueva organización administrativa municipal

La Constitución de 1886 estableció una organización administrativa del municipio colombiano en la cual, el Concejo Municipal y el Alcalde son los pilares básicos de la administración de esta célula de la nación.

Estos dos órganos de gobierno han tenido hasta nuestros días un origen distinto de jerarquización política en el país, pues mientras el Concejo ha tenido siempre su origen en la elección popular, el Alcalde, como habíamos dicho anteriormente, venía siendo nombrado por el Gobernador quien a su vez es nombrado por el Presidente de la República.

Dentro de este esquema el Alcalde nombrado se sentía más comprometido con los políticos que influían sobre su nombramiento que con la comunidad. Esta estructura permitió muchos vicios en la administración (burocratismo, corrupción, despotismo, lentitud, ineficacia, duplicación de funciones, etc.) llevando a la postre, a una crisis del municipio colombiano.

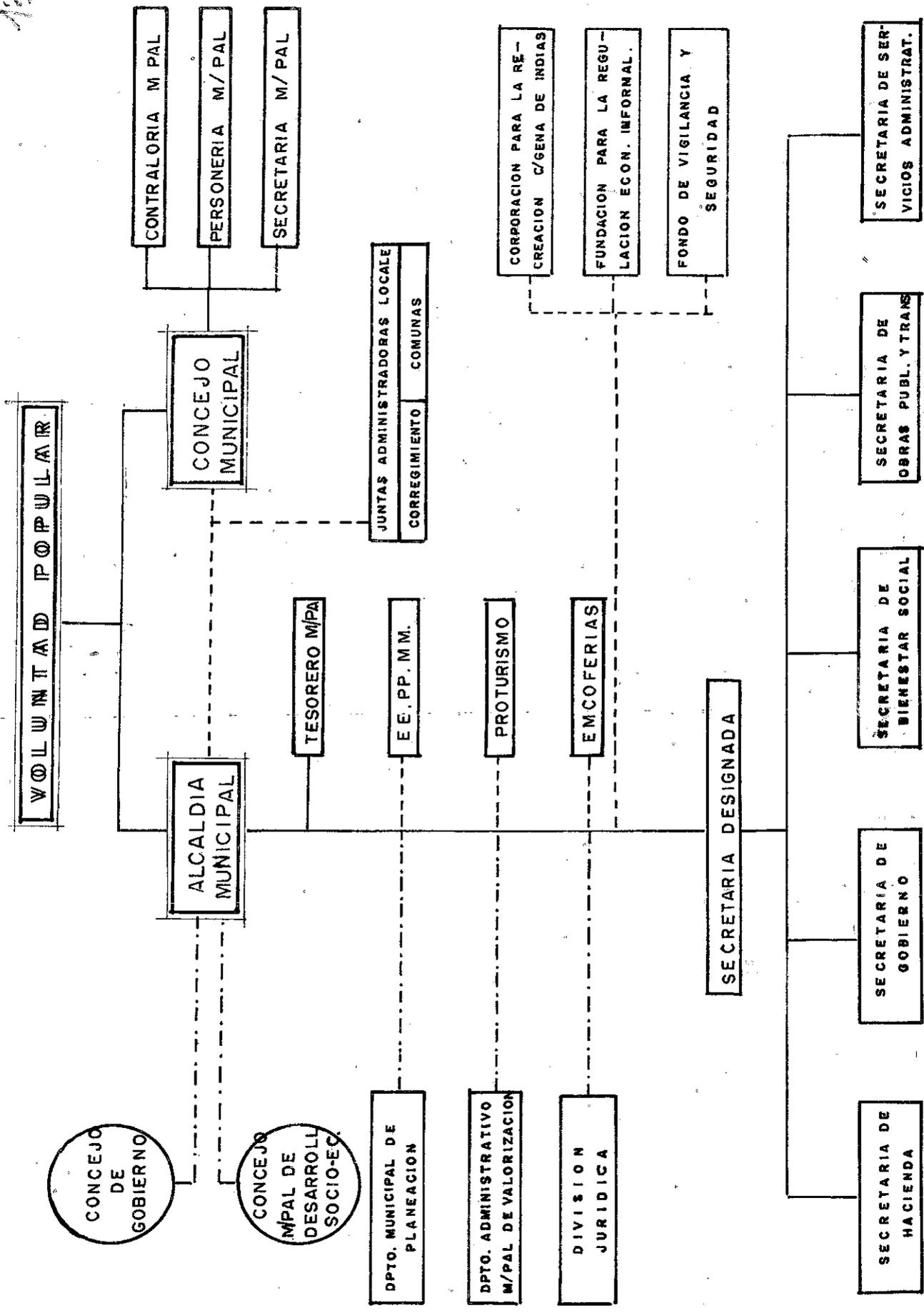
---

Hoy día con la Ley 11 de 1986, se busca acabar con la disparidad en el origen de estos dos órganos y al mismo tiempo con el centralismo, al establecer la elección popular de Alcaldes y al permitir la participación de la comunidad en el manejo de sus asuntos. Dentro de esta nueva organización del municipio colombiano, se ha dado una reestructuración en Cartagena.

Partiendo de ésto, podemos diseñar y analizar un organigrama general que nos dará la idea de la nueva organización administrativa del municipio de Cartagena.

# NUEVA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA

120



- El Alcalde

El criterio más aceptado sobre el origen del Alcalde, es el que se atribuye a los árabes haciendo relación al funcionario "El Kadi", autoridad árabe que poseía prerrogativas judiciales y gubernamentales, de donde tomó España el término y luego en la época de la colonia fue introducido en los países de América. Los primeros Alcaldes en América y en Colombia se vieron en la época colonial, pudiéndose distinguir según su jurisdicción, función o cargo varias clases de Alcaldes: Alcaldes Mayores, Alcaldes ordinarios, de Hermandad y de Mestas. A partir de entonces se han ido dictando nuevas leyes en donde surgen nuevos criterios respecto al Alcalde.

---

Con el acto legislativo No. 1 de 1986, el Decreto 133 del mismo año y la correspondiente ley reglamentaria del citado acto legislativo (Ley 78 de 1986) que introducen y reglamentan la Elección Popular de Alcaldes, se da término al popular sistema de nombramiento de la primera autoridad del municipio.

De esta forma el Alcalde Municipal es un funcionario público de elección popular a quien la Constitución y la Ley han encomendado la jefatura de la administración pública en el municipio, la ejecución de los acuerdos del Concejo, la jefatura de policía en su jurisdicción y la representación le

gal del municipio con sujeción a las disposiciones constitucionales, legales, ordenanzas, acuerdos y decretos que estén en vigor. También se han delegado en él otras funciones específicas como ser funcionarios permanentes de Policía Judicial y ser la primera autoridad de tránsito en los municipios.

Este será elegido por el voto de los ciudadanos en la misma fecha en la cual se elijan concejales municipales y de distrito, y tendrán un período de dos años que se iniciará el 10. de junio siguiente a la fecha de elección. La labor del Alcalde es una tarea bastante amplia y compleja como cerebro que es de la administración pública; el político, el administrativo, el policivo y el jurisdiccional. Por esto, vamos a distinguir aquí cada una de las funciones que le han sido atribuidas por la ley.

#### 1. Funciones políticas

Se ha dicho que el Alcalde como agente del Gobernador cumple en el municipio una función política, pero lo mismo se dirá ahora cuando pase a ser agente y representante directo del pueblo con quien se compromete a cumplir y hacer cumplir la Constitución política y las demás disposiciones que constituyen el ordenamiento legal en este país. Entre las funciones políticas tenemos:

(a) Cuidar de que el Concejo se reúna oportunamente, desempeñe las labores que le corresponden y convocarlo a reuniones extraordinarias.

(b) Suministrar al Concejo los informes y datos que necesite para el buen desempeño de sus funciones y cada vez que aquél se reúna en sesiones ordinarias, presentar un informe general sobre la marcha de la administración en el trimestre anterior.

(c) Presentar al Concejo los proyectos de Acuerdo que juzgue convenientes a la buena marcha del municipio.

(d) Sancionar u objetar los Acuerdos expedidos por el Concejo y publicarlos en debida forma.

(e) Conceder licencias a los concejales.

(f) Ejercer protémpro, funciones precisas de las que corresponden al Concejo con autorización de éste.

(g) Servir de vocero de la comunidad ante los poderes centrales.

2. Funciones administrativas

En razón de la descentralización administrativa el Alcalde mantiene cierta autonomía administrativa en el municipio, constituyéndose en la máxima autoridad de la jerarquía municipal. Puede así, trazarse planes y programas para el logro de una mejor administración, al igual que seleccionar, distribuir y reglamentar los recursos municipales con sujeción a las normas superiores vigentes. Dentro de las funciones de carácter administrativo podemos señalar:

- (a) Ser jefe de la administración municipal.
- (b) Representar administrativa y judicialmente al municipio.
- (c) Vèlar porque los empleados del servicio municipal desempeñen oportuna y debidamente sus funciones.
- (d) Nombrar y remover libremente los empleados de su oficina.
- (e) Dictar los actos necesarios para la administración del personal que presta sus servicios en el municipio.
- (f) Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el presupuesto y los reglamentos fiscales.
- (g) Dar posesión de sus cargos a los empleados municipales

con las excepciones que establecen las leyes, ordenanzas y acuerdos.

(h) Imponer multas o arrestos a los que desobedezcan o no cumplan sus órdenes y a los que le falten el debido respeto.

(i) Inspeccionar con frecuencia los establecimientos públicos del municipio, para que marchen con regularidad.

(j) Cuidar de que los archivos de las oficinas del municipio se conserven en perfecto estado y buen arreglo.

(k) Despachar sin pérdida de tiempo los exhortos y oficios que les dirijan las autoridades judiciales.

(l) Coadyuvar activamente a las medidas que dicten los empleados de institución pública y fomentar, en cuanto esté a su alcance, este ramo en el municipio.

En el desempeño de su función administrativa, debe entonces comandar, coordinar y controlar todos los asuntos concernientes a su administración. El Alcalde dirige y da órdenes por medio de decretos, resoluciones y reglamentos; comanda y controla los servicios y tareas de la administración a través de los funcionarios de las distintas oficinas. Desarrolla el papel de coordinador, armonizando las actividades y ser

vicios para lograr los objetivos deseados.

3. Funciones policivas

A los Alcaldes se le han asignado funciones de policia a fin de salvaguardar los derechos y garantias constitucionales de los ciudadanos y hacer cumplir las disposiciones legales con sagradas en tal sentido. Dentro de estas funciones distinguimos funciones policivas de caracter administrativo, civil, penal y de policia judicial que indistintamente le han sido señaladas por los codigos nacional y departamental de policia, y por distintos codigos, leyes y decretos que a nivel nacional se han expedido para regular aspectos especificos de la vida en sociedad. Algunas atribuciones de los funcionarios de policia son:

(a) Dar instrucciones claras y precisas a sus respectivos subalternos para el buen desempeño de sus funciones.

(b) Cumplir y hacer cumplir a sus subalternos, las providencias de los respectivos superiores y de los funcionarios de entidades a quienes por ley se les atribuye competencia en asuntos de policia.

(c) Resolver oportunamente los asuntos de su competencia, radicando todas sus actuaciones en los libros respectivos.

137

(d) Ejercer las funciones de policía judicial, en casos de urgencia o cuando por cualquier circunstancia no intervenga inmediatamente el funcionario de instrucción o la policía judicial.

(e) Informar de los casos de maltratos a menores, de que tengan conocimiento, al ICBF para efectos de la debida protección.

(f) Colaborar con los organismos administrativos en los asuntos policivos de su competencia.

(g) Colaborar con el ICBF en la rehabilitación de los menores dedicados a la prostitución.

- Tesorero municipal

La Tesorería municipal es el órgano encargado de recaudar y custodiar los distintos valores e ingresos en el municipio y de efectuar los desembolsos necesarios de la administración, al frente de la cual estará el Tesorero municipal. Según las nuevas leyes, este será nombrado y designado por el Alcalde y deberán proceder antes de su posesión, a constituir la fianza que garantice o respalde el manejo de los dineros públicos. Entre las distintas responsabilidades y funciones del Tesorero tenemos las siguientes:

- (a) Recaudar los impuestos, contribuciones y demás ingresos municipales.
- (b) Responder por el manejo y custodia de los fondos y valores que hayan sido depositados en su oficina a cualquier título.
- (c) Pagar oportunamente las cuentas debidamente legalizadas que correspondan a gastos u obligaciones del municipio.
- (d) Rendir mensualmente a la Contraloría Municipal o Departamental en cada caso las cuentas del movimiento de la oficina.
- (e) Elaborar diariamente el boletín de caja de los ingresos y pagos efectuados y del manejo de valores a su cargo y remitidos al Alcalde y al respectivo Contralor.
- (f) Rendir los informes que el Concejo Municipal le solicite.
- (g) Nombrar y promover libremente los funcionarios de su oficina.

- Concejo municipal

Al hablar del origen del Concejo Municipal, encontramos que durante miles de años la base de toda organización han sido los cabildos. En América, encontramos los cabildos como una herencia española en donde venían operando desde siglos atrás. La historia municipal en la época de la colonia se desarrolla alrededor de los cabildos. Entre muchas de las atribuciones que llegaron a tener los cabildos o Concejos Municipales, encontramos lo concerniente a la elección de los Alcaldes en las pequeñas ciudades o pueblos, y que en ocasiones les correspondió presidir los mismos Concejos.

A principios del presente siglo encontramos una serie de disposiciones de las cuales hay algunas vigentes, que trataban de regular el funcionamiento de los Concejos. Todo esto demuestra la gran trascendencia del Concejo Municipal en la vida política y administrativa del municipio, que a través de nuestra historia ha sido reconocido por los distintos gobiernos y entes centrales.

Podemos definir el Concejo Municipal como el órgano colegiado municipal de elección popular, organizado de manera corporativa cuyo objeto se sintetiza en la administración de los intereses del municipio, sujeto a las normas constitucionales y legales.

La Constitución Nacional ha fijado como tope mínimo para integrar los Concejos de nueve concejales y máximo de 20. Además se ha regulado el número de concejales de acuerdo con la población de cada municipio de la siguiente manera:

Número de habitantes	Número de concejales
De menos de 5.000	Seis (6)
De 5.001 a 10.000	Ocho (8)
De 10.001 a 20.000	Diez (10)
De 20.001 a 50.000	Doce (12)
De 50.001 a 100.000	Quince (15)
De 100.001 a 200.000	Dieciseis (16)
De 200.001 a 300.000	Diecisiete (17)
De 300.001 a 400.000	Dieciocho (18)
De 400.001 a 500.000	Diecinueve (19)
De 500.000 en adelante	Veinte (20)

Las cifras de población anterior serán las consignadas en el último censo aprobado por la ley. Si el municipio fue ra de creación posterior a la fecha del censo, se tomará en cuenta el último censo realizado aunque no haya sido aprobado por ley. La Registraduría Nacional del Estado Civil tendrá a su cargo la elaboración y publicación de la lista del número de concejales que puede elegir cada municipio. La elección deberá realizarse el segundo domingo de marzo de

cada dos años, que coincidirá con la elección popular de Alcaldes a partir de 1988.

Las reuniones del Concejo se denominan generalmente sesiones a través de las cuales desarrollan las funciones propias de su cargo. Estas pueden ser ordinarias o extraordinarias según la época en que se realicen, acorde con las disposiciones legales. Son ordinarias las que realiza el Concejo por derecho propio en las épocas o períodos del año señalados por la ley y extraordinarias cuando los Concejos son convocados por el respectivo Alcalde.

Las sesiones de los Concejos deben realizarse en el lugar de la cabecera del respectivo municipio que oficialmente ha ya sido señalado como sede para dichas reuniones, de lo contrario carecen de validez. El cambio solo se justifica por razones de fuerza mayor. Dentro de las funciones que corresponden al Concejo tenemos:

1. Funciones constitucionales

(a) Ordenar por medio de acuerdos, lo conveniente para la administración del distrito.

(b) Determinar la estructura de la administración municipal, las funciones de las diferentes dependencias y las es

calas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos.

(c) Expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos del municipio, con base en el proyecto presentado por el Alcalde.

(d) Elegir Personeros y Contralores municipales cuando las normas vigentes lo autoricen y los demás funcionarios que la ley determine.

(e) Ejercer las demás funciones que la ley le señale.

## 2. Funciones legales

(a) Imponer contribuciones para el servicio municipal, dentro de los límites señalados por la ley y las ordenanzas, y reglamentar su recaudo e inversión.

(b) Nombrar los Personeros municipales.

(c) Exigir a los empleados del municipio los informes que necesite para el buen desempeño de sus deberes.

(d) Reglamentar el repartimiento y entrega de los terrenos comunales y de los baldíos cedidos al municipio.

(e) Cread Juntas Administradoras locales para sectores del territorio municipal, asegurándole algunas de sus funciones y señalando en organización, dentro de los límites que determine la ley.

(f) Crear Juntas para la administración de determinadas ramas del servicio público, cuando lo juzgue conveniente y reglamentar sus atribuciones.

Los Concejos pueden estructurar comisiones permanentes o transitorias, de acuerdo con su reglamento o a falta de éste, según las circunstancias. Ordinariamente los Concejos conforman comisiones permanentes de: Presupuesto, de educación, de salud, de planes y programas de desarrollo. Entre las comisiones transitorias más usuales encontramos: Las comisiones escrutadoras, las conformadas para representar al Concejo en ciertos eventos, las conformadas para estudiar algún asunto específico que no sean de los de carácter permanente.

Los actos administrativos más importantes de los Concejos, por medio de los cuales se materializan su principal actividad y sus más fundamentales funciones, se llaman ACUERDOS. Los proyectos de Acuerdo pueden ser presentados por los Concejales, los Alcaldes y sus secretarios y en los asuntos de su rama por los Personeros, Contralores y Tesoreros mu

nicipales. Aunque se le ha asignado al Alcalde específicamente las iniciativas exclusivas de algunos proyectos de Acuerdo, que por su importancia y trascendencia deben partir del jefe de la administración municipal. Sin embargo, los Concejales conservan la facultad de introducir reformas o modificaciones a los proyectos que presente el Alcalde municipal aunque éstos sean de su exclusiva iniciativa.

- El Secretario del Concejo

Es un integrante de la Mesa Directiva del Concejo y su periodo es igual al de la corporación. Este es considerado como uno de los dignatarios de la Mesa Directiva, y por ser remunerado no puede ser nombrado uno de los Concejales, éstos solamente podrían reemplazarlo en casos de falta temporal.

El Secretario del Concejo es designado por la corporación por mayoría absoluta y debe cumplir entre otras las siguientes funciones:

(a) Servir de órgano de comunicación de la corporación con las demás entidades y empleados públicos y con los particulares.

(b) Citar a los Concejales a las sesiones del Concejo municipal a través de notificación personal y colectiva.

(c) Dar lectura a los proyectos y documentos del Concejo conforme lo prevea el reglamento.

(d) Refrendar con su firma las actas de la Mesa Directiva, del Presidente y de la Corporación.

(e) Controlar y registrar los proyectos de Acuerdo que pasarán a los correspondientes debates e informar a la corporación sobre los resultados de las votaciones obtenidas en cada asunto.

- El Personero municipal

Es un funcionario que tendrá el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano y agente del Ministerio Público, que tendrá un suplente elegido por él mismo. Este es nombrado por el Concejo Municipal y su período de duración en el cargo será de un año, pudiendo ser reelegido. Entre sus funciones tenemos:

(a) Promover la ejecución de las leyes y disposiciones administrativas que se refieran a la organización y actividad del municipio.

(b) Vigilar la conducta oficial de los empleados y trabajadores municipales y velar porque desempeñen cumplidamente

sus deberes y se les exija responsabilidad por las faltas que cometen.

(c) Adelantar investigaciones sobre los hechos que a su juicio impliquen situaciones irregulares y formular las recomendaciones, quejas o acusaciones a que hubiere lugar.

(d) Promover ante cualquier autoridad o empleado todo lo que estime conveniente a la mejora y prosperidad del municipio.

(e) Velar por la conservación de los bienes municipales y la puntual y exacta recaudación e inversión de sus rentas.

(f) Ejercer las demás funciones que le asigne la ley y el Concejo municipal en desarrollo de las normas consignadas en este artículo.

- Contralor municipal

Es el encargado de la vigilancia de la gestión fiscal de la respectiva administración. En los municipios que no haya contraloría, la vigilancia de la gestión fiscal le corresponde a la Contraloría Departamental. El Contralor es elegido por el Concejo Municipal y tendrá las siguientes atribuciones:

(a) Vigilar la gestión fiscal y financiera de la administración municipal y de sus entidades descentralizadas y la manera de rendir cuentas los responsables del manejo de fondos o bienes municipales.

(b) Exigir informes a los empleados públicos municipales sobre su gestión fiscal.

(c) Revisar y fenecer las cuentas de los ingresos y gastos públicos, a fin de determinar si se han hecho de acuerdo con las disposiciones vigentes.

Las Contralorías están prohibidas de ejercer funciones administrativas distintas de las inherentes a su propia organización. Su función principal radica en la fiscalización de la Hacienda Municipal que está constituida por un cúmulo de de rechos patrimoniales.

#### - Participación comunitaria

##### 1. Juntas Administradoras locales

La reglamentación de las Juntas Administradoras locales, es una de las más importantes innovaciones del estatuto básico de la administración municipal, ya que son un mecanismo des centralizador previsto en la Constitución de 1968 pero por

no tener desarrollos legislativos a los cuales estaba sujeta, no se había puesto en marcha.

Con respecto a esto, la ley 11 dispone que los Concejos pueden dividir al territorio de sus respectivos distritos en sectores o comunas, cuando se trate de áreas urbanas y corregimientos en áreas rurales. Esto con el fin de mejorar la administración y prestación de los servicios a cargo de los municipios. En su composición las Juntas estarán integradas por no menos de tres ni más de siete miembros, los cuales deben ser elegidos en la forma que lo determine el Concejo, aunque la tercera parte serán elegidos por medio de la votación directa de los ciudadanos. Los miembros principales y suplentes no podrán hacer parte de las Juntas las cuales, tendrán un período igual al del Concejo. Estas distribuirán y asignarán las partidas que a su favor se incluyan y apropiarán los recursos que se establezcan para cada comuna o corregimiento.

La institucionalización en el país de las Juntas Administradoras locales, ha permitido que el municipio de Cartagena según el Acuerdo No. 18 de marzo 19 de 1987, se haya dividido en 33 comunas y 15 corregimientos y su elección se efectuó el 26 de julio del mismo año, en el cual fueron elegidos 612 comuneros con funciones de defender los intereses públicos de la comunidad, establecer efectivas formas de veeduría

ciudadana, inspeccionar los presupuestos del municipio y los montos reales de las inversiones, plantear propuestas o programas de obras públicas prioritarias en sus respectivas comunas, buscar una mejor prestación de los servicios, vigilar las tarifas, representar a sus comunidades ante la gestión municipal que adelanten los Alcaldes o su gabinete ejecutivo y definir formas de intervención ciudadana en las grandes decisiones de la vida municipal.

En el cumplimiento de dichas funciones las comunas del municipio de Cartagena, han realizado un presupuesto de sus necesidades más urgentes siendo para el área rural las siguientes:

- En el sector educativo:

La construcción de aulas escolares, la dotación de instrumentos de trabajo y el nombramiento de maestros.

- En el sector de servicios públicos:

La dotación de acueductos y construcción de aljibes, la instalación de plantas eléctricas y mayor cubrimiento de las redes, la instalación de radioteléfonos, la adecuación de carreteras y caminos.

- En el sector de recreación:

La construcción de parques y canchas deportivas.

En cuanto al área urbana tenemos las siguientes:

- En el sector de servicios públicos:

Construcción y mejoramiento de las redes de acueducto y mejor servicio en la prestación de éste, construcción de alcantarillado y limpieza de caños, mejoramiento del alumbrado público e instalación de reflectores para alumbrar playas, mejoramiento de la prestación de servicios para recolección de basuras, ampliación de la cobertura de redes telefónicas.

- En el sector salud:

Construcción, reparación y dotación de puestos de salud, programación de salud preventiva, fumigación y vacunación, construcción de hogares infantiles.

- En el sector educación:

Construcción de aulas y colegios de bachillerato, dotación de elementos y de personal.

- En el sector recreación:

Construcción de canchas polideportivas y de un centro artístico cultural.

- En el sector de obras públicas:

Construcción de puentes, adecuación de cementerios, adjudicación de lotes, acondicionamiento de vías circunvalares, pavimentación y construcción de andenes.

- Otros servicios:

Dotación de inspección y de puestos de policía, legalización de barrios, ampliación de recorrido de buses y reubicación de paraderos, control y vigilancia en la prestación del servicio.

Como una respuesta a este presupuesto y a la apertura de la participación ciudadana en los asuntos municipales, la alcaldía asignó en 1988 las partidas para las comunas, que como habíamos dicho fueron elegidas en julio de 1987 hecho por el cual éstas no fueron contempladas en el presupuesto del mismo año. La distribución de estas partidas es la siguiente:

## - En la zona rural:

Sector educativo	\$ 35.950.000
Sector de servicios públicos	34.000.000
Sector de obras públicas	4.000.000
Adicional	42.000.000
Total	\$111.950.000

## - En la zona urbana:

Sector de servicios públicos	186.000.000
Sector salud	25.260.000
Sector educación	42.450.000
Sector recreación	191.700.000
Sector obras públicas	373.300.000
Sector vivienda	29.075.000
Otros servicios	29.321.000
Inversiones especiales	105.294.400
Inversiones indirectas	21.762.500
Programa contra la erradica ción de la pobreza absoluta y generación de empleo	4.000.100
Adicional	171.500.000
Total	\$1.179.663.000

Debido al poco tiempo de funcionamiento de las comunas, no se puede hacer una evaluación sobre si se ha dado realmente participación a la comunidad en la ejecución del presupuesto, solo podemos ver que se le ha tenido un poco en cuenta en la elaboración de éste, por eso ésta se presenta como una expectativa.

Las Juntas Administradoras locales tendrán las siguientes funciones:

(a) Cumplir por delegación del Concejo municipal mediante resoluciones, lo conveniente para la administración del área de su jurisdicción y las demás funciones que se deriven del ordinal 8o. del artículo 197 de la Constitución Política.

(b) Proponer motivadamente la inclusión al presupuesto municipal de partidas para sufragar gastos de programas adoptados para el área de su jurisdicción.

(c) Recomendar la aprobación de determinados impuestos y contribuciones.

(d) Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en el área de su jurisdicción.

(e) Sugerir al Concejo y demás autoridades municipales, la expedición de determinadas medidas y velar por el cumplimiento de sus decisiones.

## 2. Participación de los usuarios en los servicios públicos

Un hecho importante en los mandatos de la ley 11 de 1986, es la presencia de los usuarios en la dirección de las empresas que prestan servicios públicos, ya que la comunidad, cada día le concede mayor importancia a las tarifas de éstos puesto que su ausencia o su deficiente prestación inciden en forma notoria no solamente sobre el costo de vida y el nivel general de bienestar, sino sobre el orden público en sus diferentes manifestaciones como son las protestas, los motines y paros cívicos que tienen origen en las fallas de estos servicios públicos que no llegaban o llegaban deficientemente.

Dentro de la participación de usuarios en los servicios públicos se ha puesto en práctica en concordancia con el Acuerdo 040 de diciembre de 1986, la participación de los usuarios en la Junta Directiva de las Empresas Públicas Municipales de Cartagena. Según este acuerdo, se estableció una Junta Directiva de nueve miembros. Una tercera parte de éstos serán funcionarios de la correspondiente administración municipal, otra tercera parte serán representantes de los respectivos

Concejos y la tercera parte restante serán delegados de entidades cívicas o de usuarios del servicio, cuya prestación corresponda a dichas empresas. Estos representantes serán designados por el Alcalde de ternas enviadas por los usuarios a nombre de los distintos estratos de la ciudad que demuestren representar el 5% del promedio del recaudo mensual del año inmediatamente anterior.

Las entidades descentralizadas también tendrán sus Juntas o Consejos Directivos quienes con la ayuda de otros órganos, deben reformar los estatutos orgánicos de estas entidades para dar cumplimiento a las nuevas disposiciones.

La Ley 11 de 1986 también ordena que ciertas entidades cívicas sin ánimo de lucro, pueden vincularse al desarrollo y mejoramiento de sus municipios a través de su participación en el cumplimiento de sus funciones y la buena prestación de los servicios que estén a cargo de los municipios. Con esto, se busca canalizar y aprovechar las energías dispersas de las diferentes organizaciones que deben y han querido prestarles sus servicios a la comunidad mediante convenios, acuerdos o contratos con los municipios para el cumplimiento de sus funciones.

Dentro de la nueva organización del municipio de Cartagena, se creó el Concejo Municipal de Desarrollo socio-económico,

el cual se constituye en el organismo que plantea y propone las grandes directrices, políticas y objetivos de los planes y programas de desarrollo municipal. Igualmente se creó el Consejo de Gobierno como organismo de consultoría y coordinación de los actos administrativos y se definieron tres departamentos técnicos y auxiliares del Alcalde: El Departamento Municipal de Planeación, el Departamento Administrativo Municipal de Valorización y el Departamento Jurídico.

Así mismo a las empresas descentralizadas y comerciales e industriales del municipio se les hizo una reestructuración tales como las Empresas Públicas Municipales, Proturismo y Encoferias. También se crearon entidades como la Corporación para la recreación Cartagena de Indias, la Fundación para la Regulación Económica Informal y el Fondo de Vigilancia y Seguridad y la Secretaría Designada que es la encargada de reemplazar al Alcalde en sus faltas temporales, representar protocolariamente al Alcalde, coordinar todo lo referente al patrimonio arquitectónico de Cartagena y al sector turístico, y hacer la coordinación general entre el despacho del Alcalde y las distintas Secretarías y dependencias municipales.

En cuanto a estas Secretarías se hizo una reestructuración a las siguientes: La Secretaría de Gobierno, la cual se condiciona a la nueva distribución territorial de las comu

nas y asume el control de pesos y medidas. La Secretaría de Hacienda, redefine internamente sus dependencias y sus funciones, transfiere la sección de precios, pesos y medidas e igualmente sienta las bases para continuar el proceso de sistematización presupuestal, contable y cobros de impuestos. La Secretaría de Servicios Administrativos, reorganizó en forma funcional los servicios médicos, odontológicos y entrega de medicinas y transfiere a la nueva Secretaría de Bienestar Social el manejo de museo, biblioteca y archivo histórico de Cartagena.

Por otra parte se crearon dos Secretarías: La de Bienestar Social, que asumirá funciones en materia de educación, cultura, recreación, salud, organización y desarrollo de la comunidad, vivienda y promoción de la familia; y la Secretaría de Obras Públicas y Transporte, la cual asume las funciones de construcción de vías y todo tipo de obras que se adelanten en el municipio (escuelas, caminos, calles, centros de salud) y otorgar licencias de construcción.

En materia de la división de tránsito asumió las funciones delegadas por el INTRA y desarrollará las demás normas que en materia de transporte y tránsito le correspondan al municipio.

3.1.4 Aspecto administrativo y fiscal del municipio de hoy

La centralización a la que hemos estado sometidos los municipios colombianos, ha conllevado a un desfase entre las funciones y servicios que cumple el municipio y las necesidades de la comunidad (infraestructura económica, socio-cultural, política, administrativa y de servicios públicos). Una de las causas de la crisis que agobia a los municipios colombianos es, la falta de ingresos puesto que éste para la mayoría de los municipios descansa en el impuesto predial, de industria y comercio y de ventas. Este último según la Ley 33 de 1968, constituía un 30% de lo que la nación recauda por dicho concepto.

Hoy en día con la Ley 12 de 1986 y la Ley 14 de 1983, se busca incrementar los ingresos de los municipios, ya que por una parte la primera dispuso ampliar el porcentaje que la nación cede a los impuestos hasta llegar en 1992 a un 50%; y con la segunda, se le ha dado mayor autonomía a los municipios en el manejo de los impuestos de industria y comercio y predial, con el fin de que los municipios busquen mayores recursos al ver que sus gastos van a estar limitados a la capacidad de sus ingresos. De esta manera uno de los objetivos de la Ley 14 es el autofinanciamiento de los municipios, puesto que éstos van a quedar sometidos a las leyes de mercado como lo habíamos dicho en el Capítulo 2.

Para que se pueda dar una buena utilización y racionaliza

ción de esta ley, la elección de los Concejales debe recaer sobre personas capacitadas e interesadas en sacar adelante el municipio. Así la administración pública debe demandar un tratamiento científico en los manejos de administración presupuestal y financiero, un adecuado planteamiento y ejecución de proyectos de desarrollo económico y social, que se canalicen hacia la búsqueda del desarrollo económico municipal y por tanto redundará en el desarrollo económico del país.

3.1.5 Marco institucional

Para acabar con el viejo paternalismo a que han sido sometidos los municipios por parte del gobierno central y para hacer de la descentralización una realidad, se han fortalecido, fusionado y creado institutos cuyo papel principal va a ser la asistencia técnica, administrativa y financiera. A su vez muchos de estos entes van a servir de acreedores al otorgar créditos a los municipios para el desarrollo, ya que muchos de éstos, no se pueden llevar a cabo con recursos propios porque no son suficientes.

De esta manera, los recursos que se obtendrán de créditos que otorguen estas instituciones se canalizan hacia proyectos de inversión en beneficio de toda la comunidad lo cual, generará progreso y desarrollo. Dentro de estas instituciones tenemos:

3.1.5.1 BCH-FFDU: Fondo Financiero de Desarrollo Urbano

Este es una línea de crédito de fomento especializado, creada con el objeto de prestar apoyo financiero a los entes territoriales para que adelanten programas de inversión en proyectos que contribuyan al desarrollo del área urbana, mediante el descuento a bancos y corporaciones financieras de los créditos que éstos otorguen a municipios, departamentos y demás entidades regionales elegible.

El Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, ofrece financiamiento para proyectos de servicios públicos y equipamiento urbano preferencialmente aquellas contempladas en planes integrales de desarrollo locales. Para el cumplimiento de su gran objetivo de promover el desarrollo urbano, su función se enmarca dentro de los siguientes objetivos particulares:

(a) Impulsar el ordenamiento urbano al utilizar los créditos como reguladores del ordenamiento urbano dentro de los planes de inversión territoriales y ofrecer recursos para satisfacer una amplia gama de necesidades en los diferentes factores financiables, se apoya un crecimiento armónico de las ciudades.

(b) Fortalecer la autonomía local e institucional. Al actuar con criterio de banco de desarrollo, promueve y apoya

Los programas de inversión formulados y ejecutados por las entidades territoriales y lograr el mejoramiento de sus organizaciones.

(c) Apoyar la descentralización. Al dar la preferencia al establecimiento de los centros urbanos menores e intermedios, mediante una mayor asignación de recursos y asistencia técnica se logra un equilibrio regional.

(d) Regular el gasto público. El crédito induce al control del gasto público, al destinar anticipada y eficientemente los ingresos para la ejecución de programas continuados de inversión.

(e) Incrementar el nivel de cobertura y calidad de los servicios públicos. Los créditos solicitados se analizan dentro de las prioridades del sector a que corresponden.

(f) Racionalizar la inversión pública. Se busca que los proyectos estén bien concebidos técnicamente y que generen los mayores beneficios financieros y económicos, al ejercer un control sobre los costos de su ejecución.

(g) Redistribuir el ingreso y generar empleo. Por medio de la participación financiera del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, se cuenta la inversión de recursos en obras

de infraestructura de manera que se beneficie principalmente a los estratos de población de más bajos ingresos, propendiendo simultáneamente por una mayor oferta de puestos de trabajo en nuestras ciudades.

(h) Fomentar el progreso urbano. Por medio de los nuevos bonos de Desarrollo Urbano BCH que son instrumentos de préstamos para estimular y promover la creación de obras tan importantes para cualquier localidad, como son: acueducto, alcantarillado, vías de transporte, redes telefónicas, parques y unidades recreacionales, aseo y todo tipo de obras que impulsen el bienestar y crecimiento de las diferentes comunidades.

Este ente fue fortalecido, gracias a la línea de reactivación económica y de generación de empleo de los recursos aportados por el Banco Central Hipotecario y del primer crédito global del Banco Interamericano de Desarrollo. De esta forma la cartera del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano pasó en apenas tres años de \$3.500 millones acumulados en diciembre de 1982 a más de \$20 mil millones en diciembre de 1985.

### 3.1.5.2 Fonade: Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo

Se estableció desde 1968 con el apoyo del Banco Interameri

cano de Desarrollo y de la Agencia Internacional y está adscrito al Departamento Nacional de Planeación.

Tiene como objetivo primordial, financiar las labores de consultoría para atender la demanda de estudios acordes con las políticas del plan nacional de desarrollo a largo plazo, así como la realización de programas de inversión de corto y mediano plazo para entidades públicas y privadas.

Su papel dentro de la descentralización es otorgar crédito al municipio, el cual debe presentar el estudio a realizar, un costo estimado del mismo y a la vez debe definir el tipo de garantía que ofrece para respaldar la obligación.

3.1.5.3 FEN: Financiera Eléctrica Nacional

Esta fue creada por el artículo 10. de la Ley 11 de 1982. Es una entidad financiera del Estado del orden nacional, constituida como sociedad de capital pública por acciones, vinculada al Ministerio de Minas y Energía, regida por las normas previstas para las empresas industriales y comerciales del Estado. Está sometida a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria, a su vez la Contraloría General de la República ejerce sobre la FEN, el control fiscal previsto para las entidades financieras del Estado.

El objetivo principal de ésta, es otorgar financiación a las empresas del sector público para la ejecución de proyectos o programas de inversión que amplíen directa o indirectamente la capacidad de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Para llevar a cabo este objetivo la FEN realiza las siguientes operaciones:

(a) Otorga crédito en moneda nacional o extranjera a las empresas del sector eléctrico, que acreditan su calidad de accionistas de la FEN.

(b) Hasta principios de 1986 la FEN capta ahorro interno mediante la emisión de títulos: Certificados Eléctricos Valorizables (CEV) y los Títulos Energéticos de Rentabilidad Creciente (TER).

(c) Celebra operaciones de crédito tanto interno como externo.

(d) Compra y/o descuenta títulos valores y otros documentos de créditos emitidos, aceptados o negociados por entidades del sector eléctrico.

#### 3.1.5.4 ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Fue creado en 1968 mediante la Ley 75; en virtud de esto

Le fueron asignadas las siguientes funciones:

- (a) Prestar atención integral a la niñez como medio para llegar a su familia y lograr la educación en aspectos de la vida familiar.
- (b) Apoyar programas de recreación y apoyo en organizaciones juveniles.
- (c) Capacitar a las parejas y a los jóvenes en aspectos tales como: Economía del hogar, relaciones interpersonales, educación sexual y labores manuales.
- (d) Prestar los servicios de consultoría, conciliación y seguimiento en las defensorías de menores y en los centros vecinales.
- (e) Orientar en la solución de problemas tales como: La tramitación de juicios de paternidad, impugnación de la legitimidad presunta, provisión, suspensión o rehabilitación de la patria potestad, adopción, juicio por alimentos y los demás juicios y acciones que se procesen en los juzgados penales.

Hoy en día con el proceso de descentralización que se está llevando a cabo en el país al instituto, además de las ante

riores funciones se le asignaron otras mediante el Decreto No. 81 de 1986. Estas son las siguientes:

(a) Ejecutar en colaboración con los municipios, el programa de edificios, construcciones y espacios dedicados a la protección de la niñez en barrios y asentamientos urbanos subnormales.

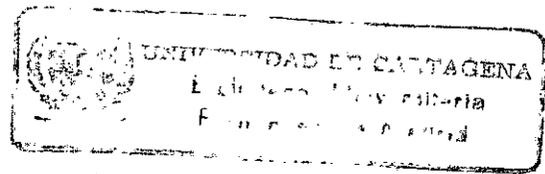
(b) Prestar asesoría técnica y de acuerdo con su disponibilidad presupuestal, apoyo financiero a los municipios en la realización de programas de construcción y sostenimiento de centros de bienestar del anciano y de los menesterosos.

(c) Ejecutar en colaboración con los municipios, programas de nutrición y complementación alimentaria para los ancianos y menesterosos.

3.1.5.5 Dirección General de Construcciones Escolares

Este instituto fue creado en virtud de las transferencias de funciones a los municipios en el sector de la educación, según el Decreto 77 de 1987.

Según este decreto estará a cargo de los municipios y del Distrito Especial de Bogotá la construcción, dotación y mantenimiento de planteles escolares e instalaciones deporti



vas de educación física y de recreación. Los departamentos, intendencias y comisarías podrán concurrir a la construcción y mantenimiento de los planteles e instalaciones.

La Dirección General de Construcciones Escolares se crea en el Ministerio de Educación Nacional y tendrá las siguientes funciones:

- (a) Elaborar los planes de construcción y dotación escolar de conformidad con la política general del ministerio.
- (b) Establecer normas mínimas para el adecuado diseño de las construcciones y las dotaciones escolares.
- (c) Prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas sin ánimo de lucro, en la programación y ejecución de construcciones escolares para la dotación, conservación y mantenimiento de las mismas.

### 3.2 DESCENTRALIZACION FISCAL

La descentralización fiscal, consiste en que un porcentaje adecuado de las rentas nacionales correspondientes a cada departamento, se sitúen por mandato constitucional en las cabeceras departamentales y municipales.

La Constitución de 1886 radicó en la nación la prerrogativa de autorizar la creación de impuestos y contribuciones que puedan recaudar los departamentos y municipios. Allí nació el crónico desequilibrio estructural del sistema fiscal que soportaban los departamentos y municipios.

Hoy, mientras la nación se defiende del proceso inflacionario, elevando sin límites los cargos tributarios, los departamentos y municipios ven limitada por la ley, la facultad para elevar sus impuestos y contribuciones cedidos por la nación. Así, cuando el costo de los servicios sube, la nación se protege aumentando sus recursos; mientras las secciones se ven constreñidas por la limitación legal, creándose en esta forma los profundos desequilibrios que mantienen a nuestros departamentos, al menos la mayoría de ellos, al borde de la bancarrota fiscal. Basta citar una cifra global: El presupuesto de la nación en 1930 apenas alcanzaba la tercera parte de los departamentos y municipios, en 1980 la relación se invirtió. De 1956 a 1980, los ingresos totales de la nación dan un salto vertiginoso al pasar de \$1.636 millones a \$166.000 millones, mientras los ingresos ordinarios de los departamentos llegan apenas a la tercera parte de esta cifra excluidas las transferencias y el situado fiscal.

3.2.1 Antecedentes de la Ley 14 de 1983

Como vimos en el Capítulo 1, el centralismo en Colombia se inició con la Constitución de 1886. El excesivo centralismo que siguió, conllevó a un gran desequilibrio regional y concentró el desarrollo en el famoso triángulo dorado (Bogotá, Cali, Medellín). El desequilibrio regional originado a raíz de este centralismo, es la causa principal del surgimiento de la Ley 14 de 1983 que busca acabar con la nefasta práctica centralista que venía debilitando cada día más lo que quedaba del poder financiero del municipio y de todo el país. La situación difícil de los fiscos por la que venían atravesando los departamentos y municipios, se reflejaba en un permanente y acumulativo déficit de sus finanzas, lo cual venía incidiendo en la pérdida de importancia de los departamentos y municipios como agentes ejecutores del gasto público, es decir cada día se venía enfrentando un desequilibrio fiscal por parte de estos entes.

El diagnóstico del desequilibrio fiscal de estas entidades subnacionales fue hecha por la Misión de Finanzas Intergubernamentales de 1981 y coordinada a su vez por el Departamento Nacional de Planeación. Por último la Misión Bird-Wiesner, cuyo estudio sirvió de base para la formulación de dicha Ley. La Misión de Finanzas Intergubernamentales, señaló que las grandes decisiones del gasto público son centralistas y que como instrumento de política económica ha venido teniendo poca importancia para el desarrollo econó

mico del país. Dijo además, que las regiones constituyen pequeñas economías abiertas que se caracterizan por considerables encadenamientos económicos con otras regiones y que por lo tanto, es difícil medir los impactos regionales reales de los instrumentos y políticas económicas centralistas sobre dichas regiones. Dentro de esta concepción, la misión examinó la forma más conveniente de aumentar los recursos fiscales de los departamentos y municipios, pero en especial de facilitar a las ciudades más grandes y a los departamentos más ricos una importante fuente de autofinanciación de la expansión de los servicios públicos. También propuso una serie de reformas fundamentales de los vigentes sistemas de transferencias de la nación a los gobiernos regionales, o sea el situado fiscal y la cesión del impuesto a las ventas orientadas a que los departamentos y municipios en adelante, recibieran una mayor cuantía de esos recursos.

Por otro lado la Misión Bird-Wiesner que es el otro antecedente de la Ley 14, consideraba que la situación del desequilibrio regional obedecía especialmente a la desactualización e infidelidad de los fiscos regionales, a la diversidad de la base de dichas tarifas y al deficiente manejo administrativo. Esta Misión además mostró, que cada día los municipios y departamentos más pobres venían perdiendo mayor participación relativa en los recursos del Estado para el financiamiento del desarrollo y planteó la urgente necesidad

del fortalecimiento de los fiscos mediante la formulación de una gran reforma fiscal regional que fuera verdaderamente descentralista, que le diera una mayor autonomía a los fiscos regionales, ya que dice que solo se puede esperar eficiencia en el gasto cuando cada nivel sea responsable de generar sus propios recursos.

De esta manera, se podría mermar un poco el gran desequilibrio regional existente en Colombia.

3.2.2 Marco legal de la descentralización fiscal (Ley 14 de 1983).

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

El Congreso de Colombia, decreta:

Capítulo 1. Normas sobre catastro, impuesto predial e impuesto de renta y complementarios

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

El Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" y las Oficinas de Catastro de Cali, Medellín y Antioquia, incorporarán dichas modificaciones en los registros catastrales.

Artículo 2o. 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 3o. Las autoridades catastrales tendrán a su cargo las labores de formación, actualización y conservación de los catastros, tendientes a la correcta identificación física, jurídica, fiscal y económica de los inmuebles.

Artículo 4o. 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 área de unos y de otros, en el caso que no fueren del todo homogéneos respecto a su precio, se clasificarán de acuerdo con las categorías de precio que defina el gobierno nacional en todo el país.

Artículo 5o. Las autoridades catastrales tendrán la obliga

ción de formar los catastros o actualizarlos en el curso de periodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico 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 6o. 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 periodo comprendido entre el 1o. de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

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

Artículo 7o. En aquellos municipios en los cuales no se hubiere formado el catastro con arreglo a las disposiciones de los artículos 4o., 5o. y 6o. de la presente ley, los avalúos vigentes se ajustarán anualmente hasta el 31 de diciembre de 1988, en un porcentaje determinado por el gobierno nacional antes del 31 de octubre de cada año, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (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 8o. Los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4o., 5o., 6o. y 7o. entrarán en vigencia el 1o. de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.

Artículo 9o. El propietario o poseedor podrá obtener la re

visión del avalúo en la Oficina de Catastro correspondiente, cuando demuestre que el valor no se ajusta a las características y condiciones del predio. Dicha revisión se hará dentro del proceso de 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, podrán 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 a 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 6o. y 7o. de la presente ley.

La reducción a que se refiere el inciso anterior podrá ser inferior al límite mínimo del incremento porcentual del índice de precios al consumidor señalado en el artículo 7o. de la presente ley.

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

Artículo 12. Las labores catastrales de que trata la presente ley se sujetarán 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 avalúo 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 31 de diciembre del año en el 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 renta 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 pagarán como indemnización el menor de estos dos valores: el avalúo catastral vigente en la fecha de la sentencia que decreta la expropiación más un 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 catastral vigente fue realizado mediante el procedimiento establecido en el artículo 13 de la presente ley, su estimación debe haberse presentado ante la correspondiente Oficina de Catastro con una antelación no menor de dos (2) años a la fecha de la primera notificación que la entidad de derecho público haga al propietario de que pretende adquirir el respectivo inmueble.

Parágrafo 1o. Hasta el año de 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 2o. 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 catastrales 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 sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria, las encargadas 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 mu

nicipales, serán fijadas 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.

Exceptúanse 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, creáse una sobretasa del 1 x 1.000 sobre el 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 2 x 1.000.

Artículo 18. Los concejos municipales, incluido el del 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 adeuden 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 a 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 (1) año contado a partir de la fecha de promulgación de la presente ley, no cumplieren con la obligación prescrita en este artículo se les 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 Estadísticas (Dane) desde la fecha de la correspondiente escritura de adquisición.

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

Artículo 20. Para el año gravable de 1983, la renta de goce consagrada en el artículo 70 del Decreto 2053 de 1974, se estimará en un seis por ciento (6%) del avalúo catastral en la parte que exceda de \$4.000.000. Este porcentaje será del siete por ciento (7%) para el año gravable de 1984 y del ocho por ciento (8%) para el año gravable de 1985 y siguientes.

tes.

Artículo 21. Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, podrán 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; 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) Los patrimonios bruto, líquido y gravable.
- (d) El avalúo de los bienes relictos.

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

Parágrafo 2o. 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 de los avalúos catastrales la fijación de las tarifas de los servicios públicos.

Mientras las tarifas de servicios públicos se determinen 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 6o. y 7o. 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 compraventa, permuta o donación en que sean parte las entidades públicas, 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.

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 avalúo 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 de \$200.000.

Artículo 27. Para protocolizar 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 Catastro o el tesorero municipal.

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

Cuando las escrituras de enajenación total de inmuebles se corran por valores inferiores a los avalúos catastrales vigentes, se tendrá en cuenta para todos los efectos fiscales y catastrales, el avalúo catastral vigente en la fecha de la respectiva escritura.

Cuando se trate de protocolizar escrituras que contengan contratos de compraventa de inmuebles que se vayan a construir o se estén construyendo, el notario exigirá copia de bidamente 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 estarán obligados a enviar a la Oficina de Catastro correspondiente, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, la información completa sobre modificaciones de la propiedad inmueble ocurridas 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, a iniciativa del respectivo gobernador, ordenen la asociación de municipios con el fin de recaudar y administrar conjuntamente el impuesto predial.

Para todos los efectos, estas asociaciones se organizarán y regirán 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 para 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 de: registro de la propiedad inmueble; de formación, actualización y conservación del catastro; y de facturación periódica del impuesto predial. Tales oficinas y las establecidas en el Distrito Especial de Bogotá u otro municipio para cumplir funciones de catastro o registro deberán estar sujetas a la vigilancia técnica y operativa así como a la intervención administrativa que establezca el Gobierno Nacional.

(c) Modificar el actual régimen de registro de instrumen

tos 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.

## Capítulo 2. Impuesto de industria y comercio

Artículo 32. El impuesto de industria y comercio recaerá, en cuanto a materia imponible, sobre todas las actividades comerciales, industriales y de servicio 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 venta de activos fijos y de exportaciones-, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio esté regulado por el Estado y 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 x 1.000) mensual para actividades industriales.
2. Del dos al diez por mil (2-10 x 1.000) 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 la aplicación de lo dispuesto en el pre

sente artículo los concejos municipales expedirán los acuerdos respectivos antes del 30 de septiembre de 1984. →

Parágrafo 20. Las agencias de publicidad, administradoras y corredoras de bienes inmuebles y corredores de seguros, pagarán el impuesto de que trata este artículo sobre el promedio mensual de ingresos brutos entendiendo como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí.

Parágrafo 30. Los distribuidores de derivados del 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, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes.

Artículo 35. Se entienden por actividades comerciales, las destinadas al expendio, compraventa, o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como al por menor, 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 servicios las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: expendio de bebidas y comidas; servicio de restaurante, cafés, hoteles, casas de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos, formas de intermediación comercial, tales como el corretaje, la comisión, los mandatos y la compraventa y administración de inmuebles; servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, portería, servicios funerarios, talleres de reparaciones eléctricas, mecánicas, automotrices y afines, lavado, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de reproducciones que contenga audio y video, negocios de montepíos y los servicios de consultoría profesional prestados a través de sociedades regulares o de hecho.

Artículo 37. El impuesto de avisos y tableros, autorizado 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 una tarifa de un quince por cien

to (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. No 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 y avícola, sin que incluyan en esta prohibición las fábricas de productos alimenticios o toda industria donde haya un proceso de transformación por elemental que ésta sea.

(b) La 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 sean iguales o superiores a lo que corresponderá pagar por concepto del impuesto de industria y comercio.

(c) 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.

(d) La de gravar la primera etapa de transformación realizada en predios rurales cuando se trata de actividades de producción agropecuaria, con excepción de toda industria donde hay una transformación por elemental que ésta sea;

(e) La de gravar las actividades del Instituto de Mercadeo Agrario, Idema.

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

Capítulo 3. Impuesto de industria y comercio al sector financiero

Artículo 41. Los bancos, corporaciones de ahorro y vivienda, corporaciones financieras, almacenes generales de depósito, compañías de seguros generales, compañías reaseguradoras, compañías de financiamiento comercial, sociedad de capitalización y los demás establecimientos de crédito que de finan como tales la Superintendencia Bancaria e instituciones financieras reconocidas por la ley, son sujetos del impuesto municipal de industria y comercio de acuerdo con lo prescrito por esta ley.

Artículo 42. La base impositiva para la cuantificación del impuesto regulado en la presente ley se establecerá por los concejos municipales o por el Concejo del Distrito Especial de Bogotá, de la siguiente manera:

1. Para los bancos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

(a) Cambios: Posición y certificado de cambio.

(b) Comisiones de operaciones en moneda nacional, de operaciones en moneda extranjera.

(c) Intereses de operaciones con entidades públicas, de operaciones en moneda nacional, de operaciones en moneda extranjera.

(d) Rendimiento de inversiones de la sección de ahorros.

(e) Ingresos varios.

(f) Ingresos en operaciones con tarjetas de crédito.

2. Para las corporaciones financieras, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

(a) Cambios: Posición y certificados de cambio.

(b) Comisiones: De operaciones en moneda nacional, de operaciones en moneda extranjera.

(c) Intereses: De operaciones en moneda nacional, de operaciones en moneda extranjera, de operaciones con entidades públicas.

(d) Ingresos varios.

3. Para las corporaciones de ahorro y vivienda, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

(a) Intereses

(b) Comisiones

- (c) Ingresos varios
- (d) Corrección monetaria, menos la parte exenta.

4. Para compañías de seguros de vida. Seguros generales y compañías reaseguradoras, los ingresos operacionales anuales representados en el monto de las primas retenidas.

5. Para compañías de financiamiento comercial, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

- (a) Intereses
- (b) Comisiones
- (c) Ingresos varios

6. Para almacenes generales de depósitos, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

- (a) Servicio de almacenaje en bodegas y silos
- (b) Servicios varios
- (c) Intereses recibidos
- (d) Comisiones recibidas
- (e) Ingresos varios

7. Para sociedades de capitalización, los ingresos operacionales anuales representados en los siguientes rubros:

- (a) Intereses
- (b) Comisiones
- (c) Dividendos
- (d) Otros rendimientos financieros

8. Para los demás establecimientos de crédito, calificados como tales por la Superintendencia Bancaria y entidades financieras definidas por la ley, diferentes a las mencionadas en los numerales anteriores, la base impositiva será establecida en el numeral 10. de este artículo en los rubros pertinentes.

9. Para el Banco de la República los ingresos operacionales anuales señalados en el numeral 10. de este artículo, con exclusión de los intereses percibidos por los cupos ordinarios y extraordinarios de crédito concedidos a los establecimientos financieros, otros cupos de crédito autorizados por la Junta Monetaria, líneas especiales de crédito de fomento y préstamos otorgados al Gobierno Nacional.

Artículo 43. Sobre la base gravable definida en el artículo anterior, las corporaciones de ahorro y vivienda pagarán en 1983 y años siguientes el tres por mil anual y las demás entidades reguladas por la presente ley, el cuatro por mil en 1983 y el cinco por mil por los años siguientes sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de di

ciembre del año inmediatamente anterior al de pago.

Parágrafo. La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y la Financiera Eléctrica Nacional no serán sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio.

Artículo 44. Los establecimientos de crédito, instituciones financieras y compañías de seguros y reaseguradores de que trata el presente capítulo, que realicen sus operaciones en municipios cuya población sea superior a 250.000 habitantes, además del impuesto que resulte de aplicar como base gravable los ingresos previstos en el artículo 42 pagarán por cada oficina comercial adicional la suma de diez mil pesos (\$10.000) anuales.

En los municipios con una población igual o inferior a 250 mil habitantes, tales entidades pagarán por cada oficina comercial adicional la suma de cinco mil pesos (\$5.000).

Los valores absolutos en pesos mencionados en este artículo se elevarán anualmente en un porcentaje igual a la variación del índice general de precios debidamente certificado por el Dane entre el 1o. de octubre del año anterior y el 30 de septiembre del año en curso.

Artículo 45. Ninguno de los establecimientos de crédito,

instituciones financieras, compañías de seguros y reasegu-  
ros de que trata la presente ley, pagará en cada municipio  
o en el Distrito Especial de Bogotá como impuesto de indus-  
tria y comercio una suma inferior a la válida y efectivamen-  
te liquidada como impuesto de industria y comercio durante  
la vigencia presupuestal de 1982.

Artículo 46. Para la aplicación de las normas de la presen-  
te ley, los ingresos operacionales generados por los servi-  
cios prestados a personas naturales o jurídicas se entende-  
rán realizados en el Distrito Especial de Bogotá o en el mu-  
nicipio según el caso, donde opere la principal sucursal, a-  
gencia u oficinas abiertas al público. Para estos efectos  
las entidades financieras deberán comunicar a la Superinten-  
dencia Bancaria el movimiento de sus operaciones discrimina-  
das por las principales sucursales, agencias u oficinas a-  
biertas al público que operen en los municipios, o en el  
Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 47. La Superintendencia Bancaria informará a cada  
municipio y al Distrito Especial de Bogotá, dentro de los  
cuatro (4) primeros meses de cada año, el monto de la base  
descrita en el artículo 42 de esta ley, para efectos de su  
recaudo.

Artículo 48. La totalidad del incremento que logre cada mu-

nicipio en el recaudo del impuesto de industria y comercio por la aplicación de las normas del presente capítulo, se destinará a gastos de inversión, salvo que el plan de desarrollo municipal determine otra asignación de estos recursos.

Capítulo 4. 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 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. Fijanse las siguientes tarifas anuales del impuesto de timbre nacional establecido por el numeral 2o. del artículo 14 de la ley 2a. de 1976 y regulado por el numeral 2o. del artículo 1o. del Decreto 3674 de 1981.

(a) Vehículos de carga de dos y media tonelada o más: con

motor de más de 185 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: Dieciseis por mil.

Entre \$1.200.001 y \$2.000.000 de valor comercial: veinte por mil.

\$2.000.001 o más del valor comercial: veinticinco por mil.

(b) Vehículos de carga de dos y media tonelada o más:

Hasta \$350.000 de valor comercial: ocho por mil.

Entre \$350.001 y \$700.000 de valor comercial: doce por mil.

\$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 las motocicletas con motor hasta de 185 c.c. de cilindrada.

(e) Los tractores, trilladoras y demás maquinaria agrícola.

(f) Los tractores sobre oruga, cargadores, mototraillas, 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 departamento y con aquellos donde existan secretarías de tránsito clase A, formas de recaudación delegada del tributo.

Cédese igualmente el debido cobrar existente 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 al 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, comisarias y el Distrito Especial de Bogotá, obtengan por el impuesto previsto en el artículo 50 de esta ley, deberán destinarse por lo menos en un 80% a gastos de inver

si3n y/o servicios de la deuda contratada para inversi3n.

Artículo 57. El revisado de que trata el Decreto 1344 de 1970 se realizará anualmente y su comprobante no podrá ser expedido sin la cancelaci3n previa de los impuestos a que se refiere esta ley.

Artículo 58. En los municipios en donde no existan Secretarías de Tránsito, clase A recaudarán el impuesto municipal de circulaci3n y tránsito a que se refiere el artículo 49 de esta ley, por intermedio de sus tesorerías.

Parágrafo 1o. Es requisito para matricular en las inspecciones departamentales de tránsito los vehículos de que trata este artículo, además de la documentaci3n exigida por otras normas, acreditar la vecindad del propietario y la inscripci3n del vehículo en la respectiva tesorería municipal.

Parágrafo 2o. Tanto para traspasar la propiedad de los vehículos a que se refiere este artículo, como para su revisado, es menester acompañar el paz y salvo por concepto del impuesto municipal de circulaci3n 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 anualmente en el porcentaje señalado por el Go

bierno Nacional en el año inmediatamente anterior para el impuesto sobre la renta y complementarios.

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

Capítulo 5. 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 esas industrias y actividades, si el monopolio no conviene, conforme a lo dispuesto en esta ley.

Las intendencias y comisarías cobrarán el impuesto de consumo que determina esta ley para los licores, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, nacionales y extranjeros.

Artículo 62. Los vinos, 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 la 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 o importadoras en los cuales se establezca la participación porcentual del departamento en el precio de venta del producto, sin sujeción a los límites tarifarios establecidos 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 comisarías.

Artículo 65. Los impuestos de consumo cuyas tarifas se determinan en el artículo 66 de esta ley, serán pagados a los departamentos, intendencias y comisarías por los productos o introductores 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 y aquellas que sean necesarias para asegurar su pago, impedir su evasión y eliminar el contrabando de los productos de que 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, vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares, se determina sobre el precio promedio nacional al detal en expendio oficial o en defecto de éste, del primer distribuidor autorizado, de la botella de 750 mililitros de aguardiente anisado nacional, según lo determine semestralmente 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 y aperitivos similares extranjeros.

3. El 5% para vinos, vinos espumosos o espumantes, aperitivos 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 la fabricación, introducción, distribución, venta y consumo de licores, vinos, vinos espumosos 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 contractualmente 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 o en tránsito no serán objeto de gravamen alguno.

Artículo 69. Quedan vigentes las normas sobre el impuesto a las ventas aplicables a los licores, vinos, vinos espumo

sos 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 2o. 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 refiere 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.

#### Capítulo 6. Impuesto al consumo de cigarrillos

Artículo 73. El consumo de cigarrillos de fabricación na

cional, contengan o no insumos importados, causará en favor de los departamentos, intendencias y comisarías, 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 Incomex dentro de los diez primeros días del siguiente trimestre para cada una de las marcas de cigarrillos y registrará para la liquidación de los impuestos durante dicho lapso. Asimismo, 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 20 cigarrillos o proporcionalmente a su contenido.

Artículo 76. Los departamentos, intendencias, comisarías y Distrito Especial de Bogotá, no podrán establecer gravá

menes adicionales sobre la 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 determine esta ley.

Los departamentos, intendencias, comisarías y Distrito Especial de Bogotá, podrán establecer contractualmente el servicio de bodegaje oficial, sin perjuicio de que los particulares puedan utilizar, sin que ellos 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 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 se 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 entre en vigencia, los pagos se efectuarán de acuerdo con el sistema normativo actualmente oepante 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, impuesto 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 treinta por ciento sobre el valor CIF determinado en la forma prevista en el artículo 74 en puerto del archipiélago. Los cigarrillos nacionales que se introduzcan a la Intendencia pagarán un impuesto único del veinte por ciento sobre el precio de fábrica.

Artículo 83. Deróganse los impuestos establecidos en el artículo 2o. del Decreto 1626 de 1951, el artículo 7o. de la ley 4a. de 1963, la letra (a) del artículo 6o. de la

49 de 1967; la ley 36 de 1969 y las demás normas contrarias a este capítulo.

#### Capítulo 7. 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 para el año de 1984, de 1 por mil para el año 1985, y del 2 por mil 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 retenerlo en la fuente y a consignarlo dentro de los 30 días siguientes al mes en que se haya distribuido, a orden de las entidades beneficiarias.

Artículo 86. El subsidio de la gasolina motor en favor de los departamentos y del 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 Petróleos 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.

Capítulo 8. 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 intendenciales 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.

Dada en Bogotá, D.E., a los 6 días del mes de julio de 1983.

Publíquese y ejecútese

BELISARIO BETANCUR

El Ministro de Gobierno,

RODRIGO ESCOBAR NAVIA

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

EDGAR GUTIERREZ CASTRO

El Ministro de Justicia,

BERNARDO GAITAN MAHECHA

3.2.3 Impuesto

Es el gravámen que se impone a los ciudadanos, para el sostenimiento de la administración y la realización de las obras de beneficio común. Los impuestos se clasifican en: Directos e indirectos. Los directos gravan directamente la propiedad y los bienes de los ciudadanos y constituyen los mayores ingresos tributarios para los municipios pequeños. Los indirectos, recaen sobre los productos y mercancías y sobre lo que constituye una actividad comercial o industrial

que genere utilidades y represente a su vez los mayores ingresos para los municipios y ciudades que han llegado a un grado de comercialización e industrialización importante.

### 3.2.3.1 Impuesto predial

Es el tributo que recae sobre los propietarios o poseedores de un predio. Este 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 fue convertido en renta municipal a través de la ley 20 de 1908, fijando la tarifa del 2% sobre el valor del avalúo del inmueble. Más tarde, la ley 4 de 1913 derogó la ley 20, devolviéndole a la nación las rentas del mismo hasta 1920, cuando con la ley 34 estableció definitivamente como ingreso a favor de los municipios. La ley 14

de 1983, del fortalecimiento fiscal de los municipios, re vitalizó 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 con los catastros, la ley estableció los siguientes parámetros:

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.

Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco 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 originados en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario. En el intervalo entre las actas de formación o actualización del catastro, las autoridades catastrales reajustarán los avalúos catastrales por vigencias anuales.

Corresponde al gobierno nacional determinar la proporción del registro para cada año, a más tardar el 31 de octubre, la que no podrá ser superior a la proporción del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor que determine el DANE, para el período comprendido entre el 1o. de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

El Código de Régimen Municipal fija los criterios reguladores del avalúo catastral y predial. Respecto a este último, establece que las tarifas correspondientes, incluyendo todas las sobretasas municipales, serán fijadas por los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá (entre el 4 y 12%), en forma diferencial teniendo en cuenta la destinación económica de cada predio y exceptuando de esta limitación, las tarifas para lotes urbanizados no edificados y para lotes urbanizables no urbanizados, los que podrán ser mayores. La ley determina que a la vivienda popular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria, se le aplicarán tarifas mínimas que establezca el respectivo concejo.

Los bienes inmuebles de propiedad de los establecimientos públicos, empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta del orden nacional, podrán ser gravadas con el impuesto predial en favor del correspondien

te municipio.

La liquidación del impuesto predial en Cartagena, la hace las Empresas Públicas Municipales de Cartagena con base en los últimos avalúos catastrales que le suministra el IGAG. Para establecer el valor de los avalúos, se tendrá en cuenta tanto el valor como la fecha de adquisición o posesión de los inmuebles, así como también la fecha de terminación y el valor de las mejoras con el fin de que el IGAG, incorpore estos valores con los ajustes correspondientes como a valúo del inmueble. La tasa que se está aplicando en Cartagena es del 4%.

3.2.3.2 Impuesto de industria y comercio

El impuesto de industria y comercio ha sido reglamentado en Colombia por diferentes posiciones legales, entre ellas la ley 97 de 1913, ley 84 de 1915, ley 33 de 1968 y ley 14 de 1983 a través de las cuales, se han fijado factores diferentes para la regulación del gravamen, teniendo en cuenta en la mayoría de las veces, el origen, clase de producto, volumen de producción y de venta y clase de establecimiento industrial o comercial.

Hasta el año 1983 cuando fue expedida la ley 14, las escalas correspondientes al recaudo del impuesto de industria

y comercio en la mayoría de los municipios, eran establecidas arbitraria y caprichosamente por una junta denominada de impuestos, en más de las veces integrada por personas con intereses más particulares que generales, por lo que las tarifas impuestas resultaban supremamente irrisorias.

Con la ley 14 de 1983, este impuesto fue regulado y clasificado técnicamente estableciéndose escalas para tal fin, acorde con la actividad industrial o comercial que se ejerza. Determina en primer lugar la ley, los sujetos pasivos del impuesto de industria y comercio, enumerando las actividades sobre las que recae el mismo. "Todas las actividades comerciales, industriales y de servicios que se 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 y ocasional, en inmuebles determinados con establecimientos de comercio o sin ellos". (Art. 195 Código de Régimen Municipal).

Se consideran actividades industriales las dedicadas a la producción, extracción, fabricación, confección, preparación, transformación, reparación, manufactura y ensamblaje de cualquier clase de materiales o bienes. Son actividades comerciales las destinadas al expendio, compra-venta o distribución de bienes o mercancías, tanto al por mayor como

al por menor y las demás definidas como tales por el Código de Comercio, siempre y cuando no estén consideradas por el mismo o por el decreto 1333 como actividades industriales o de servicios. Se entiende por actividades de servicios, las dedicadas a satisfacer necesidades de la comunidad mediante la realización de una o varias de las siguientes o análogas actividades: Expendio de comidas y bebidas, servicio de restaurante, cafés, hoteles, casa de huéspedes, moteles, amoblados, transporte y aparcaderos. Forma de intermediación comercial tales como: El corretaje, la comisión, los mandatos y la compra-venta y administración de inmuebles, servicios de publicidad, interventoría, construcción y urbanización, radio y televisión, clubes sociales, sitios de recreación, salones de belleza, peluquerías, porterías, servicios funerarios, talleres de reparación eléctrica, automoviliaria y afines, lavados, limpieza y teñido, salas de cine y arrendamiento de películas y de todo tipo de producciones que contenga audio y video, y servicios de consultoría profesional prestadas a través de sociedades regulares o de hecho.

Definitivamente las actividades sobre las que recae el impuesto de industria y comercio, la ley fija el procedimiento y el porcentaje que deberá ser tenido en cuenta por los Concejos para regular en cada municipio lo concerniente a éste. En consecuencia, el impuesto de industria y comercio se li

quidará sobre el promedio mensual de ingresos brutos del año inmediatamente anterior, con exclusión de devoluciones, ingresos provenientes de venta de activos fijos y de exportaciones, recaudo de impuestos de aquellos productos cuyo precio está regulado por el Estado y percepción de subsidios. Sobre la base gravable definida en estos términos, se aplicará la tarifa que determinen los concejos municipales dentro de los siguientes límites:

(a) Del dos al siete por mil mensuales para actividades industriales, y

(b) Del dos al diez por mil mensuales para actividades comerciales y de servicios.

Las agencias de publicidad, administradoras y corredoras de bienes inmuebles y de seguro, pagarán el impuesto de que trata este artículo sobre el promedio mensual de ingresos brutos, entendiendo como tales el valor de los honorarios, comisiones y demás ingresos propios percibidos para sí. Los distribuidores de derivados del petróleo pagarán el impuesto de que aquí se trata, sobre el margen bruto fijado por el gobierno para la comercialización de los combustibles.

Por otra parte, la ley quiso dar un tratamiento especial en lo relativo al impuesto de industria y comercio a las enti

dades del sector financiero, fijando unos parámetros determinados para efectos de cuantificar el impuesto sobre los factores de ingreso de cada entidad que constituyen la base gravable. Con base en dichos criterios, las corporaciones de ahorro y vivienda pagarán el tres por mil anual y las de más entidades reguladas por la ley el cinco por mil sobre los ingresos operacionales anuales líquidos el 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al del pago. Se exceptúa de las entidades sujetas a este impuesto, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero y la FEN.

La Superintendencia Bancaria informará a cada municipio, dentro de los cuatro primeros meses de cada año, el monto de la base gravable de cada entidad para efectos de recaudar el impuesto. Para lo relativo a 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.

En el municipio de Cartagena a las actividades, se liquidará el impuesto de industria y comercio de acuerdo a las siguientes tarifas:

- Sector industrial

Productos alimenticios                      2 por mil

Hielo, bebidas, textiles, confecciones, prendas de vestir, calzados y otros 2.5 por mil

- Sector comercial

Tiendas de víveres, abarrotes, graneros, panaderías 3 por mil

Tiendas, supermercados donde además de alimentos, se vendan artículos de consumo general 3.5 por mil

Joyerías, relojerías, galerías de arte y todas las actividades comerciales distintas a las del sector financiero 10 por mil

3.5 por mil

- Sector financiero

Las corporaciones de ahorro y vivienda, pagarán en 1984 y años siguientes el tres por mil anual y las demás entidades del sector financiero, el cinco por mil anual sobre los ingresos operacionales anuales liquidados el 31 de diciembre

del año inmediatamente anterior al del pago.

Los establecimientos de crédito, instituciones financieras y compañías de seguro y reaseguros que tienen sus operaciones en el municipio de Cartagena, pagarán por cada oficina comercial adicional la suma de \$10.000 anuales.

- Sector servicio

Hoteles, apartahoteles, pensiones, residencias, posadas 2.5 por mil

Clubes sociales y recreativos, restaurantes, cafeterías, asaderos, heladerías, estaderos 3 por mil

Contratistas de construcción, consultorios, fotocopadoras, laboratorios, clínicas y otros 3 por mil

Agentes corredores de seguros, agentes de aduana, almacenes de depósito, alquiler de automóviles 5 por mil

Moteles, coregráficas, bares,  
café, cantinas, griles, discotecas,  
tabernas, bingo. 10 por mil

Las demás actividades de  
servicio 5 por mil

En el municipio de Cartagena, se exceptúan del impuesto de industria y comercio la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero, La Financiera Eléctrica Nacional y el Instituto de Mercadeo Agropecuario.

### 3.2.3.3 Impuesto de circulación y tránsito

La creación de este impuesto viene desde 1912 con la ley 97, siendo reglamentada posteriormente por el decreto ley 3425 de 1954 y modificado más tarde por la ley 48 de 1968. También fue sujeto de regulación con la ley 14 de 1983 a partir de la cual, vino a revertir una mayor importancia para los municipios, en especial para aquellos donde funciona Inspección de Transporte y Tránsito municipal.

El Código de Régimen Municipal, dispone al respecto que 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 a

nual equivalente al dos por mil de su valor comercial. A sí mismo, estipula que quedan vigentes las normas expedidas por los concejos municipales que regulan el impuesto respecto de vehículos de servicio público, así como las que hubieren decretado exenciones del mismo. No obstante se autorizó a los concejos para cobrar un impuesto equivalente por este concepto del dos por mil, se establece un límite mínimo anual de \$200 que se reajustará anualmente en el porcentaje señalado por el gobierno nacional en el año inmediatamente anterior para el impuesto sobre la renta y complementarios. El Intra para los efectos de determinar a los municipios el impuesto a cobrar, establecerá anualmente una tabla con el valor comercial correspondiente a cada uno de los vehículos. Si se presentaran vehículos no incluidos en dicha tabla, el propietario deberá solicitar al Intra el valor comercial.

Por otra parte, con el objeto de asegurar el recaudo de este impuesto por los municipios respectivos, la ley ha dispuesto que las inspecciones departamentales de tránsito exigieran como requisito para matricular los vehículos, acreditar la vecindad del propietario y la inscripción del vehículo en la respectiva tesorería municipal. Además tanto para poder traspasar la propiedad de los vehículos como para poder gestionar el revisado anual de los mismos, es menester acompañar el paz y salvo por concepto del impuesto munici

pal de circulación y tránsito.

Así pues, este impuesto de circulación y tránsito ha comenzado a revertir una vital importancia desde el punto de vista de los ingresos, para aquellos municipios donde existe un considerable número de vehículos automotores. Corresponde a los municipios vigilar que todos aquellos vehículos que ordinariamente circulan en su jurisdicción y cuyo propietario reside en él, inscriban realmente éstos en la Tesorería Municipal del respectivo municipio y no en otras.

#### 3.2.3.4 Impuestos de parques y arborización

Este impuesto data en Colombia desde el año de 1944, cuando la ley 14 de ese año facultó a los municipios para establecer este impuesto y fijar la cuantía del mismo y aunque se quiso colocar un límite presupuestal para que no todos los municipios pudieran crearlo, ahora cuando se requiere que los municipios tengan un presupuesto, todos los municipios podrán hacerlo pues no existe ya en Colombia municipio alguno, que posea un presupuesto por debajo de este tope. Corresponde entonces a la generosidad de los Concejos Municipales tanto crear el impuesto de parques y arborización como reglamentarlo y fijar la cuantía correspondiente y su forma de recaudo.

Exige además la ley a los municipios, dar una destinación especial a lo recaudado por concepto del impuesto de parques y arborización así: Un 50% para la construcción y embellecimiento de las calles, plazas, avenidas y demás vías públicas de las ciudades. El otro 50% para el desarrollo e incremento de la vivienda obrera.

Los municipios formarán un fondo especial, destinado solamente a los fines indicados en este artículo.

#### 3.2.3.5 Impuesto de avisos y tableros

Autorizado por la ley 97 de 1913 y la ley 84 de 1915, se liquidará y cobrará a todas las actividades comerciales, industriales y de servicios como complemento del impuesto de industria y servicio con una tarifa de un 15% sobre el valor de éste, fijado por los Concejos Municipales.

#### 3.2.4 Tasas y contribuciones

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 la entidad más cercana a los ciudadanos, 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 beneficiado directo con el servicio. Es a esta retribución o pago por el servicio lo que se denomina tasa o tarifa.

Estas deben ser impuestos de manera racional, lo que implica que no solo 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.

Las tasas o tarifas como una contraprestación por un servicio público recibido, deben ser reguladas por los Concejos, de tal forma que al menos cubran los costos del servicio. Existe a nivel nacional una junta, denominada Junta Nacional de Tarifas, a quien corresponde vigilar el establecimiento de las tarifas con el objeto de que no se cometan abusos y en consecuencia aprueba o modifica las tarifas establecidas por el Concejo.

Respecto a las contribuciones, hacemos alusión a la que con mayor fuerza se ha impuesto en el país, la de valorización. Aunque la ley viene facultando a través de distintas normas a los municipios para establecer y reglamentar en su jurisdicción la contribución de valorización, uno de los mecanismos más importantes para lograr el progreso de los municipios, solo unos pocos han aprovechado el sistema para sacar adelante sus obras. Este gravamen fue 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 en todos los municipios. La contribución de valorización es un gravamen real, por lo que no recae sobre el propietario si no sobre la propiedad raíz que directa o indirectamente se beneficie o valore con la ejecución de una obra de interés común. El ingreso que se obtenga por este concepto, se invertirá exclusivamente en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad.

Las obras que ordinariamente se ejecutan por el sistema de valorización, las podemos clasificar así:

(a) Vías públicas, avenidas, puentes, parques

- Construcción o apertura
- Ensanche o rectificación
- Pavimentación
- Arborización

(b) Andenes

- Construcción o remodelación

(c) Redes de energía, acueducto y alcantarillado

- Construcción
- Ensanche, rectificación o remodelación

(d) Ríos, caños, pantanos

- Canalización y cobertura

(e) Terrenos

- Drenaje e irrigación

Para liquidar la contribución de valorización, dice la ley, se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites de beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por

costo todas las obras que las inversiones requieran, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un 30% más, destinados a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

Las obras de valorización también podrán ejecutarse y financiarse entre el municipio y los beneficiarios, en algunos casos y por razones de equidad, distribuyéndose el porcentaje del costo de la obra, situación ésta que se puede presentar en consideración a tres aspectos o factores:

- El costo total de la obra
- El beneficio que ella produzca
- La capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones.

Todos los predios de propiedad pública o particular podrán ser gravados con la contribución de valorización, exceptuándose solo los casos de: Propiedades eclesiásticas (Iglesias, seminarios, conciliares, casas episcopales y curales) y bienes de uso público (calles, caminos, puentes, plazas y zonas verdes).

La contribución de valorización en el municipio se estable

ce mediante acuerdo, y debe considerar los siguientes puntos:

- Establecimiento de la contribución
- Junta de valorización
- Fondo rotatorio de valorización
- Monto de la contribución
- Distribución de la contribución
- Pago de intereses de la contribución
- Intervención de los propietarios
- Recursos
- Disposiciones varias

Por último es importante, tener en cuenta que los municipios podrán cobrar contribuciones de valorización por obras ejecutadas a través de la nación o los departamentos, acorde con las condiciones señaladas en el artículo 243 del Código de Régimen Municipal.

### 3.2.5 Aportes y participaciones

A parte de los impuestos, tasas y contribuciones, los municipios reciben otros ingresos que en la mayoría de los municipios, sobre todo en los pequeños, constituyen más del 50% de su presupuesto anual de ingresos, y que provienen de la nación y los departamentos respectivos, denominados

aportes y participaciones.

Gran número de departamentos a nivel nacional han optado por transferir anualmente a sus municipios, como aporte o participación, un porcentaje de sus rentas obtenidas por concepto ya sea de licores, cerveza, tabaco o de las obtenidas por concepto de deguello de ganado mayor.

La participación en las rentas de licores nacionales y de deguello de ganado mayor a favor de los municipios, de que trata la ley 8 de 1909, se distribuirán de la siguiente manera: Un 70% por partes iguales para cada uno y el otro 30% en proporción directa al número de habitantes, de acuerdo con el último censo de población.

De otra parte, el departamento entrega anualmente desde 1977, una suma determinada como aporte en las rentas de licores nacionales, cerveza, tabaco, a los municipios cuyo presupuesto de fondos comunes sea inferior a 15 millones de pesos, y que será distribuido así: el 70% por partes iguales y el 30% en proporción directa al número de habitantes según el último censo de población. Las sumas se vienen incrementando en un 10% sobre los aportes del año anterior, desde 1977.

Distintas disposiciones nacionales han ido reglamentando los aportes y participaciones para los municipios, determinando

un porcentaje del total de sus rentas obtenidas por el oro, el platino, las esmeraldas, los hidrocarburos y en especial de las obtenidas por el impuesto a las ventas.

Por su parte el Decreto 1245 de 1974, se refiere a todo lo relacionado con la participación a los municipios a raíz de la explotación del oro y platino, dispuesto ya por la ley 22 y 9 de 1969. Asimismo, el Decreto 1246 hace relación a los aportes y participaciones que los municipios donde se adelantan explotaciones petrolíferas o de hidrocarburos, deben recibir anualmente de la nación.

Las participaciones cedidas a los municipios por la nación y provenientes del impuesto a las ventas han sido objeto de múltiples regulaciones, pero finalmente, la ley 12 de 1986 por la cual se dictan normas sobre la cesión del impuesto a las ventas o impuesto al valor agregado, con grandes beneficios para los municipios en tal sentido ha dejado en claro todo lo atinente a estas participaciones. Fuera de disponer dicha ley, que la participación en la cesión del impuesto a las ventas se incrementará progresivamente hasta representar el 50% del producto del impuesto recaudado por la nación, reglamenta minuciosamente lo relativo a su distribución a los municipios, forma de recaudo y destinación que éstos pueden dar a lo recibido por tal concepto.

### 3.2.6 Reformas al sistema de transferencias

Las reformas al sistema de transferencias se plantea con la ley 12 de 1986 que constituye una pieza adicional en el proceso de descentalización política, administrativa y fiscal. Esta ley contempla dentro de sus objetivos, aspectos de la descentralización administrativa de los servicios públicos y su financiación, y dentro de la administración pública contempla la delegación de funciones actualmente centralizadas en ministerios y estamentos públicos del orden nacional, a las autoridades municipales.

Las funciones transferidas a los municipios son las siguientes:

- La prestación de servicios públicos y gestión administrativa en los servicios de agua potable y saneamiento ambiental.
- Construcción, dotación y mantenimiento de instalaciones deportivas.
- Prestación de asistencia técnica, adjudicación de baldíos y actividades de desarrollo rural integrado.
- Construcción, dotación y mantenimiento de los planteles

escolares de educación básica, primaria, secundaria y media vocacional.

- Construcción, dotación y mantenimiento de obras civiles (hospitales locales, centros de salud y centros de bienestar al anciano).

- Realización de programas de urbanismo, construcción de infraestructura matriz o principal, de servicios públicos y la provisión de equipamiento social.

- Construcción y mantenimiento de parques urbanos.

- Diseño, construcción, administración y operación de puentes fluviales que atienden necesidades de carácter eminentemente local.

- Conservación y cofinanciación de vías ejecutadas por el Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

- Otorgar permisos para desarrollar las actividades de enajenación de inmuebles destinados a vivienda y otorgamiento de permisos para el desarrollo de los planes y programas de vivienda realizados por el sistema de autoconstrucción y de actividades de enajenación de las soluciones resultantes de los mismos.

- Asignación de rutas, vigilancia en la prestación del servicio y fijación de tarifas del transporte del subsidio.

Con esta transferencia de funciones se busca eliminar la duplicidad de funciones en la administración pública, una mayor eficiencia en la prestación de los servicios del Estado, hacer al ciudadano más responsable del gobierno de su propio municipio y preservar el equilibrio financiero y fiscal de la nación.

Para este traslado de funciones, el objetivo de la ley 12 es el de incrementar los recursos transferidos a los municipios con el fin de costear las nuevas funciones que se le han delegado en el campo de la gestión administrativa y de los servicios públicos. Por otro lado, se trata de dotar al municipio de un apoyo técnico en las áreas de asesoría, capacitación de personal y actualización catastral mediante la ESAP y el IGAG los cuales, van a participar en la cesión del impuesto a las ventas, como lo podemos observar en la Tabla 6.

Para aumentar los recursos transferidos, se amplió el tope de la cesión del IVA que era del 30% hasta llegar en 1992 a representar un 50% del producto del impuesto. La base para transferir estos recursos, es el criterio poblacional como veremos en el renglón 1 de la Tabla 6 y la participación

adicional correspondiente a los municipios menores de 100 mil habitantes pero ajustado con un factor que incluye el esfuerzo fiscal.

De estos recursos transferidos a los municipios, la ley establece que cuando éstos excedan en 25.8% deben dedicarse a programas de inversión específicamente de:

- Acueducto, alcantarillado y similares.
- Construcción, pavimentación y remodelación de calles, carreteras veredales, caminos vecinales y puertos fluviales.
- Construcción y mantenimiento de centrales de transporte, plazas de mercado y plazas de feria.
- Construcción y mantenimiento de la planta física y dotación de planteles educativos oficiales de primaria y secundaria, de puestos de salud y ancianatos.
- Casas de cultura.
- Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.
- Tratamiento y disposición final de basuras.

- Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.
- Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.
- Pago de la deuda pública contraída para financiar gastos de inversión.
- Inversiones en bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinadas a obtener recursos de crédito para financiar obras de desarrollo municipal.
- Otros rubros autorizados previamente por el Departamento Nacional de Planeación.

De esta manera se propende por una mayor autonomía financiera y administrativa de las entidades territoriales en su conjunto, que les permite asumir una mayor responsabilidad como agentes ejecutores de la inversión pública. Por ésto, ésta ley fija con claridad los rubros en que se pueden invertir los incrementos.

Además se estableció un porcentaje de inversión por parte de los municipios en sus zonas rurales y corregimientos, dependiendo de si la mayoría de la población vive en la cabe

cera municipal. Con ésto se busca superar el problema de la concentración de recursos en la cabecera y el olvido de las zonas rurales por parte de las administraciones municipales.

Para tener una idea de las transferencias que recibirán los municipios, se han hecho unas proyecciones de lo que se obtendrá por recaudo del IVA, impuesto que se constituirá en uno de los pilares de la estructura tributaria colombiana. Según la Tabla 7, observamos cómo de un recaudo de \$165.000 millones en 1986, se llegará a más de \$708.000 en 1992. Igualmente se observa que las transferencias totales, pasan de \$50.000 millones en 1986 para alcanzar una cifra cercana de \$354.000 millones en 1992. Asimismo se observa, que los municipios más beneficiados son los que tienen menos de 100 mil habitantes, ya que de los \$50.155 millones, \$22.231 o sea el 44.3% de las transferencias totales corresponden a estos municipios. Para 1992 de los \$354.000 millones de transferencias, más de \$224.000 millones o sea el 63.2% corresponden a esta categoría de municipio.

Si lo analizamos en los nuevos gastos de inversión, vemos como en 1986 estas cifras solo alcanzan \$332.000 millones y para 1992 los gastos suman \$138.000 millones, más del 90% corresponde a los municipios menores de 100 mil habitantes.

El impacto que esta ley tendrá sobre las finanzas nacionales, es el aumento de la brecha deficitaria tradicional en las finanzas nacionales el cual, puede llegar a representar en 1992 aproximadamente unos \$32.800 millones. Esto tiene como causa el desequilibrio entre la magnitud de los recursos que se ha comprometido transferir el gobierno desde el nivel nacional al nivel municipal y a otras entidades, y por otra la magnitud en que disminuirán los gastos del presupuesto nacional como resultado de la disminución de funciones en este nivel de gobierno.

Lo anterior se observa mediante las cifras siguientes, las cuales estiman las transferencias adicionales en \$3.963 millones para 1987, un \$8.972 para 1988, un \$14.732 millones para 1989, un \$21.492 millones para 1990 y un \$38.973 millones para 1992. La mayor parte de estas transferencias, corresponden a los municipios y solo una pequeña parte se destina a la ESAP, al IGAG y a las Cajas de Previsión Seccionales.

Por el lado de la disminución de los gastos imputables al presupuesto nacional, se estima que ellos oscilarán alrededor de \$6.130 millones (pesos de 1987) al año, cuando en tren en vigor la totalidad de las reformas propuestas. A aquellas que contribuirán al alivio del presupuesto, son la supresión del ICCE medida que significaría una disminución

de gastos de \$1.700 millones al año, en términos del presupuesto de 1987; la supresión del INSFOPAL con una disminución presupuestal de \$1.500 millones; la eliminación de funciones al Fondo Nacional Hospitalario \$820 millones; Coldeportes \$813 millones; a las corporaciones regionales \$716 millones; al Fondo de Inmuebles Nacionales \$587 millones; a la Dirección de Navegación y Puertos \$140 millones.

Sin embargo, la disminución de gastos solo entraría a ser aplicada en su conjunto a partir de 1990, año en el cual se concretaría realmente el desmonte adoptado. Las cifras presentadas en la Tabla 8 y su evolución en el período 1987-1992, muestran claramente que desde 1987 se producirá un efecto de expansión del déficit presupuestario nacional, vía aumento del presupuesto de gastos. Para 1987 se estima el déficit en cerca de \$4.000 millones, para 1988 en \$6.750 millones, para 1989 en \$10.650 millones, para 1990 en \$15.360 millones, para 1991 en \$24.100 millones y para 1992 se estima en \$32.800 millones.

TABLA 6. Distribución porcentual de las transferencias según la ley 12 de 1986

Transferencias	1985	1986(*)	1987	1988	1989	1990	1991	1992
D.E. todos los municipios del país	25.0	25.8	25.9	26.4	27.0	27.5	28.0	28.5
Municipios de más de 100 mil habitantes	0.4	0.4	1.8	3.8	6.0	9.0	12.5	16.8
Intendencias y Comisarías	1.5	0.7	0.6	0.6	0.5	0.5	0.5	0.5
Cajas Seccionales de Previsión	3.5	3.5	3.5	3.5	3.8	3.8	3.8	4.0
Escuela Superior de Administración Pública			0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
Instituto Geográfico Agustín Codazzi		0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
TOTAL	30.0	30.5	32.0	34.5	37.5	41.0	45.0	50.0

FUENTE: Aghon Gabriel. Ley 12 de 1986. Nuevos recursos para los municipios en Economía Colombiana No. 177-178. Enero-febrero de 1968.

(\*) La cifra para 1986 solo entra a regir a partir del segundo semestre. Los porcentajes correspondientes a 1985 y al primer semestre de 1986 son establecidos en el decreto 232 de 1983.

TABLA 7. Principales proyecciones relacionadas con la Ley 12 de 1986 1986-1992 (millones de pesos)

Proyecciones	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Recaudo proyectado del IVA	165.800	241.449	305.590	383.827	470.876	577.677	708.738
Transferencias totales	50.155	77.263	105.430	143.935	193.059	259.956	354.370
Discriminadas así:							
A los municipios mayores de 100 mil habitantes	20.214	30.017	38.724	49.744	62.156	77.640	96.955
A los municipios menores de 100 mil habitantes	22.231	36.864	53.564	76.919	109.714	156.320	224.103
Otros (Int., Cajas de Prev., ESAP, IGAG)	7.710	10.382	13.142	17.272	21.189	25.996	33.312
Nuevos gastos de inversión por Ley 12	332(*)	4.587	13.446	27.636	50.384	84.919	138.204
Discriminados, así:							
Municipios mayores de 100 mil habitantes	0	116	880	2.211	3.842	6.100	9.185
Municipios menores de 100 mil habitantes	332	4.471	12.566	25.425	46.542	78.819	129.019

(\*) Esta cifra representa solo el segundo semestre de 1986, fecha a partir de la cual entra en vigencia la Ley 12 y se hace obligatoria la inversión de la partida superior al 25.8%.

FUENTE: Cálculos B.C.H.

TABLA 8. Impactos de la ley 12 sobre el presupuesto nacional (millones de pesos de 1987)

Conceptos	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Total transferencias adicionales por concepto del IVA	3.963.2	8.972.2	14.731.9	21.492.5	29.218.9	38.973.5
Transferencias adicionales a los municipios	5.315.3	10.044.3	15.452.8	22.213.4	29.939.8	39.211.5
Disminución de transferencias a Intendencias y Comisarías(1)	-1.738.4	-1.738.4	-1.931.6	-1.931.6	-1.931.6	-1.931.6
Transferencias adicionales a Cajas de Previsión Seccionales			724.4	724.4	724.4	1.207.3
Nuevas transferencias al IGAG y ESAP	486.3	486.3	486.3	486.3	486.3	486.3
Disminución de gastos del presupuesto nacional por efecto de la reforma administrativa(2)		-2.043.2	-4.086.2	-6.129.7	-6.129.7	-6.129.7
Impacto neto sobre el PN (1-2)	3.963.2	6.749.0	10.645.4	15.362.8	23.089.2	32.843.8

(1) Esta disminución se compensa con la inclusión de estas secciones en la distribución de la participación de las transferencias adicionales a los municipios.

(2) Se ha puesto que los efectos sobre el presupuesto se producirán en forma escalonada, hasta desarrollarse plenamente a partir de 1990.

FUENTE: Cálculos de la División de Estadística Fiscal, Contraloría General de la República. Economía Colombiana Nos. 197-198.

### 3.2.7 Efecto global sobre las finanzas públicas

Para mirar el efecto de la ley 12 de 1986 sobre las finanzas de Cartagena, debemos partir de la nacionalización de la educación, ya que el porcentaje que tiene que transferir el municipio de su participación en el impuesto a las ventas es muy significativo para las finanzas públicas municipales.

Partiendo de 1975, año en el cual se nacionaliza la educación secundaria, observamos que se presentó una demanda de recursos a nivel nacional. Para cubrir los costos de éstos, se creó la ley 43 de 1975 en la cual se entregaba al Ministerio de Educación durante cinco años, un 4.92% del impuesto de las ventas del 30% que se debía transferir a los municipios.

Con la expedición del Decreto 232 de 1983, se reconoció el carácter nacional de la educación secundaria, se actualizó la base poblacional y se le entregó al Ministerio de Educación, después de un período de transición de tres años, el 50% de la cesión que corresponde a las cuatro grandes ciudades y el 30% de las ciudades de 100 a 500 mil habitantes.

Con la creación de la ley 12 de 1986 se sigue considerando el carácter nacional de la educación, pero establece que pa

ra los municipios mayores de 500 mil habitantes, tienen que transferir el 50% de los ingresos municipales provenientes del IVA al Fondo de Educación Regional (FER), lo que no trae beneficios al municipio de Cartagena, en los primeros años. Esto debido a que si lo comparamos con el anterior sistema (Decreto 232), el municipio tiene que aportar un 20% más del 30% que venía aportando de sus ingresos procedentes del IVA, lo que hace que los ingresos del municipio se vean disminuídos por este incremento en la transferencia a este sector. De allí que la variación bruta entre los años 1977-1990, sea negativa como podemos observar en las Tablas 9 y 10 y de ahí en adelante esta variación empieza a ser positiva.

Este 20% más de las transferencias del municipio de Cartagena hechas al FER, se debe a que los resultados arrojados por el censo de 1985 muestran una población superior a los 500 mil habitantes.

Con ésto, el objetivo de la ley 12 de 1986 de buscar una progresiva participación de los municipios en el IVA para aumentar sus recursos y permitir de esta forma responder con el nuevo cúmulo de tareas, no permitirá ver resultados satisfactorios en los primeros años en el municipio de Cartagena.

TABLA 9. Proyección de ingresos del municipio de Cartagena y FER por participación en el IVA (millones de pesos)

Año	Participación neta del municipio de Cartagena	50% FER - Bolívar
1987	407.9	407.9
1988	666.2	666.2
1989	900.1	900.1
1990	1.105.3	1.105.3
1991	1.240.0	1.240.0
1992	1.514.2	1.514.2

FUENTE: Datos de Minhacienda y BCH.

TABLA 10. Comparación de la transferencia del IVA al municipio de Cartagena según el Decreto 232 de 1983 y la Ley 12 de 1986 (millones de pesos)

1 Años	2 Decreto No. 232/83	3 Ley 12/86	Variación Bruta	(4 = 3-2) Porcentual
1987	639.0	595.3	- 43.70	- 6.83%
1988	737.2	702.5	- 34.70	- 4.70%
1989	923.5	900.1	- 23.40	- 2.53%
1990	1.113.4	1.105.3	- 8.10	- 0.72%
1991	1.226.8	1.240.0	- 13.20	1.08%
1992	1.371.9	1.514.2	- 42.30	2.88%

FUENTE: Datos de Minhacienda y BCH.

### 3.2.8 Las finanzas públicas y el desarrollo

Con la crisis de 1929 se plantea la intervención del Estado debido a que se parte de la premisa, de que una economía libre que no está controlada tiende a provocar fluctuaciones más o menos drásticas de los precios y del nivel de empleo, así como también desajustes a largo plazo que pueden conducir hacia el paro o la inflación.

Partiendo de esta premisa, la política pública debe mantener dentro de límites aceptables para la sociedad, las posibles desviaciones respecto del nivel de empleo y de la inestabilidad de los precios. Para ésto el uso de las finanzas públicas deben descansar sobre el aumento o disminución de la demanda agregada a través de cambios en los niveles de gasto público y/o impuesto para ajustar esta variable respecto al valor de producción y corregir de esta manera el desequilibrio entre oferta y demanda, a fin de evitar el desempleo o la inflación.

Una de las formas para incrementar la demanda global en caso de que haya recesión, es el aumento en el volumen de gastos en bienes y servicios del gobierno financiando los mismos de tal manera, que no se produzca por este motivo una reducción en la demanda privada existente. Por otro lado se puede elevar el gasto privado, aumentando los pagos de

transferencias o reduciendo los impuestos, puesto que así se aumenta la cantidad de renta disponible para el uso del sector privado. Por el contrario, cuando se presenta una inflación los gastos del gobierno en bienes y servicios deben reducirse, así como los pagos de transferencias y los impuestos, éstos habrán de aumentarse. En el caso que predomine el pleno empleo y la estabilidad, el papel de las finanzas debe ser el de mantener el nivel de empleo y precios y proporcionar a la vez una expansión a la demanda que esté adecuada al crecimiento de la capacidad de producción.

De esta manera vemos como la estrecha relación que hay entre las finanzas públicas y el desarrollo, ya que como vimos anteriormente, ésta busca el crecimiento económico por una parte, porque al disminuir el desempleo y la inflación, con lleva a aumentar la capacidad de compra y por tanto a que se de una reactivación económica mediante el aumento en la demanda.

Otro aspecto en el cual las finanzas públicas inciden en el desarrollo económico, es a través de la redistribución del ingreso mediante el sistema de impuesto y pagos de transferencias. El primero porque al escoger un sistema progresivo, los ingresos del Estado provendrán en una mayor proporción de las personas con mayores recursos, debido a que la base imponible va a ser el patrimonio o riqueza de las per

sonas y a su vez ésto va a influir en el ingreso disponible y en la capacidad de ahorro privado, ya que al quedar disponible una mayor proporción de los ingresos percibidos, éste se dedicará al ahorro lo cual incentivará la inversión, ya que según los clásicos ahorro es igual a inversión. En segundo lugar porque mediante el aumento de las transferencias, hacia gastos sociales, el Estado busca mejores niveles de vida al aumentar la capacidad de servicios en sectores como la educación, la salud y la vivienda.

Esta política de redistribución del ingreso, debe ir en concordancia con la legislación sobre salarios mínimos los cuales, se deben establecer con base a un costo de vida esperado y no como se viene haciendo en Colombia, que los salarios mínimos se establecen con base al costo de vida del año inmediatamente anterior. Con ésto, se disminuye la capacidad de compra y por lo tanto, la demanda necesaria para el crecimiento económico. Además a través de la capacidad impositiva, se busca la asignación eficiente de los recursos y una estabilización en los precios, ya que al gravar ciertas actividades se ejerce un control monopolístico en aquellas empresas en donde el uso de factores en el proceso de producción, se da a costos crecientes y tienden a absorber la totalidad del mercado, convirtiéndose en empresas monopolísticas naturales con lo que, se busca una regulación en los precios porque la actividad monopolística conlleva a que el productor imponga

precios en detrimentos de los consumidores.

Otra política es la de los subsidios. Con éstos estimulan ciertas actividades y además se reduce el precio de los bienes y servicios por debajo de los costos reales, con el fin de que puedan ser adquiridos por todas las personas.

Otro aspecto que contempla las finanzas públicas mediante su política de ingresos y gastos, es la intervención en ciertas áreas que no son atractivas para la inversión privada, como es el caso de los servicios públicos, los que son necesarios para satisfacer necesidades básicas en la población. En la prestación de éstos se puede medir el desarrollo de un país.

### 3.2.9 Algunos aspectos del desequilibrio fiscal de las finanzas regionales de Colombia

En un país como Colombia, caracterizado por profundas desigualdades en el ingreso per cápita departamental y municipal y por las diferentes composiciones de la estructura económica, se presentan grandes diferencias en la capacidad fiscal global y en la distribución de los tributos del orden nacional. Observamos por ésto, que las regiones más ricas tendrán un esfuerzo tributario mayor que las regiones de bajos ingresos per cápita y que su capacidad para aportar ingre

Los recursos al presupuesto nacional dependen del nivel de desarrollo regional y del tipo de actividad económica predominante.

Las manifestaciones del desequilibrio fiscal en Colombia, se pueden observar en las enormes diferencias que se dan en el nivel de vida a lo largo y ancho del territorio nacional en aspectos tales como: transporte, vivienda, salud y nutrición, educación, tasa de desempleo y concentración de población en las más grandes ciudades del país. Veamos esos aspectos:

- Ingresos tributarios

Podemos observar según las cifras, cómo las regiones que más aportan al presupuesto nacional, son aquellas en donde se ha dado un desarrollo industrial, el cual se ha concentrado en cuatro principales regiones del país siendo en su orden: Bogotá, Valle, Antioquia y Atlántico; los que contribuyeron para 1984 con un 45.15%, 15.73%, 14.84% y 8.10% respectivamente. Y las regiones que menos aportan al presupuesto nacional son las más atrasadas como: Chocó que aportó un 0.03%, Caquetá con 0.06%, Sucre con 0.11% y Cesar con 0.14%.

- Población

A partir de 1950, se inicia el proceso de concentración de la población del país en los principales centros fabriles con lo cual, se da también la concentración en la prestación de los servicios públicos y en general de las actividades estatales. Paralelamente se presenta una pérdida de recursos y de autonomía de los municipios que no habiendo alcanzado el desarrollo industrial, continúan siendo centros débiles de comercialización de productos agrarios y bienes manufacturados y centros precarios de prestación de servicios.

Según los datos arrojados por el censo de 1985, encontramos que la población se ha concentrado en: Bogotá con 14.95%, Antioquia con 14.02%, Valle con 10.68% y Santander con 5.38%. Las regiones con menos población son: Chocó con 0.25%, Cauquetá con 0.66%, Guajirá con 0.92% y Meta con 1.21%.

#### - Empleo

Una de las consecuencias de la concentración de la industria y por tanto el ingreso en pocas regiones, es la falta de fuentes de empleo que unido a la falta de vías de comunicación en regiones caracterizadas por ser eminentemente agrícolas, hace que se presente una alta tasa de desempleo con respecto a la población. Las tasas más altas de desempleo se presentan en las siguientes regiones: Atlántico con 15.58% del

total de la población, la Guajira con 11.42%, Bolívar con 11.17% y Caldas con 9.09%. Para 1986 las tasas más bajas las podemos observar en regiones como: Cundinamarca con 5.33%, Huila con 6.63%, Nariño con 6.39% y Boyacá con 6.41%.

#### - Educación

La base de todo pueblo para alcanzar el desarrollo de su población, es la educación. Por ésto al analizar este aspecto tendremos en cuenta la tasa de analfabetismo existente en las diferentes regiones del país, que ésta refleja como la falta de capacitación de la mano de obra, es uno de los factores que van a incidir en el atraso de muchas regiones de nuestro país.

Para corroborar lo anterior, veremos los siguientes datos de 1984: Chocó con una tasa de analfabetismo de 38.2%, Sucre 33%, Córdoba 31% y Magdalena 26.7%. Las regiones que cuentan con una tasa de analfabetismo baja son: Bogotá con 7.6%, Quindío con 13.5%, Atlántico 13.7% y Valle 13.8%.

#### - Vivienda

Los programas de vivienda se han concentrado en los grandes centros urbanos. Según las cifras del censo de 1985 éstos son:

Bogotá con 16.4%, Antioquia con 13.93%, Valle con 10.56% y Cundinamarca con 5.7%. Las regiones menos favorecidas en este aspecto son: Chocó con 0.25%; Caquetá con 0.68%, La Guajira con 0.87% y Meta con 1.22%.

- Transporte

En cuanto a este aspecto, las regiones que tienen mayor número de carreteras pavimentadas y caminos transitables para 1984 por los cuales, éstas pueden sacar sus productos al mercado e inversamente les llegan productos manufacturados de los centros urbanos a los centros rurales, son Santander con 12.136 kilómetros cuadrados, Antioquia con 11.708 kilómetros cuadrados, Cundinamarca con 11.219 kilómetros cuadrados y Valle con 10.734 kilómetros cuadrados. Las regiones menos favorecidas en este aspecto son: Chocó con 1.115 kilómetros cuadrados, Atlántico con 1.121 kilómetros cuadrados, Caquetá con 1.345 kilómetros cuadrados y la Guajira con 1.446 kilómetros cuadrados.

En estas últimas regiones, muchos de los productos agrícolas originarios de las mismas, se pierden en parte, debido a la inexistencia o falta de mantenimiento de carreteras y caminos transitables, lo cual conlleva a un desestímulo en la producción agrícola que afecta el costo de vida, el de empleo y la migración campo-ciudad.

**4. COMPORTAMIENTO DE LOS RECAUDOS DE LOS IMPUESTOS  
ANTES Y DESPUES DE LA APLICACION DE LA LEY 14  
DE 1983. AÑOS 1982-1983-1984-1985 Y 1986**

Dentro del plan nacional cambio con equidad, se contempló el objetivo de propender por un desarrollo equitativo regional. Para el logro de éste fue necesario imprimirle un mayor dinamismo al proceso de autonomía regional fundamentalmente en dos aspectos: el fiscal y el administrativo.

Nosotros estudiaremos el aspecto fiscal, para lo cual tendremos en cuenta la ley 14 de 1983 la que fue dictada con el fin de revitalizar los fiscos municipales y departamentales, para permitir de esta forma mermar el creciente déficit que se venía presentando en las finanzas locales.

Con base a lo anterior nos proponemos analizar los impuestos de Cartagena para ver como ha sido el comportamiento tributario en ésta, en el período comprendido entre 1982-1986, es decir, dos años antes y tres años después de la aplicación de la ley. De esta forma se podrá determinar si se han in

crementado o no los recursos tributarios del municipio en mención. Según la Tabla 11 se observa que los ingresos tributarios del municipio se incrementaron en el periodo analizado, pues en 1982 éstos representaban el 50.02%, para 1983 el 51.30%, para 1984 el 59.21%, en 1985 el 65.03% y en 1986 éstos cayeron a un 56.59%, es decir, se presentó un decrecimiento con respecto del año inmediatamente anterior de 8.44%.

Se puede ver también en la Tabla 11, que ha habido un efecto positivo con la aplicación de la ley 14 en el comportamiento de los recaudos de los ingresos tributarios del municipio, pues vemos como el comportamiento de los ingresos susceptibles de ser favorecidos con la ley, muestran un mejoramiento en cuanto a la participación de estas rentas respecto de los ingresos del municipio; es así como el impuesto de industria y comercio, avisos y tableros, tuvieron un crecimiento con respecto a los dos años anteriores de la aplicación de la ley, pues en 1982 éste representaba el 59.34%, en 1983 el 59.44%, en 1984 el 72.18%, en 1985 el 76.03% y para 1986 el 81.51% del total de los ingresos tributarios.

Respecto al impuesto predial todavía no se ha hecho una actualización, ya que según la ley se dió un plazo de cinco años para ésta. Sin embargo, podemos notar que este impuesto cayó en los dos últimos años del periodo analizado, en donde llegó a representar el 3.89% en 1985 y el 1.36% en

1986; solo se da un notorio crecimiento un año después de la aplicación de la ley, en donde alcanza a representar el 5.48% del total de los ingresos tributarios de 1984.

El impuesto de rodamiento no ha tenido mucha significación dentro del ingreso tributario del municipio, si vemos que en términos generales solo ha llegado a representar el 2% de éste.

En cuanto a la participación del impuesto a las ventas y de rentas y complementarios, éstos alcanzaron un 36.71% en 1982, un 39.62% en 1983, 33.69% en 1984, 28.88% en 1985 y 41.24% en 1986 del total de los ingresos recibidos por el municipio de Cartagena, lo cual nos muestra que el presupuesto de éste depende en más de un 70% de sus ingresos propios.

En lo que se refiere al comportamiento en el tiempo, podemos decir con base a las cifras de la Tabla 12 que los efectos de la ley 14 sobre los ingresos tributarios han sido muy satisfactorios, pues mientras en el período 1982-1983 crecieron en un 39%, en el período 1983-1984 crecieron en un 79% y en el período 1984-1985 apenas crecieron en un 16%, pero hay una recuperación en el período 1985-1986 en donde tuvieron un crecimiento de 30%.

TABLA 11. Recaudo de los impuestos municipales de Cartageña

Ingresos tributarios	1982	Part. %	1983	Part. %	1984	Part. %	1985	Part. %	1986	Part. %
Impuesto predial o catastral	13.328.065	4.98	13.067.271	3.59	18.274.726	3.24	15.009.035	2.53	6.874.596	0.77
Impuesto de industria y comercio	79.398.018	29.68	110.722.255	30.49	240.484.272	42.74	292.824.130	49.45	409.472.414	46.12
Impuesto de rodaje	7.318.525	2.72	15.370.107	4.23	15.393.651	2.73	16.138.368	2.72	18.823.301	2.12
Otros	33.755.131	12.62	47.103.449	12.97	58.979.360	10.48	61.126.360	10.32	67.167.085	7.56
SUBTOTAL	133.799.739	50.02	186.263.082	51.30	333.132.009	59.21	385.097.893	65.03	502.337.396	56.59
CRECIMIENTO			39%		79%		16%		30%	

TABLA 11. (Continuación)

Ingres.no tributar.	1982	Part. %	1983	Part. %	1984	Part. %	1985	Part. %	1986	Part. %
Participación impositiva	78.034.501	29.17	137.343.435	37.83	152.603.812	27.12	160.234.005	27.06	340.525.416	38.36
Otras participaciones	20.179.400	7.54	6.566.003	1.80	36.998.184	6.57	10.833.857	1.82	25.624.578	2.18
Rentas contractuales	4.287.500	1.60	4.872.500	1.34	5.200.000	92.43	5.400.000	0.91	6.494.800	0.73
Auxilios	11.272.805	4.21	9.428.143	2.59	13.469.278	2.39			350.000	0.03
Servicios	11.248.628	4.20	9.740.516	2.68	16.261.029	2.89	21.745.638	3.67	1.916.538	0.21
Sanciones	4.991.280	1.86	3.011.725	0.82	1.063.608	0.18	5.056.037	0.85	6.421.210	0.72
Otras rentas	3.003.195	1.12	5.531.846	1.52	3.485.344	0.61	3.133.721	0.52	3.728.902	0.42
<b>SUBTOTAL</b>	<b>133.517.309</b>	<b>49.94</b>	<b>176.494.168</b>	<b>48.6</b>	<b>229.081.259</b>	<b>40.72</b>	<b>206.403.258</b>	<b>34.85</b>	<b>385.061.444</b>	<b>43.37</b>
<b>CRECIMIENTO</b>			<b>32%</b>		<b>30%</b>		<b>-10%</b>		<b>87%</b>	
Ingresos de capital	128.598	0.04	311.678	0.08	353.296	0.06	632.469	0.10	252.373	0.02
<b>TOTAL</b>	<b>267.445.646</b>	<b>100</b>	<b>363.068.928</b>	<b>100</b>	<b>562.566.564</b>	<b>100</b>	<b>592.133.620</b>	<b>100</b>	<b>887.651.213</b>	<b>100</b>
<b>CRECIMIENTO</b>			<b>36%</b>		<b>55%</b>		<b>5%</b>		<b>50%</b>	

FUENTE: Hacienda Municipal.

TABLA 12. Recaudo y participación de los ingresos tributarios del municipio de Cartagena

Ingresos tributarios	1982	Part. %	1983	Part. %	1984	Part. %	1985	Part. %	1986	Part. %
Impuesto predial o catastral	13.328.065	9.96	13.067.271	7.01	18.274.725	5.48	15.009.035	3.89	6.874.596	1.36
Impuesto de industria y comercio	79.398.018	50.34	110.722.255	59.44	240.484.272	76.18	292.824.130	76.03	409.472.414	81.51
Impuesto de rodaje	7.318.525	5.46	15.370.107	8.25	15.393.651	4.62	16.138.368	4.19	18.823.301	3.74
Otros	33.755.131	25.22	47.103.449	25.28	58.979.360	17.70	61.126.360	15.87	67.167.085	13.37
<b>TOTAL</b>	<b>133.799.739</b>		<b>186.263.082</b>		<b>333.132.009</b>		<b>385.097.893</b>		<b>502.337.396</b>	

FUENTE: Hacienda Municipal.

**5. ASPECTOS POSITIVOS Y ADVERSOS DE LA  
DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA Y  
FISCAL**

En el desarrollo de la presente investigación encontramos los siguientes factores positivos en la aplicación de las leyes 11 y 13 de 1986 y 14 de 1983, y del acto legislativo No. 1 de 1986.

(a) Con la nueva reforma se aumentan los recursos de los municipios, ya que ésta busca el fortalecimiento de los recursos fiscales, los que se aumentarán más desde 1990 con la actualización del catastro.

(b) El impuesto de rodamiento, será recaudado ahora por el municipio y no por el Intra como se venía haciendo anteriormente.

(c) El pueblo podrá elegir libremente a su Alcalde, los que podrán mostrar sus programas al pueblo y de esta manera, se puede hacer una escogencia de acuerdo a éstos, los

cuales deben estar enmarcado dentro del plan de desarrollo del municipio.

(d) Con la elección popular de Alcalde, se acaba la dependencia de éste al Concejo y además, puede elegir a un miembro tan importante en la administración del municipio como es el Tesorero.

(e) La estabilidad en el cargo de los Alcaldes y el poder político que se derive de la elección popular, permitirá una mayor coordinación de los programas a ejecutar. Esto, aumentará la eficiencia en la administración local.

(f) Con las nuevas funciones y responsabilidades que se le asignan al municipio, los problemas se van a resolver en una forma más directa y en menos tiempo.

(g) La participación de las Juntas Administradoras locales, quienes presentan a consideración del Alcalde los planes y programas de las necesidades más prioritarias de cada comuna.

(h) La participación de los usuarios en los servicios públicos.

(i) La transferencia de mayores recursos por concepto del IVA, de la nación hacia el municipio.

También se presentan factores adversos en la aplicación de estas leyes:

(a) El papel de las Juntas Administradoras locales sobre la vigilancia y fiscalización efectiva, estará regulado en todo por el ejecutivo municipal o por el Concejo, y su nivel de autoridad vía resoluciones puede ser revocado por el acuerdo del Concejo municipal.

(b) La tradición partidista de los municipios, la cual no se puede cambiar a corto plazo, no permitirá que se haga una escogencia de Alcalde por méritos.

(c) La democracia local es relativa, ya que ésta se enmarca dentro de proyectos políticos de grupos sociales definidos que no se demarcan por ser departamentos o partidarios del énfasis administrativo nacional.

(d) Las Juntas Administradoras locales no tienen poder de decisión, ni manejan recursos financieros lo cual les quita capacidad para tomar decisiones.

(e) A pesar de la elección popular de Alcaldes, la maquinaria política sigue todavía con los mismos vicios: clientelismo, adjudicación de contratos, compra de votos, el nepotismo, etc.

(f) El aumento de la burocracia municipal por las nuevas funciones y responsabilidades que hace que se incrementen nuevos puestos públicos y que se amplíen las Secretarías. Por lo tanto, los gastos de funcionamiento se amplían.

(g) Cartagena por el hecho de tener más de 500 mil habitantes, tendrá que transferir el 50% de los ingresos percibidos por el IVA al FER, por lo cual, los ingresos por este concepto serán negativos hasta 1990 y desde 1991, empezarán a ser positivos.

## CONCLUSIONES

1. La descentralización administrativa y fiscal debe constituir un avance importante para los municipios colombianos, los cuales han ido empobreciéndose con el centralismo. asfixiante mientras que la capital, se agiganta con obras de infraestructura y progreso general.
2. En la mayoría de las empresas mixtas y de carácter municipal, no tienen participación las Juntas Administradoras Locales. Esta participación solo existe en las Empresas Públicas Municipales de Cartagena.
3. En Cartagena no se ha contratado con ninguna Junta de Acción Comunal para la ejecución de programas, ya que las Juntas Administradoras locales no pueden contratar porque no son entes jurídicos. La adjudicación de éstos se está haciendo a través de una Junta de Contratos donde la mayoría de sus miembros son concejales y se está manejando con el mismo criterio, el cual venía funcionando anteriormente antes de la descentralización administrativa.

4. Se observa que los ingresos tributarios han ido aumentando en los últimos años en Cartagena, mientras que en el resto de los municipios han venido disminuyendo, acentuándose más en los municipios pequeños.

5. Del total de los ingresos del municipio de Cartagena en el período 1982-1986, la participación de los ingresos tributarios fue de 56.43% y los no tributarios de 43.49%. Dentro de estos ingresos corresponde la mayor participación al renglón de impuesto de industria y comercio antes y después de la aprobación de la ley 14/83, mientras que los otros impuestos han ido disminuyendo su participación.

6. La ley 12 de 1986 busca beneficiar especialmente a los municipios menores de 100 mil habitantes, con las transferencias provenientes de la nación y en los nuevos gastos de inversión. Además se benefician las Cajas Seccionales de Previsión, el Distrito Especial de Bogotá, la ESAP y el IGAG.

7. De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación en el impuesto, la nación hará retenciones con destino al FER de 30% para los municipios entre 100 mil y 500 mil habitantes y 50% para los que tengan más de 500 mil habitantes.

8. La elección popular de alcaldes hace que las funciones que están claramente definidas en materia de prestación de servicios, al igual que sus deberes y compromisos y los de sus colaboradores no se puedan diluir, ya que no se puede trasladar la responsabilidad de las demandas sociales no satisfechas a esferas jerárquicamente superiores.

## RECOMENDACIONES

1. Para lograr una verdadera descentralización administrativa y fiscal, se requiere de esfuerzos para fortalecer y reorganizar la administración en los subniveles, promover la participación ciudadana y reforzar la capacidad de planeación y coordinación entre los distintos niveles del gobierno.
2. -Darle participación a las Juntas de Acción Comunal para que ellas como entidades cívicas, puedan adelantar un mejor trabajo en beneficio de las comunidades. De esta manera, las obras para las diferentes comunas serán menos costosas que si por el contrario se adjudicaran a empresas o contratistas particulares.
3. Se debe hacer un trabajo de educación amplio y sistemático para que las comunidades locales se hagan plenamente conscientes del significado de la elección popular de alcaldes y de las cualidades de las personas que son elegidas.
4. El municipio deberá ser el promotor de una política de

desconcentración urbana, dotando a la ciudad de otro centro de actividad administrativa en aquellas áreas de futuro de desarrollo, los cuales deberán tener todos los servicios, tanto públicos como privados, que permitan a los habitantes de grandes sectores desarrollar sus actividades sin tener que desplazarse al sector amurallado. Esto permitiría desarrollar todo tipo de urbanización para los diferentes niveles económicos de los ciudadanos, ofreciendo alternativas de alcance de los varios estratos de la población.

5. Elaboración de planes de desarrollo por parte de los candidatos a la alcaldía, con el fin de no perder tiempo, a su vez, ésto serviría para que los votantes a la hora de elegir escojan un programa de desarrollo.

6. Se recomienda la representación y participación de tres miembros de las Juntas Administradoras locales en su Junta Directiva a las empresas mixtas y de carácter municipal.

7. Utilizar el 30% por los recursos transferidos por IVA en la inversión de proyectos básicos en los corregimientos del municipio de Cartagena, ya que según vimos en el presupuesto de necesidades, éstos adolecen en su mayoría de la carencia de servicios.

## BIBLIOGRAFIA

- AGHON B., Gabriel, et.al. Ley 12 de 1986. Nuevos recursos para los municipios. En: Economía Colombiana Nos. 177-178. Enero-febrero, 1986.
- BOLETIN DE LA PLANEACION. Descentralización político-administrativa. Acto legislativo No. 1. Enero, 1986.
- CAMARA DE COMERCIO. Centralización y descentralización en Colombia. Volumen 13 (47) No. 5-116. Junio, 1982.
- CASTRO, Jaime. Un nuevo régimen departamental y municipal. En: Economía Colombiana, volumen 129 Nos. 63-80. Octubre-diciembre, 1980.
- CONTRALORIA DEPARTAMENTAL DE BOLIVAR. Informe de recaudos municipales. Años, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986.
- DERECHO COLOMBIANO No. 53(291). Marzo, 1986.
- ENCICLOPEDIA PRACTICA DE ECONOMIA. Nos. 34, 35, 36, 37. Orbis S.A.
- J.A. y PERRY, G. Coyuntura económica. La reforma fiscal 1982-1986.
- LEY 14 DE 1983. Manual de implementación. Gobernación de Antioquia. Eafit, Medellín, 1984.
- MISION WEISNER BIRD. Las finanzas gubernamentales en Colombia. Julio, 1981.
- UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA. Infraestructura mínima para la implantación de un régimen de autonomía regional. Volumen 49 (191) No. 185-189. Abril-junio, 1974.
- VASQUEZ, Orlando. Nuevo código de régimen municipal, departamental, intendencial y comisarial. Jurídica de Colombia, 1986.

WULF, Stollbrock. Desequilibrio regional en Colombia. En:  
Economía Colombiana, separata No. 9, junio, 1986.