

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL EN
COLOMBIA (1984-2012)**

MAYRA DELGADO MARTÍNEZ

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2015

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL EN
COLOMBIA (1984-2012)**

MAYRA DELGADO MARTÍNEZ

Trabajo de Grado para optar al título de Economista

Director:

FREDDY JESÚS RUÍZ HERRERA.

Economista – M. Sc. Ciencias Económicas.

**UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER
FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS
ESCUELA DE ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN
BUCARAMANGA**

2015

Para María Luisa.

*"Vamos a contarles
La historia de un viaje,
El de un explotador y dos explotados.
Observen con atención la conducta de esta gente:
La encontraran rara, pero admisible,
Inexplicable, aunque común,
Incomprensible, más dentro de las reglas.
Desconfíen del acto más trivial y en apariencia sencillo,
Y examinen, sobre todo, lo que parezca habitual.
Les suplicamos expresamente:
No acepten lo habitual como una cosa natural.
Pues en tiempos de desorden sangriento,
De confusión organizada,
De arbitrariedad consciente,
De humanidad deshumanizada,
Nada debe parecer natural,
Nada debe parecer imposible de cambiar."
(BRECHT)*

AGRADECIMIENTOS

Debo expresar mis más sinceros agradecimientos a mi director de proyecto de grado, al Economista y M. Sc. Freddy Jesús Ruíz Herrera, profesor de la Escuela de Economía y Administración de la Universidad Industrial de Santander; por su paciente orientación, dedicación y ánimos durante el desarrollo de este documento.

A mis hermanos y amigos, quienes estuvieron a mi lado en los momentos importantes de mi vida y me apoyaron incondicionalmente en los tiempos difíciles.

CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	16
1. ACERCAMIENTO TEÓRICO A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.....	18
2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA (1968-2012).....	24
2.1. EL DEBATE SOBRE EL MODELO DE ORGANIZACIÓN ESTATAL (1820-1886).	25
2.2. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA (1968-1982).	27
2.2.1. Gobierno Misael Pastrana Borrero (1970-1974) Las Cuatro Estrategias	29
2.2.2. Gobierno Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) Plan de Integración Nacional (PIN).....	30
2.3. LA MUNICIPALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA (1983-1990).....	32
2.3.1. Gobierno Belisario Betancur (1982-1986) Cambio con Equidad.....	32
2.3.2. Gobierno Virgilio Barco Vargas (1986-1990) Plan de Economía Social.....	35
2.3.3. Gobierno César Gaviria Trujillo (1990-1994) Revolución Pacífica Plan de Desarrollo y Social. Antes de la Constitución de 1991.....	36
2.4. CONSTITUCIONALIZACIÓN POLÍTICA (1991-1998).	38
2.4.1. Gobierno César Gaviria Trujillo (1990-1994) Revolución Pacífica Plan de Desarrollo y Social. Luego de la Constitución de 1991	38
2.5. REFORMAS LEGISLATIVAS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (1999-2012).....	46

2.5.1. Gobierno Andrés Pastrana Arango (1998-2002) Cambio para Construir la Paz	49
2.5.2. Gobierno Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) Hacia un Estado Comunitario y (2006-2010) Estado Comunitario: Desarrollo para todos.....	54
2.5.3. Gobierno Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014) Prosperidad para Todos y (2014-2018) Todos por un Nuevo País	56
2.6. DIFICULTADES Y PROSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA.....	59
3. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES: UN ACERCAMIENTO A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL MUNICIPAL EN COLOMBIA (1984-2012).	64
3.1. EL COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES (1984-2012).	64
3.1.1. Ingresos Municipales	66
3.1.2. Gastos Municipales.....	73
3.1.3. Resultado Fiscal	75
4. DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL EN COLOMBIA (1984-2012).....	77
4.1. ¿POR QUÉ VALE LA PENA FINANCIAR EL GASTO TERRITORIAL A TRAVÉS DE LA DEUDA?.....	78
4.2. LÓGICA DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL COLOMBIANO.	82
4.2.1. Marco Legal y Normatividad (Autonomía y Restricciones).....	83
4.2.2. Evolución y Dinámica del Endeudamiento Municipal Colombiano (1984-2012)	91
4.2.2.1. Saldo Deuda Pública Municipal Según Categoría (2000-2012).....	92

4.2.2.2. Desembolsos de Deuda Pública Municipal Interna y Externa.....	94
4.2.2.3. Intereses de la Deuda Pública Municipal por Categorías.....	98
5. LA RELACIÓN ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL COLOMBIANO.....	102
6. CONCLUSIONES.	110
BIBLIOGRAFÍA.....	113
ANEXOS.....	129

LISTA DE TABLAS

	Pág.
Tabla 1. Extensión gradual del impuesto a las ventas transferido a los gobiernos territoriales.	35
Tabla 2. Categorización municipal.	45
Tabla 3. Categorización departamental y re-categorización municipal.	50
Tabla 4. Valor máximo permitido de gastos en funcionamiento territorial.	51
Tabla 5. Asignaciones Especiales descontadas al SGP por la Ley 715 de 2001.	53
Tabla 6. Sistema General de Participaciones (SGP).	53
Tabla 7. Modificación del Sistema General de Participaciones.	56
Tabla 8. Instancias de Endeudamiento según Ley 358 de 1997.	85
Tabla 9. Valor Máximo Permitido de Gastos en Funcionamiento Territorial.	87
Tabla 10. Condiciones para Otorgar Garantía de la Nación a Deudas Territoriales.	87
Tabla 11. Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para las Entidades Territoriales	90
Tabla 12. Controles al Endeudamiento Territorial Dictaminados por la Ley 819 de 2003.	90
Tabla 13. Ponderaciones de Coeficientes para calcular el Índice de Equilibrio Vertical de Hunter.	104

LISTA DE FIGURAS

	Pág.
Figura 1. Ingresos Municipales por Categorías con SGP (1984-2012).....	68
Figura 2. Ingresos Municipales por Categoría sin SGP (1984-2012).....	69
Figura 3. Dependencia Municipal por Categorías a las Transferencias de la Nación y Regalías (1984-2012).	70
Figura 4. Distribución de las Transferencias Municipales por Sectores (1994-2011)	72
Figura 5. Esfuerzo Fiscal Municipal por Categorías (1984-2012).	73
Figura 6. Límite para Gastos de Funcionamiento Municipal por Categorías según Ley 617 de 2000 (1984-2012).....	74
Figura 7. Magnitud de la Inversión Municipal por Categorías (1984-2012).....	75
Figura 8. Déficit o Superávit Total por Categorías Municipales (1984-2012).....	76
Figura 9. Saldo de la Deuda Municipal por Categorías (2000-2012)	93
Figura 10. Respaldo al Saldo de la Deuda Pública Municipal por Categorías (2000-2012).....	94
Figura 11. Desembolsos Anuales de Crédito Interno y Externo a Municipios, Acumulado por Categorías (1984-2012).....	95
Figura 12. Desembolsos de Crédito Interno y Externo a Municipios por Categorías (1984-2012)	96
Figura 13. Magnitud de los Desembolsos de Crédito Interno y Externo a Municipios por Categorías (1984-2012).....	97

Figura 14. Respaldo a los Desembolsos de Crédito Interno y Externo de los Municipios por Categorías (1984-2012).....	98
Figura 15. Intereses de la Deuda Pública de los Municipios por Categorías (1984-2012).....	99
Figura 16. Respaldo a Intereses de la Deuda Municipal por Categorías (1984-2012).....	100
Figura 17. Capacidad de pago Municipal por Categorías según Ley 358 de 1997 (1984-2012).	101
Figura 18. Índice de Hunter por Categorías Municipales (1984-2012).....	106
Figura 19. Magnitud de Déficit (-) y Superávit (+) por Categorías Municipales (1984-2012).	108
Figura 20. Magnitud de Desembolsos de Crédito Municipal por Categorías (1984-2012).....	108

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo A. Impuesto a las ventas transferido hacia los departamentos, municipios y distrito especial de Bogotá.....	129
Anexo B. Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) transferidos a los gobiernos territoriales.....	129
Anexo C. Asignación de potestades legales a los gobiernos territoriales para gravar.....	129
Anexo D. Proyectos y programas financiados por FINDETER.....	130
Anexo E. Principales dictámenes de la Constitución Política de 1991 en materia de organización territorial.....	131
Anexo F. Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) transferidos a los departamentos.....	135
Anexo G. Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) transferidos a los municipios.....	135
Anexo H. Disposiciones tributarias de la Ley 488 de 1998.....	136
Anexo I. Destinación de los recursos del monopolio de los juegos de suerte y azar para los entes territoriales.....	137
Anexo J. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio según disposición del artículo 288 de la Constitución Política de 1991.....	137
Anexo K. Evolución del número de entidades territoriales y otras formas de organización administrativa en el territorio (1964-2010).....	138
Anexo L. Listado de Municipios por Categoría según Ley 617 de 2000 para el año 2009.....	139

RESUMEN.

TÍTULO: DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL EN COLOMBIA (1984-2012)*

AUTOR: MAYRA DELGADO MARTÍNEZ**

PALABRAS CLAVES: Descentralización Fiscal, Deuda Pública Municipal, Finanzas Municipales, Categoría Municipal, Independencia Fiscal, Transferencias, Ley 358 de 1997.

DESCRIPCIÓN:

El presente documento tiene como finalidad identificar la relación entre la descentralización fiscal y la dinámica del endeudamiento público municipal colombiano, particularmente en el periodo 1984-2012, a la luz de un acercamiento teórico, legal, normativo y estadístico de los procesos.

Tras la constitucionalización de la descentralización en el año 1991, se presentó a finales de los años noventa una profunda crisis económica, fiscal e institucional, que incentivó la adopción de una serie de reformas legislativas y constitucionales, entre las cuales se destacaron la implementación de límites a los gastos de funcionamiento (Ley 617 de 2000), límites de endeudamiento municipal (Ley 358 de 1997), Marcos Fiscales de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003), entre otras; para frenar la crisis y acatar las recomendaciones del acuerdo firmado en el año 1999 con el FMI – Fondo Monetario Internacional. Determinaciones que restaron carácter autónomo a los municipios, pero que al mismo tiempo estabilizaron, en la década de los años dos mil, los saldos de endeudamiento municipal.

Para ello se aplicará una revisión estadística sobre la dinámica de las finanzas públicas municipales, tomadas de las ejecuciones presupuestales reportadas por el DNP – Departamento Nacional de Planeación, seguida de una estimación del índice de independencia fiscal (Índice de Hunter) para determinar el grado de descentralización fiscal del proceso durante el periodo de estudio y considerarlo, bajo el contexto histórico y legal inicial, con la dinámica del endeudamiento público municipal.

* Trabajo de Grado.

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía y Administración. Director M. Sc. Freddy Jesús Ruíz Herrera.

ABSTRACT.

TITLE: FISCAL DECENTRALIZATION AND MUNICIPAL PUBLIC DEBT IN COLOMBIA (1984-2012)*

AUTHOR: MAYRA DELGADO MARTÍNEZ**

KEYWORDS: Fiscal Decentralization, Municipal Public Debt, Municipal Finance, Municipal Category, Fiscal Independence, Transfers, Law 358 of 1997.

DESCRIPTION:

The following document aims to identify the relationship between fiscal decentralization and the dynamics of the Colombian municipal public debt, particularly in the period of 1984-2012, on the light of a theoretical, legal, regulatory and statistical approach of processes.

After the constitution of decentralization in 1991, it introduced in the late nineties a deep economic, fiscal and institutional crisis, which encouraged the adoption of legislative and constitutional reforms, including the implementation of the limits to the Operative expenditure (Law 617 of 2000), municipal debt limits (Law 358 of 1997), Medium Term Fiscal Frameworks (Law 819 of 2003), among others; to stem the crisis and comply with the recommendations of the agreement signed in 1999 with the IMF - International Monetary Fund. Determinations that subtracted autonomy to municipalities, but at the same time stabilized in the 2000's the municipal debt balances.

For this, will be applied a statistical review of the dynamics of municipal public finance taken from the budget executions reported by the DNP - National Planning Department, followed by an estimate of the rate of fiscal independence (Hunter Index) to determine the degree of fiscal decentralization process during the period of study and consider it, under the initial historical and legal context, with the dynamics of the municipal public debt.

* Bachelor Thesis.

** Human Sciences Faculty. Economics and Management School. Director M. Sc. Freddy Jesús Ruíz Herrera.

INTRODUCCIÓN.

El Estado Colombiano centralista fundado por la Constitución de 1886 dio su primer paso legislativo hacia la descentralización fiscal a finales de la década de los sesenta, con la reforma constitucional de 1968, sentando el precedente de este largo proceso, al decretar la transferencia de un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación, a las entidades territoriales por concepto de “Situado Fiscal”. Para los años 1970 y 1980 se continuó dictaminando leyes con espíritu descentralizador, pero fue hasta la declaración de la Constitución Política de 1991 donde se constitucionalizó la transferencia de autonomía del Gobierno Nacional Central a los gobiernos municipales, tanto en asuntos fiscales, administrativos y políticos.

Sin embargo las políticas de descentralización fiscal requirieron, según el FMI - Fondo Monetario Internacional, ceder ante la crisis fiscal territorial de finales de la década de los noventa. El panorama mostraba a la autofinanciación fiscal como única posibilidad para los municipios de más alta categorización¹, mientras las transferencias se convertían en el principal medio de financiamiento territorial y el gasto público, el déficit y la deuda incrementaban excesivamente.

Como mecanismos de reajuste ante la crisis, el Gobierno Nacional adoptó una serie de medidas y salvavidas que permitirían sostener los pagos de la deuda, pero condicionarían los ingresos y antepondrían inflexibilidades presupuestales, limitando el carácter teórico fundamental de la descentralización, restando opciones de libre gestión a los entes territoriales para el manejo de la inversión y la deuda que se había contraído, bajo el mismo supuesto de autonomía.

El objeto principal de este documento es analizar la evolución estructural e identificar la relación, entre la dinámica de la descentralización fiscal y el

¹ Categorización según parámetros de la Ley 136 de 1994, luego modificada por la Ley 617 de 2000.

endeudamiento público municipal colombiano, a partir de una revisión teórica, constitucional y normativa, así como un reconocimiento de la dinámica fiscal municipal, mediante la revisión de las ejecuciones presupuestales de 1.102 municipios colombianos agrupados por categorías (según Ley 617 de 2000) durante los años 1984-2012 y 2000-2012.

Este documento está dividido en cinco capítulos. El primero presenta un acercamiento teórico a la descentralización fiscal. El segundo, un seguimiento legal y constitucional al proceso de descentralización fiscal en Colombia reconociéndose su contexto y diseño estructural desde los años sesenta hasta el año 2012. En el tercero, se hace un seguimiento a la evolución de las finanzas públicas municipales colombianas durante los años 1984-2012. Como cuarto capítulo se aborda el endeudamiento municipal mediante una revisión teórica y normativa, al igual que un seguimiento a sus indicadores durante los años 1984-2012 y 2000-2012 según datos estadísticos disponibles. El último capítulo plantea identificar la relación entre la descentralización fiscal y el endeudamiento municipal, mediante un análisis sobre los índices de autonomía fiscal y el comportamiento de la deuda.

1. ACERCAMIENTO TEÓRICO A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL.

Para abordar el tema de la descentralización, es relevante argumentar el propósito intervencionista del Estado, el cual según el enfoque tradicional neoclásico es responsable de identificar y corregir cualquier falla en el funcionamiento del mercado, pues estas distorsionan la asignación y utilización de bienes y recursos, impidiendo alcanzar el máximo bienestar social²; el intervencionismo estatal es justificado por Garay Salamanca y Salcedo-Albarán³ para asegurar una determinada distribución del ingreso considerada socialmente razonable.

Fue Alexis de Tocqueville⁴ el primero en mencionar la idea de la descentralización, además la consideró como la forma más adecuada de organización estatal, argumentando que *“si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado”*⁵

En la literatura económica neoclásica la descentralización fiscal es analizada como un mecanismo que aumenta la eficacia en el cumplimiento de las funciones del sector público, funciones definidas por Musgrave R. y Musgrave P.⁶ como asignación, distribución y estabilización de los bienes, recursos y servicios

² Entendido como el óptimo de Pareto: si se cumplieran las condiciones de competencia perfecta, la compra-venta de bienes y factores llevaría a un óptimo en el que sería imposible mejorar la situación de uno sin empeorar la de otro.

³ GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y SALACEDO-ALBARÁN, Eduardo. Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. *En*: 25 años de descentralización en Colombia. Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010. p. 89-137. ISBN 978-958-9.

⁴ TOCQUEVILLE, A. De la démocratie en Amérique. Gallimard. Paris, 1835. *Citado por*: FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2001, no. 12, p. 27. ISBN 92-1-321823-0.

⁵ FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2001, no. 12, p. 27. ISBN 92-1-321823-0.

⁶ MUSGRAVE, R., y MUSGRAVE, P. Public finance in theory and practice, 1959. *Citado por*: BANCO DE LA REPÚBLICA, Finanzas públicas regionales de Colombia: 1980 – 1987, p. 34.

públicos; distintas discusiones teóricas han abordado el tema sobre cual nivel gubernamental cumple mejor cada una de estas tareas.

Musgrave R y Musgrave P⁷ señalan que la distribución y estabilización son convenientemente manejadas por el Gobierno Nacional Central, mientras la asignación de recursos, particularmente en la oferta y provisión de bienes públicos, es una función más eficiente si es asumida por los gobiernos locales o territoriales.

El argumento central de la teoría tradicional del federalismo fiscal que respalda la transferencia de poder a gobiernos locales es el Teorema Central de la Descentralización de Oates⁸, el cual establece que:

“Para un bien público -cuyo consumo está definido para subconjuntos geográficos del total de la población y cuyos costos de provisión de cada nivel de producto del bien de cada jurisdicción son los mismos para el gobierno central o los gobiernos locales- será siempre más eficiente (o al menos tan eficiente) que los respectivos gobiernos locales provean los niveles de producto pareto-eficientes a sus respectivas jurisdicciones que la provisión por el gobierno central de cualquier nivel prefijado y uniforme de producto para todas las jurisdicciones.”⁹

Oates estipula que la provisión de bienes y servicios público a nivel local es más eficiente, pues se adapta a los requerimientos y necesidades heterogéneas de cada localidad, entre tanto la provisión por el Gobierno Nacional Central es homogénea para todas las localidades; bajo esta lógica es conveniente otorgar el mayor grado de descentralización, con objeto de acercarse a las demandas y mandatos del ciudadano, entendiendo que mientras menor sea el tamaño de los

⁷ AGHÓN y KRAUSE-JUNK, Op. cit., p. 34.

⁸ OATES, W. Fiscal Federalism. 1972. Citado por: AGHÓN, Gabriel y KRAUSE-JUNK, Gerold. Descentralización fiscal: marco conceptual. En: Serie Política Fiscal. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL, 1993, no. 44, p. 9.

⁹ *Ibíd.*, p. 9.

gobiernos locales, mayor será la homogeneidad en las preferencias y la disponibilidad de información.

La determinación del tamaño óptimo de los gobiernos locales, es según Garay Salamanca y Salcedo-Albarán¹⁰ sólo aquella que garantice y asegure la asignación de bienes y servicios públicos; cuando una localidad no adecua ni garantiza la provisión de bienes y servicios públicos a las preferencias de los ciudadanos, estos se desplazan hacia otras que las ofrecen.

Esta teoría adicional de migración es abordada por Charles Tiebout¹¹ bajo los supuestos de:

- (1) Libre movilidad entre localidades.
- (2) Conocimiento sobre los ingresos y gastos públicos de cada localidad.
- (3) Gran número de habitantes así como un número suficiente de localidades con estructuras fiscales distintas.
- (4) No hay restricciones debidas a oportunidades de empleo.
- (5) No hay externalidades entre localidades o territorios.
- (6) El tamaño óptimo de la población en cada localidad está determinado por el costo medio mínimo de producción del bien público.
- (7) Cuando el tamaño de la población en cada localidad es menor que el óptimo, los habitantes buscan atraer nuevos pobladores, lo contrario también ocurre.

La mayoría de supuestos presentados por Tiebout son contrarios a la realidad territorial, además plantea que la revelación de las preferencias de los individuos no es producto de un proceso de mercado, según Oates¹² ellos no eligen exactamente donde prefieren vivir, pues la decisión de cambiar de localidad reside

¹⁰ GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y SALACEDO-ALBARÁN, Eduardo, Op. Cit., p. 89-137.

¹¹ TIEBOUT, C. A pure theory of local government expenditures, 1956. Citado por: CAMELO RINCÓN, Milton S. La teoría de los bienes público locales: Estado actual y reconsideraciones. Tesis de Maestría. Bogotá D.C.: Biblioteca Digital, Reposorio Institucional, Universidad Nacional [en línea], mayo, 2010 [consultado 2013-02-15]. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3269/1/TESIS_MAESTR%C3%8DA_MILTON_CAMELO.pdf>.

¹² OATES, W. Fiscal federalism, 1972. Citado por: Ibíd., p. 17.

no solamente en sus preferencias, sino en las oportunidades de conseguir un mejor empleo¹³.

Una vez los niveles y límites territoriales están definidos constitucionalmente, la descentralización transfiere facultades a cada uno de ellos, sin embargo estas van acompañadas de restricciones y potestades establecidas por el Gobierno Nacional, haciendo de cualquier proceso descentralizador un acontecimiento único, donde se pueden aplicar diferentes combinaciones fiscales intergubernamentales.

Aghón y Krause-Junk¹⁴ destacan dos modelos de descentralización, el primero cuando el Gobierno Nacional Central es el agente interventor y regulador de las decisiones de los gobiernos territoriales, pero reconoce la ejecución descentralizada en la distribución final, este se denomina modelo principal-agente, está especialmente cargado de restricciones y usa a las transferencias intergubernamentales como instrumento orientador del gasto público local y regional hacia sectores específicos.

El segundo modelo aumenta significativamente las competencias y responsabilidades territoriales en asuntos tales como gastos e ingresos, conocido como el modelo de escogimiento fiscal local, caracterizado por el autofinanciamiento y un grado mayor de autonomía en la toma de decisiones territoriales.

Ambos modelos deben asignar responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno e identificar las preferencias de sus habitantes, igualmente mantener una relación cercana entre los ciudadanos y sus gobernantes, pues con el control social se podrá castigar o premiar los gobiernos con el voto y este se usará como una herramienta de orientación eficiente del gasto público.

¹³ FINOT, Op. cit., p. 29.

¹⁴ AGHÓN y KRAUSE-JUNK, Op. cit., p. 9.

Una desventaja de la descentralización son las disparidades territoriales en términos de ingresos que para ser corregidas requieren transferencias, las cuales son clasificadas por el Gobierno Nacional Central como condicionadas y no condicionadas; las condicionadas pueden ser proporcionales al nivel de prestación de un servicio o por una cantidad fija, estas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que generan externalidades, y las no condicionadas lo serían para redistribuir el ingreso.

La combinación entre los distintos elementos y niveles en el proceso descentralizador, requiere adicionalmente la determinación gubernamental sobre qué mecanismos y fuentes van a financiarlo, Musgrave R.¹⁵ señala tres fuentes principales de ingresos: los impuestos, las transferencias y la deuda, centrando su discusión sobre los dos últimos en mención.

En cuanto a las transferencias señala el riesgo de dependencia hacia el Gobierno Central por parte de los gobiernos territoriales, tanto en sus ingresos (por las transferencias) como en sus gastos (por las condicionalidades), sin embargo representan un mecanismo correctivo de desigualdades o desequilibrios fiscales involuntarios.

En materia de financiación mediante deuda pública apoya su limitación, pues la emisión de deuda es un mecanismo para la implementación de políticas macroeconómicas de estabilización, atribuido únicamente al Gobierno Nacional Central, excluyendo de esta manera a los gobiernos territoriales, además la imposibilidad de monetizar la deuda territorial, hace que su nivel se limite a la previsión de ingresos para no crear problemas de financiación futuros.

¹⁵ MUSGRAVE, R. Who should tax, where and what? 1993. Citado por: ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago, ARIZAGA JUNGUERA, María Concepción y APARICIO PÉREZ, Antonio. Descentralización fiscal y crecimiento del gasto público en España. Un análisis desde los principios de la economía política constitucional. En: Anales de Economía Aplicada. Oviedo: Universidad de Oviedo, XIV Reunión ASEPELT, 2000, ISBN 84-699-2357-9.

Musgrave R.¹⁶ justifica la financiación mediante endeudamiento de los gobiernos territoriales únicamente en casos donde sea destinada a proyectos de inversión pública que reporte beneficios futuros a largo plazo, donde la población actual no deba asumir todos los costos, sino que estos se repartan entre todos los beneficiarios presentes y futuros.

El espectro de posibilidades descentralizadoras es amplio y según Finot¹⁷ comprueban la complejidad en la aplicación y especialmente en la medición de este proceso, *“cada país debe decidir cuál es el grado deseable de centralización y descentralización de sus funciones y competencias y analizar cuáles son los mecanismos de financiación más acordes y adecuados a promover”*¹⁸.

La descentralización significa transferencia de responsabilidades, competencias y/o recursos del Gobierno Nacional Central a los gobiernos territoriales, para que facultados con estos se acerquen a las necesidades y preferencias de sus ciudadanos, ya que como gobiernos locales conocen y están más cerca de los requerimientos de su localidad, garantizando de esta manera un eficiente gasto público.

El Gobierno Nacional es quien decidirá que responsabilidades y proporción de gastos transferirá y bajo que condicionalidades, dependiendo de la historia centralista o federalista del país, los intentos de delegación, descentralización y/o desconcentración anteriores y el grado de descentralización que se desee alcanzar. También deberá tener en cuenta las fuentes de financiamiento del proceso, el grado de decisión legal, administrativa y de utilización de los ingresos municipales.

¹⁶ *Ibíd.*, p. 6.

¹⁷ FINOT, *Op. cit.*, p. 29.

¹⁸ AGHÓN y KRAUSE-JUNK, *Op. cit.*, p. 12.

2. DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA (1968-2012).

Durante el siglo XX, Colombia se caracterizó por un sistema fiscal centralista legado de la “Regeneración”¹⁹ y su Constitución de 1886, etapa en la cual el Gobierno Nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos; sólo con la Reforma Constitucional de 1968 y la Ley 33 de 1968 se dieron los primeros pasos legislativos a favor de la descentralización fiscal, disposiciones que pretendía aumentar la autonomía de las entidades territoriales y “actualizar” el manejo fiscal del Estado.

El proceso de descentralización fiscal avanzó lentamente durante los años 1970 y 1980, acelerándose a inicios de los años noventa mediante la expedición de la Constitución Política de 1991, donde Colombia adoptó la condición legislativa de “*un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...*”²⁰.

Después de proclamada la Constitución se sancionaron un conjunto de decretos, leyes y actos legislativos complementarios como la Ley 60 de 1993, la cual desarrolló el marco legal de la descentralización y otros correctivos como la Ley 715 de 2001, donde se implementó el Sistema General de Participaciones (SGP) reemplazando el anterior esquema de repartición de recursos de la Ley 60 de 1993, medidas tendientes en su mayoría a re-centralizar funciones antes transferidas.

Para reconocer el diseño de la descentralización fiscal colombiana, en este apartado se indicará el contexto, el desarrollo y las medidas básicas descentralizadoras en cinco secciones. La primera describe brevemente el debate

¹⁹ La Regeneración surge como un movimiento político encabezado por el dirigente conservador Miguel Antonio Caro y el liberal Rafael Núñez, como manifestación al liberalismo radical de la Constitución de Rionegro de 1863. Véase RESTREPO, Gonzalo. 1922. El régimen departamental en Colombia. Tesis de doctorado, Universidad Nacional, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Bogotá D.C.: Editorial Minerva, 1922. p. 36-37

²⁰ LEGIS. Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A, 2004. p. 1

pos-independista sobre la organización estatal, seguido de los antecedentes de la descentralización y sus primeros intentos, la municipalización de los años ochenta, la constitucionalización de los años noventa, los posteriores actos de reforma, y finalmente las dificultades y perspectivas más relevantes del proceso.

2.1. EL DEBATE SOBRE EL MODELO DE ORGANIZACIÓN ESTATAL (1820-1886).

Tras la independencia, Colombia fue organizada durante el siglo XIX entre el centralismo y federalismo, esta elección obedeció al resultado eventual de sus guerras civiles, causadas por la diferencia de pensamientos políticos y económicos, la carencia de experiencia y manejo político de sus novatos dirigentes y sus comportamientos radicales.

Las primeras cuatro Constituciones (1821, 1830, 1832 y 1843) organizaron al Estado colombiano de forma centralista, las posteriores tres (1853, 1858 y 1863) de manera federalista. No obstante en 1886 la Constitución de Caro y Núñez retomó el centralismo, propio de la tradición colonial del Virreinato del Nuevo Reino de Granada (1717-1819) y de los primeros 32 años de gobierno de la recién fundada República.

La política federalista más notable fue la establecida por la Constitución de 1858, durante la administración Mariano Ospina Rodríguez, quien constitucionalmente fundó la Confederación Granadina, una nación de veintinueve (29) provincias con autonomía fiscal y de recaudación tributaria; sin embargo como su planteamiento fue sancionado por mayoría conservadora, el descontento y brecha bipartidista detonaron cinco (5) años después en una guerra civil (1859-1862) donde el liberal Tomas Cipriano de Mosquera tomó la dirección del país declarándose dictador.

El gobierno Cipriano de Mosquera convocó y publicó una nueva Constitución federalista más radical “la Constitución de Rionegro - 1863” o “la Constitución de los Angelitos”²¹, fundando los Estados Unidos de Colombia, una Nación integrada por nueve (9) Estados independientes en términos fiscales y legales, con sus propios presidentes²², Constituciones, gobiernos y ejércitos, donde se concedía la libertad de culto, imprenta, comercio y porte de armas, mientras cada Estado podría reglamentar a su disposición el mecanismo de votación que considerase para elegir sus gobernantes, además si el congreso lo aprobaba, un Estado podía declarar guerra a otro Estado; contexto que radicalizó violentamente el federalismo.

Para mediados de la década de 1880 la economía nacional sufrió un colapso y explotó una crisis fiscal que afectó a las regiones, se manifestaron fuertes conflictos desatando una guerra civil; como respuesta el gobierno Caro y Núñez promulgó una nueva Constitución en 1886 fundando la hasta hoy conocida República de Colombia, que “reorientaría” a la unidad nacional y a la centralización.

Las principales medidas fiscales adoptadas consistieron en recuperar el control centralista al nacionalizar las rentas de los monopolios del alcohol, el tabaco, los gravámenes sobre la minería y los mataderos, además con el fin de reducir el poder político regional se dividieron las regiones en departamentos²³, aumentando su número y dejándolos bajo tutela de un prefecto o gobernador delegado por el Gobierno Nacional²⁴.

²¹ El término Constitución de los Angelitos es una cita del profesor Luis Arturo Gil en referencia al comentario de Víctor Hugo “más allá de la leyenda según la cual, cierto o no, al conocerla hizo decir al escritor francés Víctor Hugo, que se trataba de una carta política para un país de ángeles” Véase La herencia de la Constitución de Rionegro. En: El Espectador.com. Bogotá D.C., 08, mayo, 2013. Nacional. Disponible en: <<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/herencia-de-constitucion-de-rionegro-articulo-420974>>.

²² Elegidos cada dos (2) años.

²³ Para 1904 en la administración del General Rafael Reyes Prieto.

²⁴ LLERAS DE LA FUENTE, Carlos y POSADA GREIFFENSTEIN, Jorge. Descentralización política, fiscal y administrativa después de la Constitución de 1991: organicemos mejor a Colombia. Bogotá D.C. 1991. p. 60.

Sin embargo de la pasada tradición federalista surgió una revolución pacífica hacia la dictadura del General Reyes, en contra de la “*centralización de las rentas y el despojo de la hacienda departamental. El movimiento nacional que derribó aquella dictadura en 1909 no solamente devolvió a los departamentos las rentas arrebatadas, sino que llevó a cabo una nueva constituyente en 1910.*”²⁵

Después de 1910 el esquema básico de la descentralización administrativa y fiscal se mantuvo sin cambios durante la mayor parte del siglo XX junto con las luchas por el poder entre liberales y conservadores, marcando un largo período de violencia bipartidista, que sólo cedió hacia 1957 con la sucesión presidencial y reparto de cuotas del poder entre ambos partidos, acuerdo bipartidista conocido como el Frente Nacional, disuelto en 1986²⁶ y reemplazado por la “normalidad” democrática multipartidista.

2.2. ANTECEDENTES DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA (1968-1982).

Con la Constitución de 1886 Colombia adoptó la configuración de un Estado políticamente centralista y administrativamente descentralizado, la centralización significó la previa autorización por la(s) autoridad(es) de orden superior sobre las decisiones de cualquier administración territorial, mientras la descentralización se manifestó en la decisión y definición de funciones y responsabilidades por parte del poder ejecutivo para los departamentos y municipios, como el cobro de ciertos impuestos²⁷.

²⁵ RESTREPO, Op. cit., p. 10-11

²⁶ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Bogotá D.C.: Dirección de Desarrollo Territorial, 2002, vol. 1. p. 34.

²⁷ *Ibid.*, p. 34-35.

Esta centralización política y esquema primario de descentralización administrativa se mantuvo hasta 1968, cuando el gobierno Carlos Lleras Restrepo incluyó el término de descentralización técnica o por servicios y creó el Situado Fiscal (SF).

Gobierno Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) Operación Colombia:

Con la **Reforma Constitucional de 1968** se sentaron las bases fiscales y de un nuevo mecanismo de transferencias intergubernamentales denominado Situado Fiscal (SF), se reasignó una parte de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) entre los departamentos, intendencias, comisarías y el distrito especial de Bogotá, donde las transferencias del Situado Fiscal fueron fijadas tres años después con la expedición de la Ley 46 de 1971.

Para 1968 se expidió el **Acto Legislativo 01** por el cual, se incorporaron como entidades territoriales de la República a los municipios o distritos municipales, situación que configuró la descentralización territorial y se mantuvo hasta el año 1991.

Para el mes de noviembre de 1968 se ordenó la cesión gradual de un porcentaje de los recaudos sobre el impuesto a las ventas²⁸ hacia los departamentos, el distrito especial de Bogotá y los municipios mediante la **Ley 33 de 1968**²⁹; esta transferencia sería de propiedad exclusiva para cada entidad, asignando el 10% de su recaudo para el año de 1969, el 20% para el año 1970 y el 30% para 1971.

Esta cesión se distribuiría entre los departamentos y el distrito especial de Bogotá inicialmente en un 70%, de acuerdo a la proporción de sus habitantes³⁰, mientras el 30% restante entre estas mismas entidades en partes iguales. El monto cedido a los departamentos posteriormente debía ser transferido en un 50% a sus

²⁸ Creado por el Decreto Ley 3288 de 1963 y modificado por el Decreto Ley 1595 de 1966, este último obligaba a los contribuyentes a dar información del monto de impuestos pagado en sus compras, esto facilitaría más adelante el establecimiento del Impuesto al Valor Agregado (IVA).

²⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 33. (15, noviembre, 1968). Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1968. no. 32667.

³⁰ De acuerdo al último censo poblacional realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE).

respectivos municipios, (Ver Anexo A) inicialmente estos recursos eran de libre destinación, sin embargo, durante la década de 1970 se expidieron la Ley 22 de 1973 y la Ley 43 de 1975, condicionando y dando destinación específica a estas transferencias.

Para 1969 el gobierno escogió a la Universidad de Harvard y al profesor Richard Musgrave para dirigir una misión decretada el 4 de abril de 1968, la cual en su informe tildó de “anacrónico”³¹ el impuesto de industria y comercio, resaltó la importancia de la actualización de los avalúos catastrales para elevar los recaudos de los impuestos prediales, consideró como una responsabilidad municipal a la educación primaria, mientras la salud requería mayor nacionalización, sugería también reforzar la contribución de valorización, estas y otras propuestas fueron planteadas por la Misión Musgrave y advertidas por la administración Pastrana Borrero.

2.2.1. Gobierno Misael Pastrana Borrero (1970-1974) Las Cuatro Estrategias:

Luego de tres años de la Reforma Constitucional de 1968 se legitimó el sistema de transferencias intergubernamentales mediante la **Ley 46 de 1971**³², la cual ordenó la cesión de un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) a los gobiernos territoriales por concepto de Situado Fiscal (SF). Este regiría a partir del año 1973 y se transferiría inicialmente el 13% de los ICN, para el año 1974 aumentaría al 14% y para 1975 alcanzaría el 15%.

Un 30% del Situado se distribuiría en partes iguales para los departamentos, intendencias, comisarías y el distrito especial de Bogotá por concepto de Situado Fiscal Territorial y el restante 70% en proporción con la población de las entidades territoriales por concepto de Situado Fiscal Poblacional.

³¹ JUNGUITO B, Roberto y RINCÓN, Hernán. 2004. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. En: Seminario Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana. (6, Agosto). Bogotá D.C. 2004. p. 67.

³² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 46. (31, diciembre, 1971). Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1971. no. 33520.

Sin embargo la disposición de estos recursos fue reglamentada y atada para gastos en funcionamiento de educación primaria y salud pública (Ver Anexo B) y su administración no estaba en manos directamente de los departamentos y municipios, sino de dos nuevas instituciones: los Fondos Educativos Regionales (FER) y de los Servicios Seccionales de Salud (SSS), por lo tanto este no resultó ser un mecanismo real de descentralización.

Las transferencias de estos recursos estaban ligadas a los Ingresos Corrientes de la Nación y estarían condicionadas por el ciclo económico, aumentando en épocas de auge y disminuyendo en épocas de crisis, limitando las políticas fiscales anti-cíclicas como herramienta de estabilización económica.

2.2.2. Gobierno Julio Cesar Turbay Ayala (1978-1982) Plan de Integración Nacional (PIN): Este gobierno reconoció el excesivo centralismo y la carencia de autonomía territorial, formuló la descentralización como uno de los objetivos e instrumentos para solucionar la situación territorial en su Plan de Desarrollo Plan de Integración Nacional (1979-1982)³³, pero sólo en marzo de 1981 promulgó la única reforma con carácter descentralizador de su administración, buscando incorporar la planeación regional, distrital, metropolitana y municipal con el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

El ensamble entre la planeación territorial y nacional sería facilitada por los Consejos Departamentales de Planeación, creados por la **Ley 38 de 1981**³⁴, los cuales asegurarían la participación y el desarrollo regional dentro del contexto nacional y promoverían las políticas descentralizadoras, sin embargo, el intento de

³³ REPÚBLICA DE COLOMBIA. Plan de Integración Nacional (PIN) 1979-1982. Bogotá D.C.: República de Colombia, 1979. 549 p.

³⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 38. (26, marzo, 1981). Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1981. no. 35760.

armonizar y fortalecer la planeación territorial con la nacional se tradujo en duplicidad de funciones y de gasto entre los distintos niveles de gobierno.

El logro de la administración Turbay consistió en la creación, ampliación y fortalecimiento de políticas para el desarrollo regional y municipal. El Plan de Integración Nacional (PIN) consideraba a la descentralización como un medio para alcanzar la autonomía municipal, por esa razón el PIN fomenta una política de apoyo *“a la provincia colombiana y a sus polos de desarrollo para que en estas regiones existan condiciones permanentes que retengan la iniciativa local, los recursos propios y el compromiso de su clase dirigente de asumir la responsabilidad y la autoridad para dirigir con independencia su propio desarrollo.”*³⁵

Entre las principales políticas sociales y logros del Plan de Integración Nacional se encuentran la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN) y los Programas de Integración de Servicios y Participación Comunitaria (IPC), que influirían transversalmente en las demás políticas, especialmente en la salud, educación, trabajo y seguridad social.

El Plan de Desarrollo del gobierno Turbay también *“desconcentró funciones administrativas para aumentar la eficiencia general de la administración y dar a las regiones una mayor participación y responsabilidad en las decisiones que afectan su desarrollo”*³⁶, cabe resaltar el aumento de cobertura en la educación, salud y alimentación tanto rural como urbana³⁷ contribuyendo a sentar las primeras bases de la descentralización de servicios públicos básicos.

³⁵ REPÚBLICA DE COLOMBIA, Op. cit., p 27.

³⁶ *Ibíd.*, p. 129.

³⁷ *Ibíd.*, p. 143.

2.3. LA MUNICIPALIZACIÓN TERRITORIAL EN COLOMBIA (1983-1990).

El descubrimiento de las bondades³⁸ de la descentralización por parte de los organismos y agencias multilaterales³⁹, una oleada de protestas y movimientos cívicos exigiendo la prestación de servicios públicos al Estado y las transformaciones propias de cualquier sistema político, “forzaron” durante los años 1980 y 1990 la inserción del país a la dinámica de descentralización mundial.

La reunión de estos factores no fue planificada, incluso fue contradictoria porque, (i) “*los barones electorales*”⁴⁰ no estaban muy interesados en la apertura política territorial, pues el Gobierno Nacional Central tenían la capacidad de nombrar funcionarios territoriales; (ii) los movimientos cívicos buscaban una reforma y una apertura política, para la participación de nuevos actores en la dinámica pública municipal; (iii) mientras los organismos multilaterales impulsaban la apertura social, política y particularmente de mercado. “*Todo este complejo de contradicciones fue recogido por el diseño institucional que finalmente cristalizó la descentralización a la colombiana.*”⁴¹

2.3.1. Gobierno Belisario Betancur (1982-1986) Cambio con Equidad: En 1981 se desarrolló la Misión de Finanzas Intergubernamentales o Misión Bird-Wiesner, según la misión los entes territoriales estaban “*afectados por una severa*

³⁸ Eficiencia, transparencia y legitimidad, Véase GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En: 25 años de descentralización en Colombia. Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010. p. 13.

³⁹ En particular el Banco Mundial, Véase *Ibíd.*, p. 25.

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 25.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 25.

*pereza fiscal y el gasto estaba mal estructurado*⁴², enfatizó el mejoramiento del desarrollo municipal, la eficiencia del gasto público y la generación de recursos propios en todos los niveles de gobierno.

Las recomendaciones de la misión influyeron en la expedición de un importante conjunto de leyes de carácter descentralizador, tanto fiscal como político, la primera sentencia influenciada por la misión fue la **Ley 14 de 1983**⁴³ que ordenó la actualización del avalúo catastral cada cinco años, aumentó las tarifas del impuesto predial entre el 4% y el 12%, incrementó el impuesto de industria y comercio entre 2% y 7% para actividades industriales y entre 2% y 10% para actividades comerciales y de servicios, cedió a los departamentos y al distrito especial de Bogotá el impuesto de uso de automotores y de consumo de licores y aumentó las tarifas del impuesto de consumo de cigarrillos (Ver Anexo C), todas medidas tendientes al fortalecimiento de la generación de recursos propios.

Dos años después de la Ley 14 mediante la **Ley 76 de 1985**⁴⁴ se crearon las Regiones de Planificación⁴⁵ y los Fondos Regionales de Inversión para el desarrollo de cada región. Así mismo, reorganizó la estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP) para el cumplimiento más efectivo y coordinado de los objetivos de la Planeación Regional y Nacional, definió el objetivo y contenido básico de los Planes de Desarrollo Regional, los cuales forman parte del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, y señaló los mecanismos de participación para las regiones en la construcción y formulación de sus planes.

Con esta Ley se pretendía el fortalecimiento de la planeación territorial y la programación coordinada y conjunta del presupuesto territorial, organizando un

⁴² GUTIÉRREZ SANÍN, Op. cit., p. 15.

⁴³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 14. (06, julio, 1983). Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1983. no. 36288.

⁴⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 76. (08, octubre, 1985). Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1985. no. 36288.

⁴⁵ Actualmente Consejos Regionales de Planificación Económica (CORPES)

proyecto y ejecución consecuente de los recursos públicos regionales y nacionales, con objetivos transversales en común.

Tres meses después de promulgar la Ley 76 se modificó la Constitución Política mediante el **Acto Legislativo 01 de 1986**⁴⁶ para permitir por primera vez en la historia del país la elección de alcaldes mediante voto popular⁴⁷, rompiendo con un siglo de relaciones intergubernamentales centralistas donde el presidente decidía quienes serían los gobernadores departamentales, mientras estos designaban a los alcaldes, esta reforma fue y es el paso más importante en materia de descentralización política.

El presidente Belisario Betancur “... tenía la obsesión de que la comunidad se acercara a sus gobernantes, de que en tanto y en cuanto la comunidad estuviera más cerca de sus gobernantes, estos gobernantes podían sentirse más estimulados, más apoyados para gobernar e incluso más vigilados y controlados. Y por supuesto, serían más eficientes...”⁴⁸

Para 1986 el gobierno Betancur ordenó la **Ley 12**⁴⁹ disponiendo un aumento gradual al porcentaje de recaudo sobre el impuesto a las ventas o Impuesto al Valor Agregado (IVA) cedido a los gobiernos territoriales por la Ley 33 de 1968. Durante el primer año, la transferencia del IVA sería de un 30,5% y aumentaría gradualmente hasta alcanzar el 50% para el año 1992 (Ver Tabla 1). Estos recursos estaban condicionados a la atención de gastos de funcionamiento e inversión hasta un 25,8%, mientras la diferencia sería utilizada exclusivamente en gastos de inversión previamente estipulados en el artículo 7 de esta Ley.

⁴⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01. (1, enero, 1986). Por el cual se reforma la Constitución Política. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1986. No. 37304.

⁴⁷ Colombia fue el último país andino en adoptar la elección popular de alcaldes, las primeras elecciones se dieron el segundo domingo de marzo de 1988.

⁴⁸ Entrevista de Tullia Falletti al expresidente Belisario Betancur, Véase FALLETI, Tullia G. Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. En: Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Octubre-diciembre, 2006, vol. 46 no. 183, p. 335.

⁴⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 12. (16, enero, 1986). Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1986. no. 37310.

Tabla 1. Extensión gradual del impuesto a las ventas transferido a los gobiernos territoriales.

Año	IVA	Distribución				Destinación
		Distrito especial de Bogotá, Municipios, Intendencias y Comisarias	Municipios, Intendencias y Comisarias con población menor a 100 mil habitantes	Intendencias y Comisarias (girado directamente por la Nación)	Departamentos, Intendencias y Comisarias, con destino a las Cajas Seccionales de Previsión	
1986	30,5%	25,8%	0,4%	0,7%	3,5%	Hasta 25,8% para gastos de funcionamiento e inversión. La diferencia entre ese valor y el tope de la asignación de la participación del Impuesto a las Ventas prevista para cada año, deberán utilizarla exclusivamente en gastos de inversión.
1987	32,0%	25,9%	1,8%	0,6%	3,5%	
1988	34,5%	26,4%	3,8%	0,6%	3,5%	
1989	37,5%	27,0%	6,0%	0,6%	3,8%	
1990	41,0%	27,55	9,0%	0,6%	3,8%	
1991	45,0%	28,0%	12,5%	0,6%	3,8%	
1992	50,0%	28,5%	16,8%	0,6%	4,0%	

Fuente: Ley 12, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

El gobierno Belisario Betancur fortaleció la descentralización fiscal y al mismo tiempo sentó precedente político al legislar la elección de alcaldes mediante voto popular, medidas tomadas bajo el contexto del tercer encuentro nacional de movimientos cívicos en 1983 y los acuerdos de paz de 1984-1985 firmados entre el gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.⁵⁰

2.3.2. Gobierno Virgilio Barco Vargas (1986-1990) Plan de Economía Social:

El gobierno Barco delegó facultades de nombramiento, traslado, remoción, control

⁵⁰ RESTREPO, Darío I. El futuro de la descentralización en Colombia. Bogotá D.C. Agosto, 2002. p. 15.

y administración general del personal docente y administrativo de los establecimientos educativos nacionales a los alcaldes municipales mediante la **Ley 29 de 1989**⁵¹, manteniendo el pago de nómina en manos del Gobierno Nacional; ya que desde 1975 correspondía el nombramiento de profesores a los gobernadores y las demás responsabilidades al Gobierno Nacional Central.

En enero de 1990 se reorganizó el sistema nacional de salud expidiendo la **Ley 10**⁵², a través de la cual se delegaron responsabilidades y recursos departamentales y municipales a los Servicios Seccionales de Salud (SSS) que administrarían el Situado Fiscal, mientras el nivel central a través del Ministerio de Salud, se encargaría de la creación de políticas de salud pública, las transferencias de recursos y el monopolio de los impuestos recibidos por los juegos de azar.

Esta delegación de responsabilidades y recursos no se hizo directamente a los entes territoriales, pues serían un intermediador de monitoreo y giro de recursos por esfuerzo propio para la financiación del régimen subsidiado, pero los recursos una vez transferidos serían administrados por los Servicios Seccionales de Salud (SSS).

2.3.3. Gobierno César Gaviria Trujillo (1990-1994) Revolución Pacífica Plan de Desarrollo y Social. Antes de la Constitución de 1991: En materia de fortalecimiento y unificación tributaria municipal el gobierno Gaviria estructuró una fusión de los gravámenes del impuesto predial, el impuesto de parques y arborización, de estratificación socioeconómica y la sobretasa de levantamiento catastral a un sólo gravamen denominado “Impuesto Predial Unitario - IPU”

⁵¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 29. (15, febrero, 1989). Por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988, y otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1989. no. 38713.

⁵² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ley 10. (10, enero, 1990). Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1990. no. 39137.

mediante la **Ley 44 de 1990**⁵³, cuya administración, recaudo y control correspondería a los municipios.

Además, autorizó a los consejos municipales el establecimiento de tarifas dentro de un rango de 1 al 16 por mil del avalúo catastral y también una tarifa superior (con límite hasta el 33 por mil) aplicable únicamente a los terrenos urbanizables no urbanizados y a los urbanizados no edificados, igualmente ordenó un ajuste anual a el valor de los avalúos catastrales a partir del 1 de enero de cada año, en un porcentaje⁵⁴ determinado por el Gobierno Nacional con previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES).

Las políticas y reformas fiscales de los años 1970 y 1980 según Iregui, Ramos, y Saavedra⁵⁵ mostraban el deseo del Gobierno Nacional Central de delegar y así descongestionar su presupuesto de gastos territoriales, pretendían ampliar la cobertura, mejorar la calidad y la eficiencia del gasto público, sin embargo la toma de decisiones políticas y fiscales siguió a cargo del Gobierno Nacional, la descentralización era parcial y condicionada, y durante esta etapa la falta de presencia estatal en muchas regiones del país junto a la presencia de grupos armados ilegales sectorizó y/o limitó drásticamente los alcances de las medidas.

⁵³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 44. (18, diciembre, 1990). Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1990. no. 39607.

⁵⁴ El porcentaje de incremento no será inferior al 70% ni superior al 100% del incremento del índice nacional promedio de precios al consumidor (IPC), determinado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), para el período comprendido entre el 1 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior.

⁵⁵ IREGUI, Ana María, RAMOS, Jorge y SAAVEDRA, Luz Amparo. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores de Economía. Bogotá D.C.: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, 2001, no. 175, 35 p.

2.4. CONSTITUCIONALIZACIÓN POLÍTICA (1991-1998).

La década de los años 1990 comenzó bajo una crisis institucional y política, que dio origen al movimiento estudiantil de la séptima papeleta, el cual, preocupado por la situación del país, especialmente por el conflicto armado, buscaba alternativas de solución ante la crisis. El impulso del movimiento apoyaba la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente y la expedición de una Constitución que enfrentara los nuevos desafíos y reemplazara la obsoleta constitución de 1886.

Tras el triunfo de la séptima papeleta y la Asamblea Nacional, se declaró una nueva Carta Constitucional en 1991, en la cual la descentralización adquirió el carácter de política nacional, que *“permitiría recuperar la credibilidad en las instituciones, daría mayores mecanismos de participación directa al pueblo en la toma de decisiones y en general, haría más eficiente la administración pública.”*⁵⁶

2.4.1. Gobierno César Gaviria Trujillo (1990-1994) Revolución Pacífica Plan de Desarrollo y Social. Luego de la Constitución de 1991: La **Constitución Política de 1991**⁵⁷ dictaminó dieciséis artículos (Ver Anexo E) que buscaban o delimitaban la descentralización política y fiscal. El **artículo 1** dio carácter de política gubernamental a la descentralización al definir a Colombia como *“un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista.”*⁵⁸

⁵⁶ *Ibíd.*, p. 6-7.

⁵⁷ Constitución Política de Colombia firmada el 4 de julio de 1991.

⁵⁸ LEGIS, Op. cit., p. 1.

De acuerdo a Palma y Rufián⁵⁹ la unidad y la centralización son diferentes, la primera se refiere a la igualdad de las leyes y derechos de los ciudadanos en la totalidad del territorio, permitiendo conjunción entre la unidad nacional y la descentralización de funciones y competencias, sin contradicciones.

El **artículo 209** plantea los principios de la función administrativa *“igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.”*⁶⁰

La diferencia entre estas tres formas de organización administrativa (descentralización, delegación y desconcentración) según Palma y Rufián⁶¹ radica en:

- (i) La descentralización tiene la facultad de brindar autonomía a los entes territoriales junto con la cesión de competencias, sobre las cuales puede actuar irrevocablemente.
- (ii) La delegación sólo transfiere competencias a los entes territoriales pero estos deben seguir bajo vigilancia, responsabilidad y rendimiento de cuentas al Gobierno Central.
- (iii) La desconcentración se entiende como la transferencia de competencias a funcionarios bajo el hecho de revocatoria en cualquier momento.

La categorización de Palma y Rufián permite identificar el carácter delegatario de las medidas legislativas de los años 1970 y 1980 anteriormente expuestas, al igual que las medidas de los años 1990 y 2000 que serán mencionadas más adelante.

La determinación y delimitación de competencias, como uno de los asuntos más importantes del proceso de descentralización, postuló en el **artículo 288** el

⁵⁹ PALMA, Eduardo y RUFÍÁN, Dolores. Las nociones de centralización y descentralización. Documento CPS. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 1989, no. 48. p. 36.

⁶⁰ LEGIS, Op. cit., p. 49.

⁶¹ PALMA y RUFÍÁN, Op. cit., p. 36.

establecimiento de una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, esta fue decretada 20 años después (Ver Anexo J) y será abordada en el numeral 2.5.3 de este capítulo.

Las entidades territoriales quedaron facultadas para el cobro de impuestos mediante el **artículo 294**, pero estos debían estar previamente determinados por leyes nacionales, tanto sus bases gravables como tarifas y bajo ninguna singularidad se concederían excepciones ni tratamientos tributarios especiales.

El segundo avance más importante en cuanto a descentralización política fue el **artículo 303** decretando la elección popular de gobernadores durante períodos de tres (3) años y sin posibilidad de reelección para el período siguiente, complementando el acto legislativo 01 de 1986 que permitía la elección popular de alcaldes municipales.

En los **artículos 306, 318, 319 y 321** determinadas entidades territoriales podrían integrarse o dividirse entre sí para facilitar, vigilar y/o controlar la prestación de servicios públicos, asegurar la participación de la ciudadanía e impulsar el desarrollo social y económico.

Específicamente los **artículos 306 y 319** aprobaron la integración territorial para fortalecer la cooperación, el primero autorizó la integración de dos o más departamentos en regiones administrativas y de planificación, con autonomía y patrimonio propio, el segundo determinó la integración de áreas metropolitanas de dos o más municipios con relaciones económicas, sociales o físicas en común, áreas que conforme a la ley podrían convertirse posteriormente en distritos.

El **artículo 318** permitió a los consejos dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales, cada una de ellas dispondría de una junta administradora local elegida popularmente.

Por otro lado el **artículo 321** autorizó la emisión de ordenanzas para crear provincias por iniciativa del gobernador, los alcaldes o el número de ciudadanos

determinados por la ley, estas deberían conformarse por municipios o territorios indígenas circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento.

El **artículo 320** permitió el establecimiento de categorías municipales de acuerdo a su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica para determinar sistemas diferentes de organización, gobierno y administración.

En el capítulo cuarto de la Constitución Política se dictaminó la distribución de recursos y competencias territoriales, los **artículos 356 y 357** establecieron la transferencia de un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) a los departamentos y municipios.

Puntualmente el **artículo 356** determinó la cesión de un porcentaje de los ICN mediante el Situado Fiscal (SF) a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla para financiar la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y la salud. Anualmente aumentarían los recursos transferidos hasta llegar a un porcentaje de los ICN que permitiera atender adecuadamente los servicios para los cuales se destina.

Seguidamente el **artículo 357** transfirió a los municipios un porcentaje de los ICN el cual aumentaría año tras año, del 14% en 1993 hasta alcanzar el 22% como mínimo en 2002, donde la Ley fijaría el aumento gradual de estas transferencias y definiría las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirían los municipios y las condiciones para su cumplimiento.

Después de la fijación gradual se distribuiría 60% en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas (NBI) y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio, y el 40% en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en la calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de cincuenta mil habitantes (50.000); la ley precisaría el alcance, los criterios de distribución y dispondría un porcentaje de estos ingresos para inversión en las zonas rurales.

Según Iregui, Ramos, y Saavedra⁶² los artículos 356 y 357 de la Constitución de 1991 difieren en la forma como determinan el origen y la destinación de los recursos de las transferencias, basándose en que el artículo 356 destinaría específicamente los recursos del Situado Fiscal para salud y educación, pero no determinó el porcentaje de los ICN que deberían transferirse bajo este concepto; mientras el artículo 357 definió los porcentajes de los ICN para cederse a los municipios, pero no estableció los programas de gasto que se financiarían con estos recursos, ni decretó su libre destinación, estos vacíos constitucionales fueron reglamentados dos (2) años después por la Ley 60 de 1993 colocando en marcha el sistema de transferencias, Ley que será abordada en este documento una página adelante.

Otra vacío del artículo 356 es la disposición de un aumento al Situado Fiscal hasta llegar a un nivel donde se “*garantizaría atender los servicios adecuadamente a los que va destinado*”⁶³, este nivel de garantía no fue objeto de determinación o referencia.

Los **artículos 360 y 361** determinaron el derecho a la participación territorial de las regalías por explotación de recursos naturales no renovables, y la creación de un Fondo Nacional de Regalías (FNR) cuyos recursos se destinarían en la promoción de la minería, preservación del ambiente y proyectos de inversión prioritarios.

Este fondo fue constituido tres (3) años después, mediante la Ley 141 de 1994, ocho (8) años más adelante la Ley 756 de 2002 destinó con fines específicos los recursos del FNR y las regalías giradas directamente a las entidades territoriales, la mayor proporción de los recursos debía invertirse prioritariamente en servicios públicos esenciales tales como salud, educación, electrificación, agua potable, alcantarillado, entre otros, condicionándolos pero ampliando las posibilidades para su inversión, convirtiéndola en la transferencia menos centralizada del proceso.

⁶² IREGUI, RAMOS, y SAAVEDRA, Op. cit., p. 7.

⁶³ LEGIS, Op. cit., p. 151.

En materia de ingresos corrientes el **artículo 362** garantizaría la propiedad exclusiva de los bienes y rentas tributarias o no tributarias de los entes territoriales provenientes de la explotación de monopolios, así como la protección constitucional de los impuestos municipales y departamentales, lo que implicó resguardo y garantía a los ingresos corrientes territoriales, principal recurso propio de libre inversión y destinación.

Dos años después de publicada la Constitución Política se notificó la **Ley 60 de 1993**⁶⁴, la cual devolvió (re-centralizó) la responsabilidad de nombramiento y administración de profesores a los departamentos que desde 1975 estaba a su cargo, y por la Ley 29 de 1989 había sido transferida a los municipios.

La Ley 60 además se encargó de poner en marcha el sistema de transferencias establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política al terminar de reglamentar la cesión de un porcentaje de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) para los departamentos y municipios, a los primeros mencionados se transferirían recursos bajo el concepto de Situado Fiscal (SF) (Ver Anexo F) en un porcentaje no menor al 23%, 23,5% y 24,5% para los años 1994, 1995 y 1996 respectivamente, se destinaría un 60% a educación, 20% a salud y 20% a educación o salud según metas de cobertura, mientras se distribuirían de acuerdo al artículo 356 de la Constitución.

Los municipios igualmente recibirían transferencias, bajo la figura de Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN)⁶⁵ (Ver Anexo G), estos no serían inferiores al 15% para el año 1994 e incrementarían anualmente un punto porcentual hasta 2001, el 5% del total de los recursos se destinaría a municipios menores de cincuenta mil habitantes (50.000) y el 1,5% a los municipios ribereños del río Magdalena, el 100% de los recursos restantes se asignaría en un 40%

⁶⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 60. (12, agosto, 1993). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución. Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1993. no. 40987.

⁶⁵ Modificados por la Ley 715 de 2011 con la creación del Sistema General de Participaciones (SGP).

según la cantidad de habitantes con NBI, 22% acorde a la población, 20% conforme al grado de pobreza relativa, 6% según eficiencia fiscal, 6% según eficiencia administrativa y el restante 6% de acuerdo al progreso en la calidad de vida de los habitantes; se destinaría un 30% para educación, 25% para salud, 20% para agua potable y saneamiento básico, 5% para recreación, cultura y deporte y el último 20% para “libre inversión” de acuerdo al artículo 21 de esta misma ley según la “participación para sectores sociales”⁶⁶

Ocho años después de la Ley 60 de 1993 y su resolución para el establecimiento del Situado Fiscal (SF) y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), el Congreso reemplazó estas dos figuras mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 creando un fondo único de recursos, el Sistema General de Participaciones (SGP), decisión respaldada por la insuficiencia y volatilidad de las transferencias, pues dependían totalmente de los Ingresos Corrientes de la Nación y eventualmente del comportamiento de la economía, donde estas transferencias no aplicarían como política de estabilización pues serían pro-cíclicas.

En junio de 1994 el gobierno Gaviria categorizó a los municipios según su población e Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) mediante la **Ley 136 de 1994**⁶⁷, como lo dispuso el artículo 320 de la Constitución Política, igualmente estableció competencias municipales.

Esta categorización es de vital importancia para la asignación de las transferencias, pues está ligada directamente al Sistema General de Participaciones (SGP), pues dependiendo de la categoría municipal, un determinado porcentaje de recursos es destinado a Propósito General y otro porcentaje de este último será de libre o forzosa destinación (Ver Tabla 6 y Tabla 7), más adelante este criterio de categorización se tendrá en cuenta por la Ley 617 de 2000 para la limitación de gastos por funcionamiento.

⁶⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 60, Op. cit.

⁶⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 136. (02, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. no. 41377.

Tabla 2. Categorización municipal.

Categoría	Total de Habitantes	ICLD Anuales en SMLMV¹
Especial	500.001 o más	400.000 o más
Primera	100.001 a 500.000	100.000 a 400.000
Segunda	50.001 a 100.000	50.000 a 100.000
Tercera	30.001 a 50.000	30.000 a 50.000
Cuarta	15.001 a 30.000	15.000 a 30.000
Quinta	7.001 a 15.000	5.000 a 15.000
Sexta	7.000 o menos	5.000 o menos
¹ Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV)		

Fuente: Ley 136, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Como última disposición de la administración Gaviria se creó la Comisión Nacional de Regalías y el Fondo Nacional de Regalías (FNR) mediante **Ley 141 de 1994**⁶⁸ previamente proyectados en el artículo 361 de la Constitución Política.

El FNR se fundaría con los recursos no asignados directamente de las regalías a los departamentos y municipios productores o portuarios, se destinaría un 15% para proyectos regionales de energización, un 10% para la corporación del río grande del Magdalena, 12,6% para protección ambiental y 31,1% para proyectos escogidos por el fondo; también estableció las reglas de liquidación y distribución de las regalías y un monto fijo del 20% para las regalías procedentes de explotaciones petroleras, el principal problema de este fondo ha sido la postulación inequitativa de proyectos de inversión por los municipios para la asignación de los recursos.

Tras la anterior revisión legal y constitucional se pueden catalogar a los años 1991 a 1994 como *“una intensa labor normativa que condujo a una proliferación de*

⁶⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 141. (28, junio, 1994). Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. no. 41414.

*reglas disímiles, incompletas y contradictorias*⁶⁹, normas que cimentaron las endebles bases institucionales de la descentralización fiscal de los años 1990.

El catalogado neoliberal⁷⁰ Plan de Desarrollo “La Revolución Pacífica” del gobierno Gaviria y las políticas tendientes a un Estado de Bienestar de la Constitución Política de Colombia de 1991 se oponían, mientras el primero fomentaba la apertura de mercados y de capital financiero, la segunda señalaba la provisión a los ciudadanos de los bienes y servicios que constitucionalmente garantiza como derechos.

La presentación y aprobación de leyes con contenido contradictorio, ya fuese al Plan de Desarrollo Nacional o a la Constitución de 1991, obligó al gobierno Gaviria “a buscar acuerdos a medias como la Ley 100 de 1993.”⁷¹

Adicional a las contradicciones, se presentaron leyes sectoriales como la Ley 60 de 1993 y la Ley 141 de 1994, que imponían sus propias condiciones, racionalidad y planificación, transferían competencias y recursos pero no fijaban criterios para calificar su gestión pública.

2.5. REFORMAS LEGISLATIVAS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN FISCAL (1999-2012)

Para Garay Salamanca y Salcedo-Albarán⁷² un aspecto distintivo tradicionalmente omitido en los análisis sobre la descentralización es la corrupción, el narcotráfico y el conflicto armado⁷³. La variedad de actores legales e ilegales que intervienen en

⁶⁹ JOLLY, Jean-Francois. La puesta en marcha de la descentralización y los retos de la territorialización de la acción pública en Colombia. En: OPERA. Bogotá D.C. Abril, 2009, no. 9, p.105.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 105.

⁷¹ *Ibid.*, p. 105.

⁷² GARAY SALAMANCA y SALCEDO-ALBARÁN, Op. cit., p. 89.

⁷³ Los departamentos del Casanare, Arauca, Norte de Santander, Bolívar, Magdalena, Atlántico y Guajira los funcionarios públicos y la población civil reconocen la influencia de grupos armados ilegales en la

la dinámica administrativa pública han popularizado el irrespeto a las reglas y a la manipulación de las instituciones formales para beneficios personales⁷⁴.

Luego de la municipalización y la constitucionalización de la descentralización⁷⁵, la interacción política nacional/territorial, según Gutiérrez Sanín⁷⁶, pasó de bipartidista y violenta a extorsiva y corrupta, de inter-partidista a intra-partidista; a pesar de que la administración pública central había perdido la capacidad directa de designación política (alcaldes y gobernadores) y las nuevas transferencias⁷⁷ de recursos hacia los entes territoriales estaban ligadas constitucionalmente a destinaciones específicas (mediante las Leyes 60 de 1993 y 141 de 1994), estas no impidieron la búsqueda de estrategias para desviar su ejecución.

Según el Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción⁷⁸ la contratación ha sido el mecanismo más manipulado durante las décadas de los años 1990 y 2000. Entre 1996 y 2003 de las investigaciones disciplinarias adelantadas por la Procuraduría General de la Nación⁷⁹ el 44,3% (promedio nacional) se debía a irregularidades en procesos de contratación. Garay Salamanca y Salcedo-Albarán⁸⁰ dan ejemplos de cómo la contratación, especialmente con recursos de las regalías, se ha visto envuelta en irregularidades, tales como:

- (i) Celebración de contratos que no hacen parte de un proyecto prioritario de los Planes de Desarrollo.

administración pública local. Véase COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Consejo Anticorrupción en Casanare. Bogotá D.C.: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, 2005.

⁷⁴ Entre 1996 y 2003 la Procuraduría General de la Nación adelantaba investigaciones disciplinarias por conductas contra el patrimonio público, donde el 50% de estas pertenecían a funcionarios a nivel municipal. Véase *Ibíd.*

⁷⁵ En Colombia el proceso de “descentralización” ha sido mal catalogado, ya que en realidad se trata de un proceso de delegación.

⁷⁶ GUTIÉRREZ SANÍN, *Op. cit.*, p. 11-54.

⁷⁷ El Situado Fiscal (SF) y la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN) fueron reemplazadas en el año 2001 por el Sistema General de Participaciones (SGP).

⁷⁸ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Propuestas de una política de Estado para el control de la corrupción. Bogotá D.C.: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, 2005.

⁷⁹ Procuraduría General de la Nación. Sistema de Información GEDIS: Procesos disciplinarios 1996-2003

⁸⁰ GARAY SALAMANCA y SALCEDO-ALBARÁN, *Op. cit.*, p. 106.

- (ii) Formalización de contratos sin estudios previos, planeación o licencias ambientales, en terrenos sin legalizar, sin actas de iniciación o sin actas de garantías.
- (iii) Celebración de contratos desconociendo los requisitos establecidos por la Ley 80 de 1993 en lo relacionado con la publicación de pre-pliegos y pliegos.
- (iv) Suspensión indefinida de los contratos, sin actas parciales, finales o de liquidación.
- (v) Incumplimiento generalizado por parte de los contratistas.
- (vi) Graves deficiencias en la posibilidad de seguimiento técnico durante la ejecución de las obras.
- (vii) Interventorías de baja calidad, sin informes técnicos rigurosos.
- (viii) Graves deficiencias en el manejo presupuestal y contable por los entes territoriales.
- (ix) Monopolio de contratistas.
- (x) Ajuste de especificaciones, donde se acomodan los términos del contrato para que un único proponente los pueda cumplir.
- (xi) Fraccionamiento de contratos, que dificulta la ejecución directa y direccionada del mismo, entre otras.

A la corrupción, se sumó una profunda crisis fiscal hacia la segunda mitad de la década de 1990, atribuida en parte a las nuevas responsabilidades delegadas por la constitución. El gasto público total aumentó, pasando de un 20,4% del PIB en 1990 al 36,6% en 1999, mientras el recaudo se mantuvo constante⁸¹.

El déficit fiscal no esperó y pasó de 0,8% del PIB en 1990 a 5,8% en 1999; a esta difícil situación fiscal se añade el insuficiente aumento de las transferencias nacionales fijadas por la constitución, en ocasiones se recurrieron a giros

⁸¹ En términos del PIB. Véase ZULETA ARANGO, Joaquín Mauricio, LÓPEZ MARÍN, Lisandro y SÁNCHEZ GARCÍA, Daniel. Descentralización y disparidades económicas territoriales en Colombia (1990-2005). *En: Observatorio de la Economía Latinoamericana*. 2008, no. 130, p. 7.

adicionales de recursos para cubrir faltantes en entidades territoriales⁸² que recibían menos recursos de lo esperado, mientras de manera menos visible otras entidades recibían más recursos de los que podían manejar⁸³. La descentralización fiscal se estaba tornando económicamente inviable⁸⁴ y padecía vicios de carácter institucional.

La corrupción, el narcotráfico, el conflicto armado, la crisis fiscal de las finanzas públicas nacionales y territoriales, las fallas institucionales⁸⁵ del proceso y la indisciplina fiscal territorial de finales de los años 1990 impulsaron las reformas que se señalarán a continuación, las cuales buscaban corregir y encaminar el proceso.

2.5.1. Gobierno Andrés Pastrana Arango (1998-2002) Cambio para Construir

la Paz: Las normas aprobadas y mencionadas en este apartado tienen que ver directa o indirectamente con la necesidad de controlar el déficit fiscal y frenar el endeudamiento municipal y departamental. Estos temas fueron “*impuestos explícitamente por el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, FMI, firmado en 1999*”⁸⁶, ya que “*estas políticas apuntan a someter a las entidades territoriales a un ajuste fiscal calificado como notable por los promotores de la reforma y de duro por sus oponentes.*”⁸⁷

Para octubre del año 2000 el gobierno Pastrana Arango introdujo la categorización departamental mediante la **Ley 617**⁸⁸ y modificó el criterio fijado por la Ley 136 de

⁸² Un ejemplo es el Fondo de Crédito Educativo (FCE) creado en 1995 y se encargaba de cubrir los faltantes en la nómina de docentes, este fondo alcanzó a girar 3,7 billones de pesos desde 1995 a 2001. Véase *Ibíd.*, p. 7.

⁸³ No sólo se notó a nivel municipal sino también en las comisiones de regalías y otros diseños. Véase GUTIÉRREZ SANÍN, *Op. Cit.*, p. 32.

⁸⁴ *Ibíd.*, p. 32.

⁸⁵ La principal falla institucional de la descentralización es la ausencia de asignación clara y específica de competencias territoriales.

⁸⁶ JOLLY, *Op. cit.*, p. 110.

⁸⁷ *Ibíd.*, p. 111.

⁸⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 617. (06, octubre, 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de

1994 para el establecimiento de la categorización municipal (Ver Tabla 3), además impuso límites máximos a los gastos de funcionamiento de las entidades territoriales como proporción de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación (ICLD) (Ver Tabla 4).

Aquellos entes que sobrepasen los límites de la Ley 617 serán sancionados con el descenso de categoría, la restricción de apoyo financiero de la nación y la prohibición de endeudamiento; Iregui, Ramos, y Saavedra⁸⁹ advierten la concepción centralista de esta Ley en el manejo de las finanzas públicas territoriales.

Tabla 3. Categorización departamental y re-categorización municipal.

Categoría	Re-Categorización Municipal		Categorización Departamental	
	Total de Habitantes	ICLD Anuales en SMLMV ¹	Total de Habitantes	ICLD Anuales en SMLMV
Especial	500.001 o más	400.000 o más	2.000.000 o más	600.000 o más
Primera	100.001 a 500.000	100.000 a 400.000	700.001 a 2.000.000	170.001 a 600.000
Segunda	50.001 a 100.000	50.000 a 100.000	390.001 a 700.000	122.001 a 170.000
Tercera	30.001 a 50.000	30.000 a 50.000	100.001 a 390.000	60.001 a 122.000
Cuarta	20.001 a 30.000	25.000 a 30.000	100.000 o menos	60.000 o menos
Quinta	10.001 a 20.000	15.000 a 25.000		
Sexta	10.000 o menos	15.000 o menos		

¹ Salarios Mínimos Legales Mensuales Vigentes (SMLMV).

Fuente: Ley 617, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2000. no. 44188.

⁸⁹ IREGUI, RAMOS, y SAAVEDRA, Op. cit., p. 10.

Tabla 4. Valor máximo permitido de gastos en funcionamiento territorial.

Categoría	Límite Anual Distrital y Municipal				Límite Anual Departamental			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Especial	61%	57%	54%	50%	65%	60%	55%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%	70%	65%	60%	55%
Segunda	85%	80%	75%	70%	75%	70%	65%	60%
Tercera	85%	80%	75%	70%	85%	80%	75%	70%
Cuarta	95%	90%	85%	80%	85%	80%	75%	70%
Quinta	95%	90%	85%	80%				
Sexta	95%	90%	85%	80%				

Fuente: Ley 617, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

En enero de 2001 se asignó por medio de la **Ley 643**⁹⁰ la titularidad del monopolio rentístico a los departamentos, distritos y municipios de los juegos de suerte y azar, los recursos obtenidos se destinarían a la prestación de los servicios de salud a la población vinculada o para la vinculación al régimen subsidiado (Ver Anexo I), esta Ley reitera la tendencia a transferir recursos con destinación específica, considerándola como una política de delegación y no de descentralización.

Para el año 2001, diez (10) años después de expedida la Constitución de 1991 se evidenciaba la tendencia re-centralizadora de las políticas, las cuales buscaban sanear las finanzas públicas del nivel central y contribuir a la estabilidad macroeconómica del país, mediante el **Acto Legislativo 01 de 2001** se modificó la Constitución Política específicamente los artículos 356 y 357, creando el Sistema General de Participaciones (SGP) que reemplazaría al Situado Fiscal departamental, la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación municipal y

⁹⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 643. (16, enero, 2001). Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar la descentralización, y se dictan normas. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2001. no. 44294.

las demás transferencias complementarias, haciendo de este sistema un fondo único de recursos.

El Acto Legislativo cambiaría del artículo 356 la distribución de los recursos de acuerdo a criterios de población atendida y por atender, composición de población urbana y rural, eficiencia administrativa, eficiencia fiscal y equidad; mientras en el artículo 357 se introdujo el cálculo del promedio de la variación porcentual de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) de los cuatro años anteriores como una tasa de crecimiento adicional para calcular las transferencias, además actos legislativos posteriores permitieron aumentos anuales según la inflación.

Posteriormente el gobierno aprobó la **Ley 715 de 2001**⁹¹ que reglamentó el Sistema General de Participaciones (SGP), donde una vez descontadas las Asignaciones Especiales establecidas por Ley (Ver Tabla 5) se asignaría el 58,5% para educación, el 24,5% para salud y el 17% para propósito general (Ver Tabla 6), también definió competencias nacionales, departamentales y municipales en materia de salud, educación y en otros sectores.

Para Zuleta Arango, López Marín, y Sánchez García⁹² esta Ley intentaba solucionar el aumento excesivo del gasto municipal, la volatilidad de las transferencias al estar ligadas a los ICN y la duplicidad en la provisión de servicios públicos locales entre departamentos y municipios, todos problemas generados por la Ley 60 de 1993.

⁹¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715. (21, diciembre, 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2001. no. 44654.

⁹² ZULETA ARANGO, LÓPEZ MARÍN, y SÁNCHEZ GARCÍA, Op. cit., p. 10.

Tabla 5. Asignaciones Especiales descontadas al SGP por la Ley 715 de 2001.

Asignaciones Especiales (4,0%)	Municipios y distritos para el Fondo de Pensiones de Entidades Territoriales (FONPET)	2,90%
	Resguardos indígenas	0,52%
	Municipios y distritos para alimentación escolar	0,50%
	Municipios y distritos ribereños al río Magdalena	0,08%

Fuente: Ley 715, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Tabla 6. Sistema General de Participaciones (SGP).

Destinación	Recursos	Asignación	
Educación	58,5%	Para municipios y distritos.	
Salud	24,5%	Para municipios y distritos.	
Propósito General	17%	28% Libre inversión: Municipios de categoría 4ª, 5ª y 6ª	
		72% Inversión forzosa: Municipios de categoría especial, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª y el archipiélago de San Andrés y Providencia.	
		Agua potable	41%
		Deporte y recreación	4%
		Cultura	3%
		Fondo de Pensiones de Entidades Territoriales	10%
Libre inversión	42%		

Fuente: Ley 715, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Como última disposición de delegación en el gobierno Pastrana se publicó la **Ley 756 de 2002**⁹³ donde los recursos del Fondo Nacional de Regalías (FNR) serían

⁹³ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 756. (23, julio, 2002). Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2002. no. 44878.

propiedad exclusiva de las entidades territoriales y seguirían siendo recaudados y administrados por la Dirección General del Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

La destinación de los recursos del FNR, una vez descontado el 1%, sería a la promoción de la minería (15%), la preservación del ambiente (30%) y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los Planes de Desarrollo de las respectivas entidades territoriales (54%).

Igualmente definió la destinación de los recursos municipales y departamentales provenientes directamente de las regalías, para ambos entes territoriales se dispondría el 90% para inversión en proyectos prioritarios⁹⁴ contemplados en el Plan de Desarrollo departamental y/o municipal, el 5% en interventoría técnica de los proyectos ejecutados con estos recursos y el 5% en gastos de funcionamiento y operación; lo anterior condicionado al cumplimiento de los índices de cobertura mínima en los indicadores de mortalidad infantil, cobertura básica de salud y educación, agua potable y alcantarillado de la respectiva entidad; si no hay cumplimiento de los índices deberán asignarse no menos del 60% del total de los recursos para estos propósitos a nivel departamental y por lo menos el 75% a nivel municipal.

2.5.2. Gobierno Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) Hacia un Estado Comunitario y (2006-2010) Estado Comunitario: Desarrollo para todos: Las reformas en materia de descentralización del gobierno Uribe se dieron en un marco de crecientes tensiones fiscales y una coyuntura económica problemática que alertaba recortes en el gasto público, el gobierno se enfrentó fundamentalmente con dos problemas, *“por un lado, la política de seguridad democrática exigía la distribución de recursos significativos al sector Defensa, por otro, la reforma administrativa debía enfrentar una dificultad que se había desarrollado de forma*

⁹⁴ Con prioridad al saneamiento ambiental y la construcción y ampliación de la estructura de servicios de salud, educación, electricidad, agua potable, alcantarillado y demás servicios públicos básicos esenciales.

*paralela al proceso de descentralización instaurado por la Constitución de 1991*⁹⁵, incluso según Piedrahíta U⁹⁶ entre los años 1990 y 2002 el número de entidades del Gobierno Nacional Central pasó injustificadamente de 189 a 200, aumentando la burocracia a nivel nacional.

El proceso de descentralización durante los años 2002-2010 tuvo un revés y recibió críticas al asumir un carácter centralista, *“prácticamente no hay un gobernador o un alcalde que pueda adelantar una obra sin que se necesite permiso de Planeación Nacional o un ministerio o de la misma Presidencia”* ()

Entre las medidas legislativas del gobierno Uribe Vélez se modificó la Ley 715 de 2001 mediante la **Ley 1176 de 2007**⁹⁷, la cual cambió el porcentaje de participación por destinación específica de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), una vez descontados los recursos para Asignaciones Especiales (Ver Tabla 5) se asignaría el 58,5% para educación, el 24,5% para salud, el 5,4% para saneamiento básico y agua potable y el 11,6% para Propósito General (Ver Tabla 7).

La Ley 1176 de 2007 para Zuleta Arango, López Marín, y Sánchez García⁹⁸, buscaba solucionar los problemas en cobertura de calidad del agua potable que se presentaba en la mayoría de municipios colombianos, sin embargo el propósito principal de esta Ley fue el crecimiento anual de acuerdo a la inflación causada más un incremento real fijo de 4,8% desde 2011 hasta el 2016, de los cuales 1,8 puntos porcentuales son exclusivamente para cobertura y calidad educativa.

Adicionalmente para los años en los que el crecimiento de la economía sea mayor al 4%, se seguirá aplicando un tasa mayor en tantos puntos porcentuales se

⁹⁵ CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Reforma del Estado. Una tarea Inconclusa... En: Revista de Política Colombiana. Octubre-diciembre, 2009, no. 2, p. 7.

⁹⁶ PIEDRAHÍTA U, Esteban. Reforma Administrativa: proceso y necesidad permanente. En: Revista Política Colombiana. Bogotá D.C. Octubre-diciembre, 2009, no. 2, p. 8.

⁹⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1176. (27, diciembre, 2007). Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2007. no. 46854.

⁹⁸ ZULETA ARANGO, LÓPEZ MARÍN, y SÁNCHEZ GARCÍA, Op. cit., p. 10.

supere la pauta (4%), los recursos adicionales serán destinados únicamente para la atención de la primera infancia.

Tabla 7. Modificación del Sistema General de Participaciones.

Destinación	Recursos	Asignación	
Educación.	58,5%	Para municipios y distritos.	
Salud.	24,5%	Para municipios y distritos.	
Agua Potable y Saneamiento Básico.	5,4%	Para los municipios y distritos: 85%	
		Para los departamentos y el distrito capital: 15%	
Propósito General ¹ .	11,6%	17% Libre inversión Municipios con menos de 25.000 habitantes.	
		83% Inversión forzosa Todos los municipios y distritos	
		Deporte y recreación	4%
		Cultura	3%
		Fondo de Pensiones de Entidades Territoriales	10%
Libre inversión y según dispone la ley	83%		
¹ Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª, podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un 42% de los recursos percibidos por la participación de Propósito General.			

Fuente: Ley 1176, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

2.5.3. Gobierno Juan Manuel Santos Calderón (2010-2014) Prosperidad para Todos y (2014-2018) Todos por un Nuevo País: La definición de funciones y responsabilidades entre los distintos niveles territoriales, tiene como antecedente (i) el Código de Régimen Político Municipal de 1913 considerado arcaico, (ii) las enmienda constitucional de 1968 que propusieron la reglamentación de funciones municipales y departamentales, pero nunca se dieron, y (iii) la definición de funciones y competencias en 1986 a nivel municipal, que quedaron sometidas a la

posterior reglamentación y/o expedición de nuevas normas y decretos que no se legislaron⁹⁹.

Durante el siglo XX y comienzos del XXI Colombia se ha regido, en cuanto al manejo y cumplimiento de responsabilidades territoriales, mediante una serie de dispersos y diferentes estatutos¹⁰⁰, donde se asignan transferencias de recursos y como contrapartida se asignan funciones y competencias ligadas, haciendo contradictorio y confuso el papel de cada entidad territorial.

Con la expedición de la Constitución Política de 1991, se legisló en el artículo 288 el establecimiento de una **Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT)**¹⁰¹, que establecería las competencias de la Nación y las entidades territoriales, sin embargo su sentencia se dio 20 años luego tras el fracaso de más de 19 proyectos de Ley¹⁰².

En su fallo de junio de 2011 se asignaron únicamente competencias en materia de ordenamiento “físico territorial” (Ver Anexo J), señalando en el artículo 28:

“Los departamentos y municipios tendrán autonomía para determinar su estructura interna y organización administrativa central y descentralizada; así como el establecimiento y distribución de sus funciones y recursos para el adecuado cumplimiento de sus deberes constitucionales. Sin perjuicio de su control de constitucionalidad o de legalidad, estos actos no estarán sometidos a revisión, aprobación o autorización de autoridades nacionales... Los municipios son titulares de cualquier competencia que no

⁹⁹ GARAY SALAMANCA y SALCEDO-ALBARÁN, Op. cit., p. 102-103.

¹⁰⁰ En materia de salud: Ley 715 de 2001, Ley 1438 de 2011 y el Decreto 971 de 2011. Servicios públicos domiciliarios: Ley 142 de 1994. Agua potable y saneamiento básico: Ley 1176 de 2007, el Decreto 1575 de 2007 y el Decreto 1713 de 2002. Cultura: Ley 715 de 2001, Ley 98 de 1993 Ley 397 de 1997. Turismo: Ley 300 de 1996. Vivienda: Ley 715 de 2001, Ley 708 de 2001 y Ley 388 de 1997. Transporte: Ley 715 de 2001, Ley 769 de 2002, Decreto 172 de 2001 y Ley 105 de 1993, entre otras competencias y leyes. Véase PROCURADURÍA DELEGADA PARA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Descentralización y entidades territoriales. En: Homenaje a los 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación. 2011, p. 67-95.

¹⁰¹ COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C.: El Ministerio, junio, 2011.

¹⁰² *Ibíd.*, p. 7.

esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación. Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.¹⁰³

No obstante la asignación de responsabilidades en otras materias no se llevó a cabo, significando que las demás responsabilidades seguirían sin especificación y/o reordenamiento en una sola Ley; la LOOT no aclaró duplicidades, contradicciones y distorsiones de funciones y gastos entre los distintos niveles de gobierno, creando inestabilidad jurídica y confundiendo a los entes territoriales y a la ciudadanía a la hora de ejecutar políticas y rendir cuentas.

En 2006 el DNP - Departamento Nacional de Planeación reconoció “*que en algunos casos no coinciden o no son claras las competencias territoriales para la vigilancia, el control o la supervisión de los recursos descentralizados*”¹⁰⁴ convirtiéndose en uno de los puntos más débiles del proceso y agravante de la ineficiencia y corrupción en el manejo de los recursos públicos.

Según Garay Salamanca y Salcedo-Albarán muchas políticas de descentralización, desconcentración o delegación han quedado inconclusas, esperando su reglamentación en futuras leyes, o simplemente han sido creadas con “*graves fallas de ingeniería institucional que permiten y facilitan la desviación de recursos públicos.*”¹⁰⁵

La posibilidad de “aprovechar” las fallas y debilidades técnicas y estructurales del proceso descentralizador lo tornan corruptible, además se advierte que las transferencias son sólo un mecanismo de delegación del gasto público, en el caso colombiano, condicionadas a la prestación de servicios sociales básicos, especialmente la salud y la educación, lo que indica

¹⁰³ *Ibíd.*, p. 26.

¹⁰⁴ GARAY SALAMANCA y SALCEDO-ALBARÁN, *Op. cit.*, p. 103.

¹⁰⁵ *Ibíd.*, p. 104.

2.6. DIFICULTADES Y PROSPECTIVAS DE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA.

Durante este proceso de cesión y restricción de responsabilidades políticas y fiscales, se presenta un sistema fiscal colombiano fundamentalmente delegado por las disposiciones de las Leyes 29 de 1989, 10 de 1990, 643 de 2001 y 756 de 2002; donde el Gobierno Nacional Central cedió facultades y recursos mediante condicionalidades; el denominado proceso de descentralización fiscal colombiano ha sido en la práctica una mezcla híbrida entre la “delegación” de ingresos y responsabilidades, junto con la “desconcentración” de gastos nacionales.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁰⁶ señaló que la autonomía de las entidades territoriales no es absoluta, ya que está enmarcada dentro de los límites de la Constitución y la Ley, recayendo la soberanía fiscal de manera exclusiva en el Congreso de la República, mientras el papel de los consejos municipales se ciñe a reglamentar los impuestos y contribuciones instauradas o autorizadas por la Ley, limitándose a votar, organizar y reglamentar bajo los estatutos en vigencia, descartando con este argumento el carácter legislativo netamente descentralizador del proceso colombiano, pues *“el máximo grado de autonomía se presenta cuando el municipio o ente territorial tiene facultades legislativas, administrativas y de utilización en relación con sus propios ingresos fiscales.”*¹⁰⁷

A las leyes y políticas de desconcentración, delegación y/o descentralización fiscal expuestas en el capítulo anterior, se adiciona la condicionalidad que tanto las transferencias, los recursos propios y cualquier otro tipo de financiación municipal está atado con anterioridad a los Presupuestos y Planes de Desarrollo Municipal.

¹⁰⁶ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Fundamentos de la actividad tributaria de las entidades territoriales. En: Seminario Territorial. Bogotá D.C.: Dirección General de Apoyo Fiscal, Tributación Territorial, 2013.

¹⁰⁷ AGHÓN y KRAUSE-JUNK, Op. cit., p. 14.

Según la Ley 1333 de 1986 “no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las Asambleas Departamentales o las municipales ni transferirse ningún crédito a un objeto no previsto en el respectivo presupuesto”¹⁰⁸. Disposición que exige la planeación cuatrienal de gastos y restringe la maniobrabilidad presupuestal una vez aprobado y adoptado el Plan de Desarrollo Municipal y el Presupuesto Anual.

A la anterior condicionalidad se añade como agravante, en casos de extrema impericia política, el plagio de Planes de Desarrollo a otros municipios¹⁰⁹, comprometiendo la planeación, ejecución y desarrollo municipal, al adoptar como propias necesidades de otra realidad municipal.

La experiencia colombiana ha demostrado que la transición de un sistema centralista a uno desconcentrado conlleva serias dificultades y problemas, se advierten:

(i) Falta de claridad a la hora de asignar competencias y estatutos más claros para todos los niveles territoriales, pues la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial sólo asignó competencias en materia física territorial, además según Garay Salamanca y Salcedo-Albarán¹¹⁰ el DNP reconoció que en algunos casos no son claras o no coinciden las competencias territoriales.

(ii) Dificultades en las fuentes de financiamiento:

(a) Los ingresos propios territoriales son débiles e insuficientes, debido a la desactualización de las bases de datos tributarias, la evasión¹¹¹, las excepciones tributarias, el contrabando, el caos normativo y procedimental del estatuto tributario, la laxitud y confusión en las definiciones tributarias que conducen a diferentes interpretaciones y litigios permanentes.

¹⁰⁸ Ley 1333 de 1986 en su Artículo 262 y la Constitución Política de 1986 en su Artículo 207

¹⁰⁹ Véase Polémica por ‘chancuco’ en Plan de Desarrollo de la Unión, Valle. En: El País. Cartago, 24, mayo, 2012. Disponible en: <<http://www.elpais.com.co/elpais/valle/noticias/enreda-aprobacion-del-plan-desarrollo-union>>

¹¹⁰ GARAY SALAMANCA y SALCEDO-ALBARÁN, Op. cit., p. 103.

¹¹¹ FINOT, Op. cit., p. 49.

(b) Las transferencias contienen alta volatilidad¹¹² pues dependen totalmente de los Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) y por lo tanto del comportamiento general de la economía, si hay crisis económica nacional afectaría directamente a las entidades territoriales.

(c) El endeudamiento inicialmente fue un mecanismo utilizado por los entes territoriales ante el déficit fiscal acumulado durante los años 1994 a 1999, originado por la indisciplina fiscal, el aumento excesivo del gasto, la inflexibilidad tributaria y la dependencia a las transferencias.

(iii) Según Sánchez Torres¹¹³ las entidades territoriales no tenían (ni tienen) la suficiente capacidad administrativa, fiscal e institucional para asumir las facultades cedidas a lo largo de los años 1970, 1980 y 1990; se supone que desde 1986 los gobiernos territoriales pueden asumir funciones administrativas que nunca habían ejecutado.

Los municipios y departamentos colombianos demostraron su ineficiencia especialmente en la década de los años 1990, incrementando excesivamente el gasto, el déficit fiscal y la deuda, al mismo tiempo sus ingresos tributarios eran débiles y se carecía de leyes sobre transparencia y rendición de cuentas estrictas, estimulando gastos improductivos y corrupción. Se precisaba un estatuto de responsabilidad tributaria y fiscal, así que el Estado adoptó medidas restrictivas sobre esta materia:

(a) Limitó el endeudamiento mediante las Leyes 358 de 1997 y 795 de 2003.

¹¹² SÁNCHEZ TORRES, Fabio y ZENTENO GONZALES, Jannet. Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia. Documentos CEDE, Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Bogotá D.C. 2011, no. 33, p. 16.

¹¹³ SÁNCHEZ TORRES, Fabio. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Descentralización y macroeconomía. Archivos de Economía. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial. Noviembre, 2001, no. 160, p. 14.

(b) Ordenó con la Ley 819 de 2003 presentar planes de ajuste fiscal y un marco fiscal de mediano plazo para restablecer la capacidad financiera de los entes territoriales.

(c) Estableció un sistema de premiación para aquellos entes con mayor responsabilidad fiscal y mayor generación de recursos propios, asignándoles transferencias adicionales y un mayor porcentaje para libre destinación.

(d) Limitó los gastos de funcionamiento con la Ley 617 de 2000.

(iv) El creciente y desordenado manejo del gasto público territorial demuestra la desfavorable gestión administrativa:

(a) Los gastos en funcionamiento son altos, a pesar de la Ley 617 de 2000, pues esta permite un rango flexible de gastos en “burocracia” (desde el 50% hasta el 95%).

(b) Según el Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹¹⁴ las plantas de empleados públicos están sobredimensionadas, incluso se ha encontrado que la mayoría de departamentos y municipios podrían operar eficientemente con menos de una tercera parte de sus funcionarios.

(c) Los perfiles profesionales tienen poca relación con el cargo a desempeñar¹¹⁵.

Adicional a las anteriores dificultades, se suma la inexistencia o escasa participación ciudadana en la veeduría, su escaso o nulo poder de incidencia en la toma de decisiones públicas y el escaso desarrollo de leyes que la fortalezcan; también la presencia de grupos armados al margen de la Ley en diferentes regiones del país, su infiltración en la gestión de políticas públicas y la insuficiente representación democrática de la ciudadanía en los sectores violentos debilitan y

¹¹⁴ COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. Nuevos rumbos para la descentralización. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2000. p. 41-42.

¹¹⁵ *Ibíd.*, p. 42.

limitan el proceso de descentralización y/o delegación fiscal, un proceso político con problemas externos, internos y estructurales.

3. EVOLUCIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES: UN ACERCAMIENTO A LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL MUNICIPAL EN COLOMBIA (1984-2012).

Los municipios colombianos no pueden contratar o desembolsar recursos para gastos de funcionamiento o inversión, sin antes ligar su gasto a una Ley Nacional o a uno de los objetivos cuatrienales de sus Planes de Desarrollo Municipal, lo que implica planeación y conocimiento legal previo para direccionar la gestión y recursos hacia las verdaderas necesidades municipales.

En este capítulo se presenta el comportamiento de las finanzas públicas municipales, que permiten costear los objetivos nacionales y municipales, durante los años 1984-2012, según el formato de cuentas municipales preparado por DNP – Departamento Nacional de Planeación, con el objeto de proponer un acercamiento de la dinámica fiscal al proceso de descentralización colombiano.

3.1. EL COMPORTAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS MUNICIPALES (1984-2012).

Para examinar la dinámica fiscal municipal, se tomará como referencia, diversos indicadores de desempeño fiscal definidos por el DNP - Departamento Nacional de Planeación y la Ley 617 de 2000.

Indicadores DNP – Departamento Nacional de Planeación:

- (1) Dependencia de las transferencias = $\frac{\text{Transferencias} + \text{Regalías}}{\text{Ingresos Totales}} * 100\%$.

La dependencia a las transferencias indica el peso que tienen estos recursos sobre los ingresos, su índice refleja el grado en el cual las

transferencias y regalías se convierten en recursos fundamentales para el financiamiento municipal.

- (2) Esfuerzo fiscal = $\text{Ingresos Tributarios} / \text{Ingresos Totales} * 100\%$.

Este indicador mide el esfuerzo fiscal municipal por generar rentas propias y financiar sus Planes de Desarrollo.

- (3) Magnitud de la inversión = $\text{Inversión} / \text{Gastos Totales} * 100\%$

Cuantifica el grado de inversión que hace un municipio respecto del gasto total, para el DNP se espera que este indicador sea superior al 50%.

- (4) Capacidad de Ahorro = $\text{Déficit o Ahorro Corriente} / \text{Ingresos Corrientes} * 100\%$.

Es la ponderación del déficit o ahorro corriente sobre los ingresos corrientes, refleja la solvencia del municipio para generar excedentes propios de libre destinación, el DNP espera que sea positivo (+).

Indicadores Ley 617 de 2000:

- (5) Límite para Gastos de Funcionamiento = $\text{Gastos en Funcionamiento} / \text{Ingresos Corrientes} * 100\%$

La Ley 617 de 2000 impuso límites desde el 50% al 80% según categoría municipal a los gastos de funcionamiento, indica la proporción de ingresos propios destinados al funcionamiento.

Una vez definidos los indicadores, se calcularon con información tomada de las ejecuciones presupuestales reportadas por el DNP – Departamento Nacional de Planeación¹¹⁶. Las tres bases de datos utilizadas reúnen en un formato corto las principales cuentas de ingresos, gastos y financiamiento de cada municipio, la información está en millones de pesos corrientes:

- (1) Ejecuciones presupuestales de cada municipio y cada departamento para el período 2000-2012.
- (2) Ejecuciones presupuestales de los municipios 1993-1999.

¹¹⁶ Ruta página web Departamento Nacional de Planeación, Ejecuciones presupuestales: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/Paginas/ejecuciones-presupuestales.aspx>

(3) Ejecuciones presupuestales de los municipios 1984-1992.

Las bases de datos se consolidaron en una sola desde el año 1984 a 2012, agrupando por categoría a cada uno de los 1.102 municipios¹¹⁷ colombianos, según categorización municipal 2009 respaldada por el Departamento Nacional de Planeación¹¹⁸, 6 municipios fueron agrupados en la categoría especial, 16 en primera, 16 en segunda, 19 en tercera, 24 en cuarta, 25 en quinta y 996 en sexta (Ver Anexo K y Anexo L), con el objetivo de comparar los resultados cada municipio se catalogó desde 1984 a 2012 en la misma categoría y la información se deflactó aplicando el Índice de Precios Implícito del PIB calculado por el DANE - Departamento Administrativo Nacional de Estadística, base 2012.

3.1.1. Ingresos Municipales: Los municipios colombianos dependen fiscalmente de las transferencias como principal fuente de financiación, así que se requirió dividir la dinámica de los tipos de ingresos municipales (por categoría desde el año 1984 a 2012) en dos Figuras, una sin las transferencias nacionales (SGP) (Ver Figura 2) y otra con estas (Ver Figura 1), pues la magnitud de las transferencias dificultaba detallar el comportamiento de los demás ingresos.

La categoría especial muestra un aumento en todos sus ingresos corrientes y especialmente en las transferencias (SGP) desde el año 2001, cuando se reglamentó este fondo mediante la Ley 715, los ingresos corrientes señalan un comportamiento establemente creciente frente a las dispersas fluctuaciones en los ingresos de capital y deuda, demostrando autonomía del ingreso corriente municipal (Ver Figura 1).

Las categorías primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y sexta muestran desde el año 1995 un aumento sistemático en sus ingresos por concepto de

¹¹⁷ Según datos de la División Político-administrativa de Colombia (DIVIPOLA 2010) elaborada por el DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística, hay 1.102 municipios.

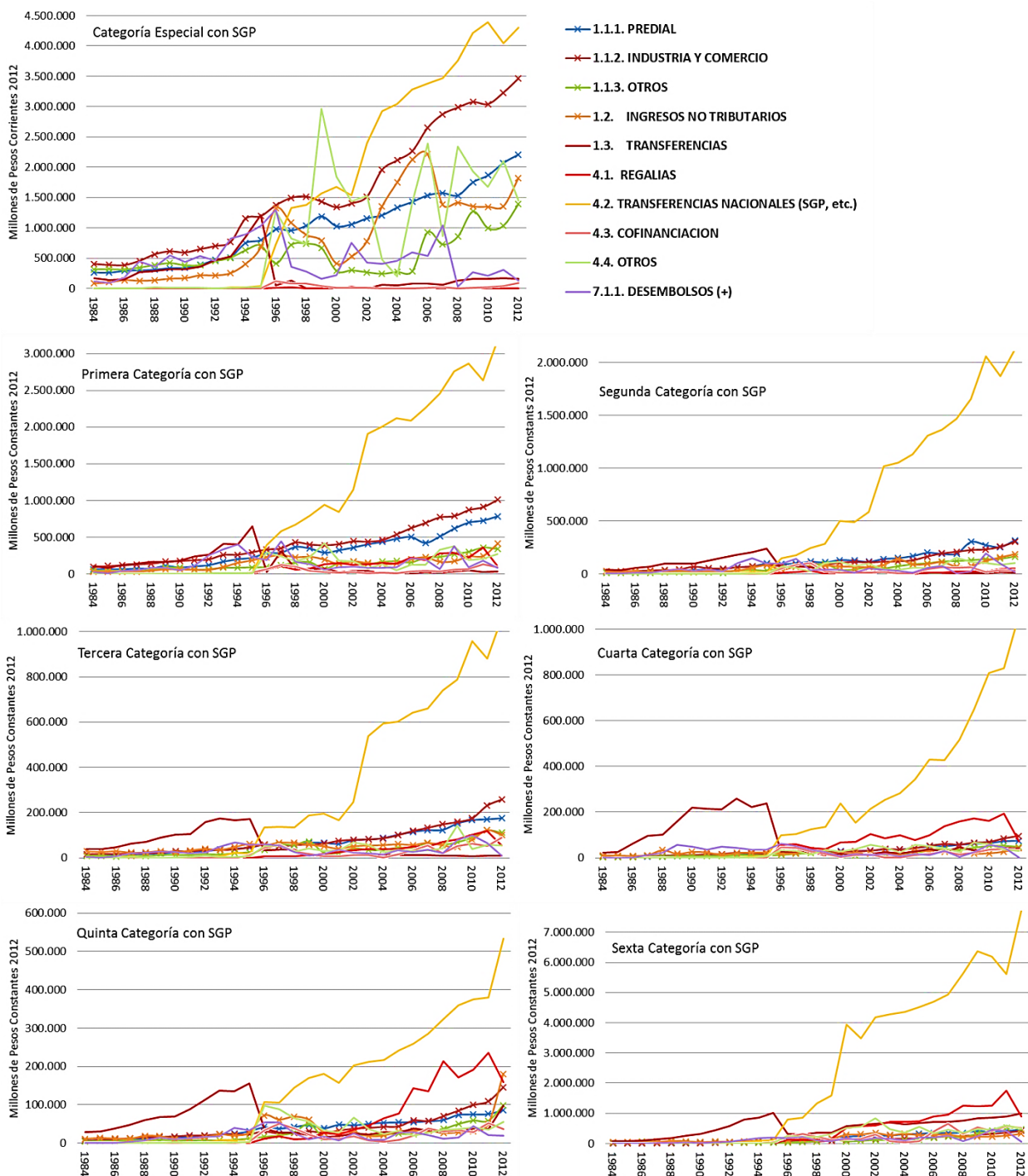
¹¹⁸ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009. Bogotá D.C.: El Departamento, 2009.

transferencias nacionales (SGP), superando a los ingresos corrientes municipales tres (3) y hasta cuatro (4) veces por arriba, además desde 1984 a 1996 las transferencias (diferentes al SGP) eran el principal ingreso municipal de las categorías en mención, indicando la dependencia a los recursos girados por la nación.

Las categorías primera, segunda y tercera, a pesar de financiarse principalmente por las transferencias (SGP), cuentan como un segundo y tercer mayor ingreso a los impuestos predial e industria y comercio, pues operan y fiscalizan mejores bases tributarias, caso opuesto en las categorías cuarta, quinta y sexta que desde 1994 tienen a las regalías como el segundo mayor ingreso, luego de las transferencias (SGP) (Ver Figura 2).

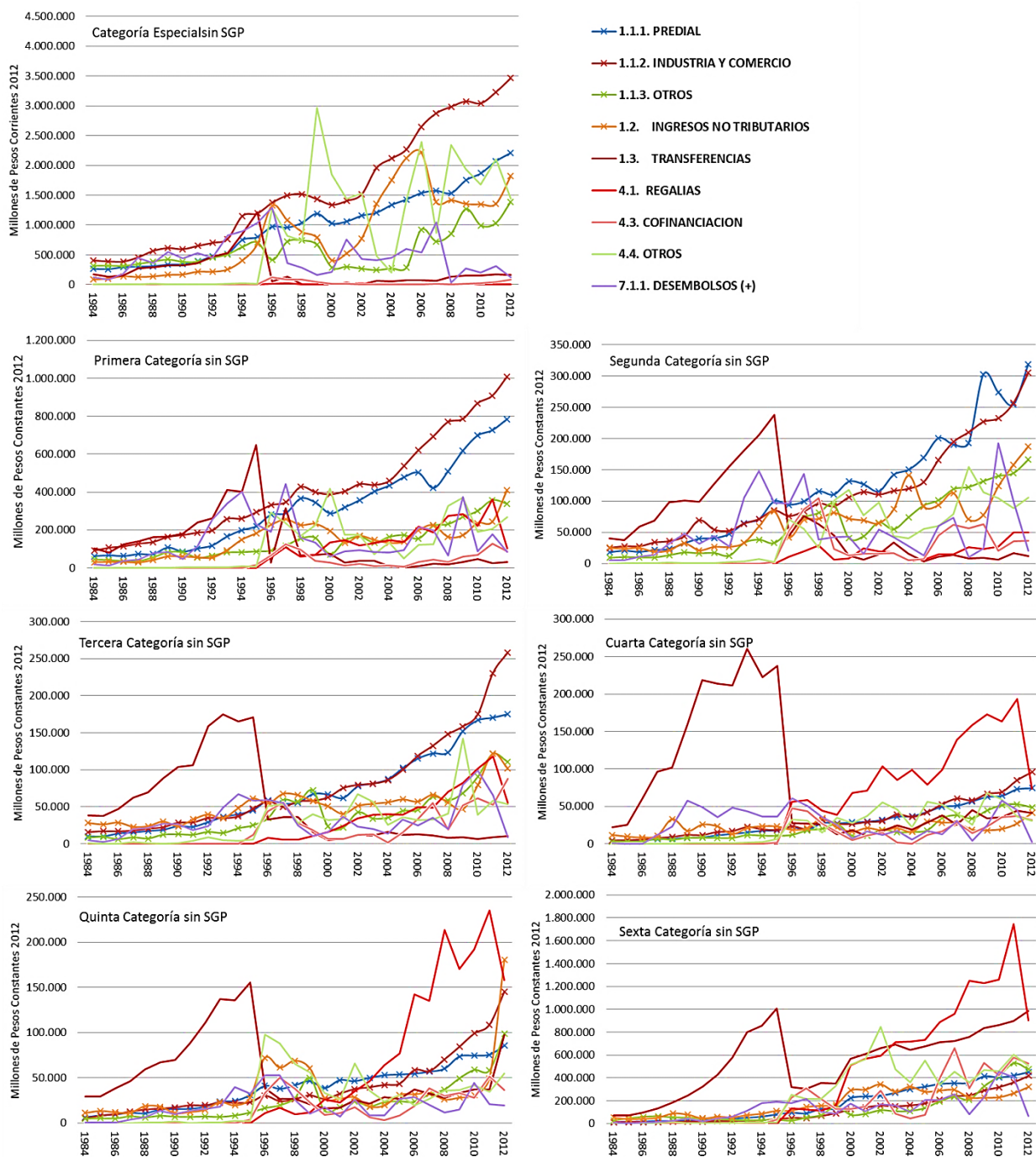
El papel del Sistema General de Participaciones (SPG) ha sido de notable peso fiscal para los gobiernos municipales de primera, segunda, tercera, cuarta, quinta y principalmente sexta categoría, los porcentajes de dependencia a las transferencias luego del año 2003 (Ver Figura 3) fueron mayores al 50%, lo que minimiza la autonomía fiscal municipal, dificultando el papel de la descentralización, ya que los recursos girados por la Nación traen como contrapartida destinaciones específicas, restando autonomía de decisión a los municipios a la hora de administrar e invertir sus recursos, pues para el período 2004-2012 todos los municipios, exceptuando los de categoría especial, se concentraron entre el 60% y 70% del índice, demostrando que las trasferencias son el principal mecanismo para el financiamiento municipal.

Figura 1. Ingresos Municipales por Categorías con SGP (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

Figura 2. Ingresos Municipales por Categoría sin SGP (1984-2012).

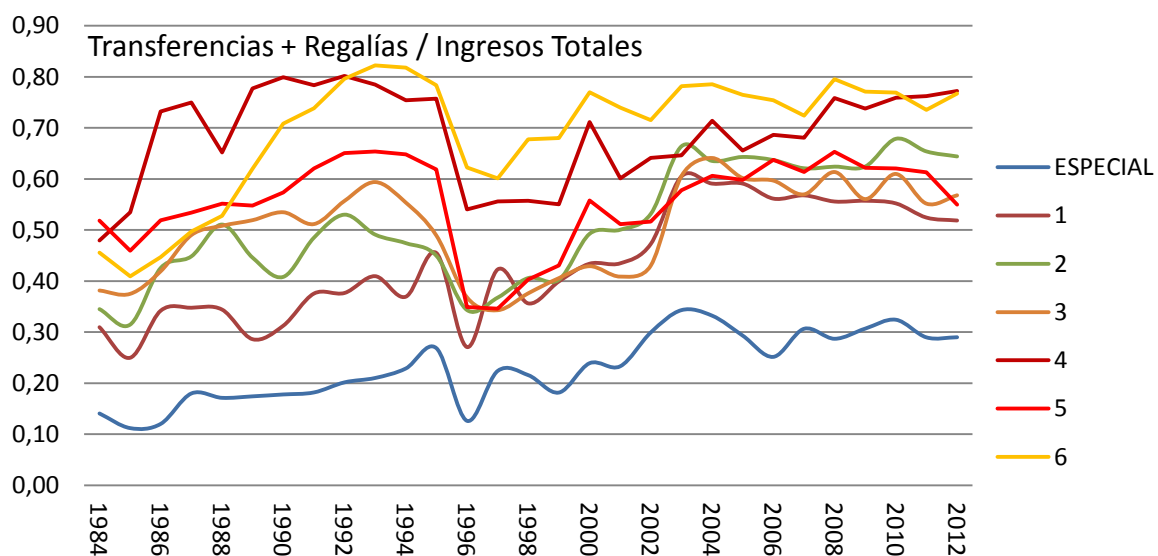


Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

En la Figura 3 se indica el grado de dependencia municipal a las transferencias, no sólo por concepto de SGP, sino también por regalías y las anteriores transferencias dictaminadas por la constitución de 1991 (SF e ICLD, vigentes hasta 2001 y reemplazadas por el SGP en 2002), demostrando que son los municipios de sexta, cuarta y quinta categoría los más dependientes a los recursos transferidos por la Nación, pues se observa que la subordinación oscila entre un 40% y 80%.

Sólo los municipios de categoría especial mantienen un vínculo fiscal con la Nación entre el 10% y el 30%, pues las transferencias no se han convertido en un recurso fundamental para su financiamiento.

Figura 3. Dependencia Municipal por Categorías a las Transferencias de la Nación y Regalías (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

Según Sánchez Torres y Zenteno Gonzales¹¹⁹ el sistema de transferencias incrementó el desequilibrio fiscal que puso en riesgo la sostenibilidad macroeconomica, adicionalmente hay escasos incentivos para la generacion de recursos municipales propios y las transferencias por el concepto de SGP están altamente condicionadas al sector salud y educacion con base a la legalidad de la Ley 715, dejando sólo un margen del 17,6% al 14,6% para recursos de libre inversion y destinacion.

La Figura 4 señala la dinámica porcentual de las transferencias por concepto de Situado Fiscal (SF) departamental y Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN) municipal hasta el año 2001 y del Sistema General de Participaciones (SGP) desde el año 2002 hasta el 2011. Se percibe una caída en la participación porcentual de los recursos de libre destinación e inversión, para 1994 el 39,6% de las transferencias fue girado como libre destinación, mientras este mismo concepto registró en el año 2011 sólo el 5,5%; para 2003 se estabilizó el porcentaje de participación de todas las destinaciones por concepto de transferencias, girando un margen de recursos a los municipios del 13% al 14% para propositos de libre inversión y destinación.

Asi como disminuyó la participacion para libres propositos, aumentó para la educación de un 24% a un 42% y para la salud de un 17% a un 30%; según Sánchez Torres¹²⁰ entre los años 1994 y 2004 los alumnos matriculados aumentaron cerca de un 20% ya que pasaron de 8 millones a 9.6 millones, y en el regimen subsidiado (SISBEN) la cobertura para los mismos años aumentó un 49,3%.

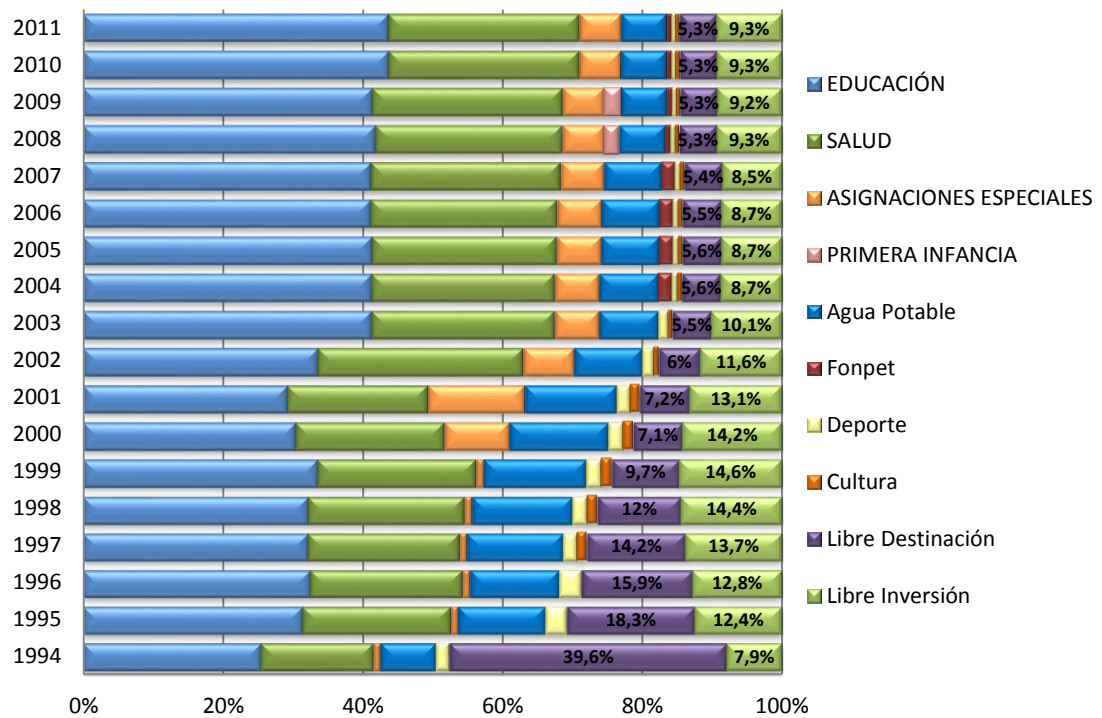
Las fuentes de financiación que contribuyeron a los aumentos de cobertura para la salud fueron hasta el año 2001 el SF y el SGP y del 2002 en adelante las demas transferencias adicionales, mientras para la educación fue el SF y el SGP el

¹¹⁹ SÁNCHEZ TORRES y ZENTENO GONZALES, Op. cit., p. 5.

¹²⁰ SÁNCHEZ TORRES, Fabio. Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado. Documento CEDE, Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Bogotá D.C. 2006, no. 15, p. 25-32.

principal financiador durante los diez años (1994-2004) reseñados por Sánchez Torres, especialmente después del año 2001, así que el aumento de las transferencias para la educación respaldó el aumento de su cobertura.

Figura 4. Distribución de las Transferencias Municipales por Sectores (1994-2011)

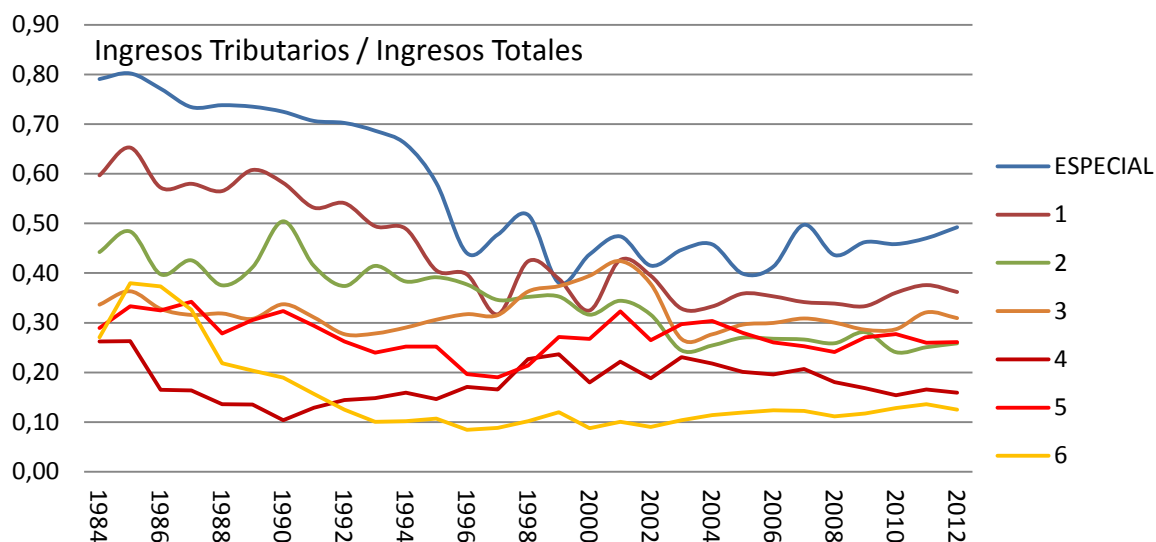


Fuente: DNP – Departamento Nacional de Planeación

Otro indicador del ingreso municipal es el esfuerzo fiscal, mide el compromiso por generar rentas propias y financiar los Planes de Desarrollo, la Figura 5 indica la tendencia hacia la baja del esfuerzo fiscal municipal de todas las categorías durante los años 1984 a 1996, para los años 1996 a 2012 el esfuerzo fiscal se estabilizó entre el 10% al 50%, demostrando la pérdida de compromiso fiscal de las categorías especial, primera, segunda y sexta, ya sea por la falta de

generación de recursos propios o el impacto de las transferencias en la ponderación del indicador.

Figura 5. Esfuerzo Fiscal Municipal por Categorías (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

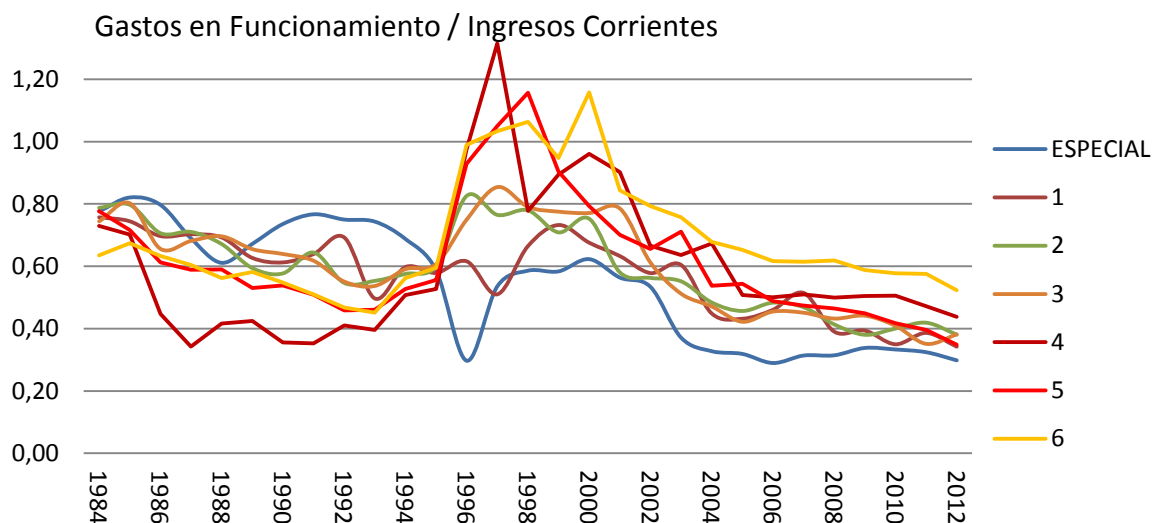
3.1.2. Gastos Municipales: Luego de la expedición de la Ley 617 de 2000, en la que se fijaban límites máximos de gasto en funcionamiento (Ver Tabla 4), estos se redujeron drásticamente como lo muestra la Figura 6; los gastos municipales muestran un comportamiento diferenciado en tres etapas:

- (1) En el período 1984-1995 los gastos por funcionamiento no sobrepasaban el 80% de los ingresos corrientes, siendo los municipios de categoría cuarta los que poseían mayor capacidad de autofinanciamiento, sorprende que la categoría especial este por encima de las demás, mostrando fluctuaciones entre el 70% y 80%.
- (2) Durante 1995-2000 los municipios de categoría cuarta, quinta y sexta, alcanzaron picos superiores al 100%, lo que indicó la necesidad de usar

ingresos de capital o deuda para cubrir los gastos de funcionamiento; la dinámica se tornó particular pues entre 1995 y 1996 aumentaron radicalmente los intereses de deuda pública, así como los desembolsos de crédito.

- (3) Luego del 2000 el comportamiento de los municipios respecto a sus gastos de funcionamiento se ajustó según los requerimiento de la Ley 617 de 2000, todas las categorías cumplieron las metas anuales, para 2004 la categoría especial no podía alcanzar gastos de funcionamiento mayores al 50% de sus ingresos corrientes, sería el caso del 65% para los de primera categoría, 70% para segunda y tercera y 80% para cuarta, quinta y sexta.

Figura 6. Límite para Gastos de Funcionamiento Municipal por Categorías según Ley 617 de 2000 (1984-2012).

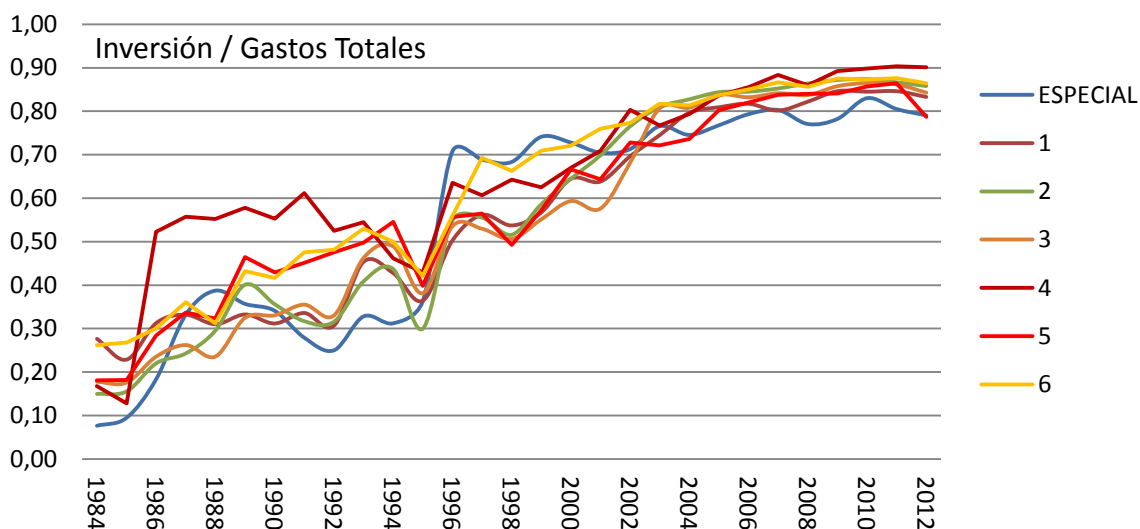


Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

Como contrapartida, la magnitud de la inversión en el gasto total municipal mostró un aumento generalizado a partir del 1998; como lo indica la Figura 7, para el año 2007 la magnitud de la inversión superaba el 80% para todas las categorías,

demonstrando la influencia de la disminución en los gastos de funcionamiento sobre la inversión pública municipal.

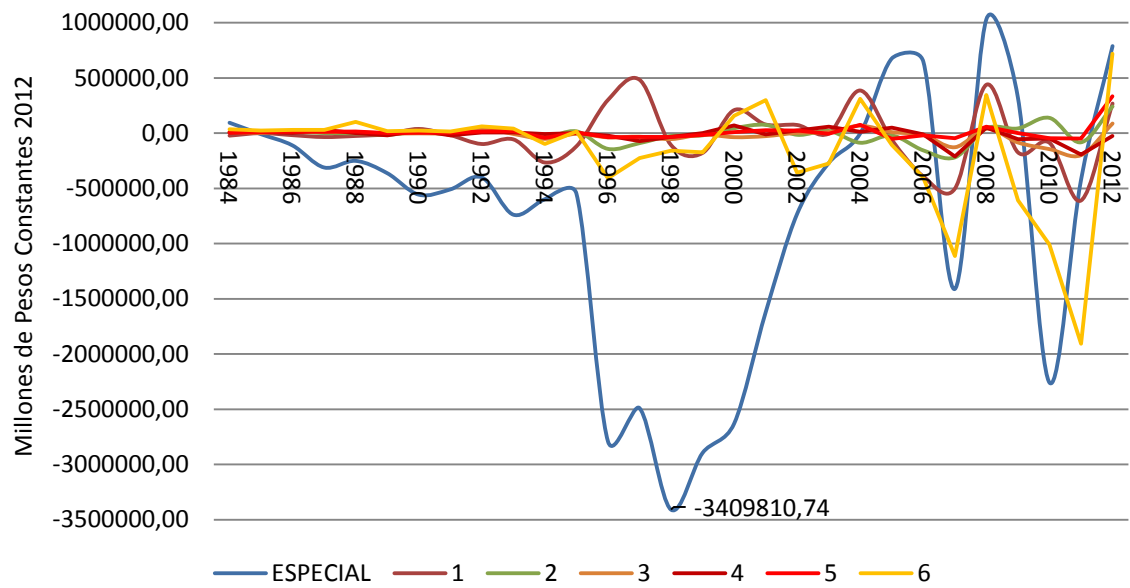
Figura 7. Magnitud de la Inversión Municipal por Categorías (1984-2012)



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

3.1.3. Resultado Fiscal: La categoría municipal que registró el déficit total más elevado fue la especial con cifras entre los 2.500.000 millones de pesos a los 3.400.000 para los años 1996 y 2000, acompañada por oscilaciones entre el déficit y el superávit de las categorías sexta y primera. Para los años 2007 a 2010 las categorías especial y sexta mostraron desequilibrios importantes entre sus ingresos y gastos, reportando déficits (Ver Figura 8); este comportamiento significó contracción de deuda municipal como respaldo ante los desbalances presupuestales, tema que se revisará detenidamente en la sección 4.2.2 de este documento.

Figura 8. Déficit o Superávit Total por Categorías Municipales (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

4. DEUDA PÚBLICA MUNICIPAL EN COLOMBIA (1984-2012).

Según Hernández Trillo¹²¹ el endeudamiento territorial cobró importancia durante la década de los noventa, cuando los gobiernos latinoamericanos llevaron a cabo reformas de descentralización fiscal, adicionalmente la colocación en el mercado de excedentes de liquidez bancarios tras la “apertura financiera y económica” y el crecimiento acelerado de los gastos territoriales, fueron factores que se conjugaron y propiciaron la crisis de los años 1998 a 1999¹²².

En Colombia no existe ni existió un contexto fiscal territorial plenamente descentralizado, lo que generó un comportamiento errático sobre la deuda municipal a mediados y finales de los años noventa, las fuerzas del mercado no advirtieron irresponsabilidades fiscales de los entes territoriales y fueron laxos a la hora de evaluar el riesgo de los préstamos; el continuo déficit fiscal implicó un aumento en la demanda y nivel de la deuda, que a finales de los noventa intentó corregirse mediante el intervencionismo fiscal “*impuesto explícitamente por el Acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, FMI, firmado en 1999*”¹²³, según Clavijo¹²⁴ uno de los compromisos del Acuerdo con el FMI era la reducción del déficit fiscal por debajo del 2% de PIB en los años venideros.

Según la UNEB¹²⁵ el ajuste fiscal propuesto a los departamentos y municipios buscaba garantizar el pago de la deuda de los entes territoriales con el sector financiero, pero no resolvía el problema estructural de fondo: “garantizar los recursos para financiar el gasto territorial.”¹²⁶

¹²¹ HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto. 2003. La economía de la deuda. Lecciones desde México. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003.

¹²² UNIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS BANCARIOS. Deuda pública territorial, conjura de la banca y el gobierno central contra las regiones. Bogotá D.C.: Ediciones UNEB, 2005. p. 12.

¹²³ JOLLY, Op. cit., p.110.

¹²⁴ CLAVIJO, Sergio. Viabilidad de la deuda externa colombiana. Bogotá D.C.: Banco de la República, 2001. p. 6.

¹²⁵ UNIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS BANCARIOS, Op. cit., p. 25.

¹²⁶ *Ibíd.*, p. 25.

En este capítulo se hace un seguimiento al comportamiento del endeudamiento municipal colombiano, en el primer apartado se expondrá por qué vale la pena financiar el gasto municipal mediante la deuda, en el segundo se abordará el marco legal y normativo del endeudamiento municipal en Colombia y para finalizar se indicará la evolución y dinámica del endeudamiento por categorías municipales en el período 1984-2012 y 2000-2012.

4.1. ¿POR QUÉ VALE LA PENA FINANCIAR EL GASTO TERRITORIAL A TRAVÉS DE LA DEUDA?

La principal característica diferencial entre cualquier tipo de endeudamiento y el endeudamiento territorial es la posibilidad que tiene, en este caso particular el municipio, de ser “rescatado” por una instancia superior como el departamento o la nación, ya sea porque *“el gobierno nacional es benevolente y le interesa el bienestar de toda la población, le beneficia políticamente, el costo de dejar quebrar a la entidad es más alto que el de rescatarla, pues el colapso de esta puede producir externalidades negativas sobre el resto de entidades territoriales del país.”*¹²⁷

Los presupuestos son los planes de inversión anual del Estado y las entidades territoriales, formalmente se presentan equilibrados contablemente¹²⁸, pero la realidad presupuestal es contraria, su balanza se inclina pocas veces a favor de los ingresos¹²⁹, *“cuando el Estado gasta más de lo que recibe en impuestos y otros ingresos en un año cualquiera, tiene un déficit presupuestario, que suele denominarse déficit fiscal”*¹³⁰. Según la Ley de Wagner o Ley de la expansión

¹²⁷ HERNANDEZ TRILLO, Op. cit., p. 213-214.

¹²⁸ Cuando los ingresos son iguales a los gastos.

¹²⁹ Cuando esto ocurre son designados como ahorro fiscal o superávit.

¹³⁰ STIGLITZ, J. La economía del Sector Público. Barcelona: Antoni Bosch, 2006, p. 15.

estatal, todas las naciones del mundo aumentarían sus gastos públicos a un ritmo mayor que el producto interno bruto, lo que significaría sistemáticamente déficits presupuestales inmediatamente después de cada ejecución anual, en Colombia esta tesis se afirma, pues los procesos presupuestales colombianos son sinónimo de déficit.

El gasto público nacional y territorial tiene la capacidad de gestionar y ejecutar política para administrar sus recursos productivamente, ya sea mediante construcción de infraestructura, gasto social, etc., directamente tienen la facultad de intervenir en la economía para redistribuir el ingreso y además garantizar la asignación eficiente de bienes y servicios, siempre construyendo las condiciones necesarias para el desarrollo.¹³¹

De acuerdo al modelo keynesiano¹³² el gasto público que tiene un mayor índice multiplicador, es aquel que llega los sectores económicos con alta propensión al consumo, los cuales aumentarían la demanda agregada y por consiguiente la renta. Luego de la crisis de los años 1930, el Estado cambio su papel vigilante por uno intervencionista, *“empezó a encargarse de la satisfacción de necesidades de interés general a través del suministro de bienes y servicios públicos”*¹³³ y reorientó el gasto público para reactivar la economía en momentos de crisis.

La teoría keynesiana en una situación de recesión o crisis recomienda elevar el gasto público, con el fin de dinamizar la economía reorientando el capital hacia los sectores que más consumen, para Silva Ruiz, Páez Pérez, y Rodríguez Tobo¹³⁴ el intervencionismo keynesiano se ha considerado el principal detonante del déficit fiscal, sin dejar de lado el carácter inversor del gasto y sus beneficios sociales. Sin embargo organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI)

¹³¹ SILVA RUIZ, José, PÁEZ PÉREZ, Pedro Nel y RODRÍGUEZ TOBO, Pedro. Finanzas públicas territoriales. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, Programa de Administración Pública Territorial, 2008. p. 98.

¹³² *Ibíd.*, p. 98.

¹³³ *Ibíd.*, p. 98.

¹³⁴ *Ibíd.*, p. 97-98.

y al Banco Mundial (BM) han cambiado la dinámica del postulado keynesiano y se inclinan durante las crisis fiscales por medidas de “modernización estatal” tales como políticas de reducción de gastos públicos mediante las privatizaciones, recortes de personal y políticas de austeridad en el gasto.

Para Nitsch¹³⁵ las teorías con enfoque marxista consideran a la lógica del endeudamiento como generadora de explotación y riesgos, siendo la tasa de interés el indicador principal de crisis. Cuando una entidad territorial o nacional se endeuda, y esta se torna impagable, el acreedor tiene potestad sobre la entidad, según Hinkelammert¹³⁶ cuando se declara una deuda impagable se está pronunciando la victoria para los bancos acreedores, mientras el endeudado declara su derrota a largo plazo, condicionando sus ingresos y gastos para cumplir con la reestructuración de su deuda.

El contraste entre ambas teorías es evidente, sin embargo según la restricción presupuestal intemporal del presupuesto¹³⁷, la deuda en sí misma no es nociva, lo sería si ésta es contraída como forma de financiar el gasto corriente; en el contexto público territorial valdría la pena endeudarse para proyectos de inversión macroeconómicos y para amortiguar choques inesperados de la economía, sin embargo hay teorías adicionales que respaldan el endeudamiento como una variable política estratégica, Echeverry, Bonilla, y Moya¹³⁸ destaca las siguientes:

- (1) La teoría de la suavización tributaria, donde los gobiernos sólo deben contraer y/o acumular deuda pública en períodos de recesión o de guerra.

¹³⁵ NITSCH, Manfred. La teoría económica y la deuda externa latinoamericana. En: Simposio Public Debt in Latin America in Historical Perspective. (15-17, noviembre). Berlín, 1989, p. 13-15.

¹³⁶ HINKELAMMERT, Franz J. La deuda externa de América Latina: el automatismo de la deuda, Departamento Ecueménico de Investigaciones, San José de Costa Rica. 1988. Citado en: *Ibid.*, p. 15.

¹³⁷ La restricción presupuestal intemporal de presupuesto: “un agente económico que decide de manera racional, en el tiempo, sobre su nivel de consumo, éste debe ser igual a su nivel temporal de ingresos, descontados, ambos, a una tasa r . Si hubiera diferencias, se ajustaría con una determinada magnitud de deuda.” En: VILLA DURÁN, Gerardo Alberto. Reseña sobre el ajuste fiscal territorial después de la Constitución de 1991. Ensayos Sobre Economía Regional. Medellín: Banco de la República, Centro Regional de Estudios Económicos. 2005, 31 p. 4.

¹³⁸ ECHEVERRY, Juan Carlos, BONILLA, Jorge Alexander y MOYA, Andrés. Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú. Documento CEDE. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, 2006, no. 33. p. 14-22.

- (2) La teoría de ilusión fiscal, en la cual los gobernantes desean ser reelegidos y utilizan la política económica como instrumento para mejorar el desempeño de la economía antes de elecciones, incurren al déficit fiscal y contraen deuda.
- (3) La teoría de endeudamiento estratégico, cuando en un Estado hay polarización política y elecciones periódicas, la deuda se convierte en un arma que permite al gobierno actual gastar más recursos en lo que desee y trasladar el costo de su adquisición al gobierno futuro (en este caso el partido oponente) limitando sus recursos, esta teoría predice que la acumulación de deuda será mayor en los Estados con mayor grado de polarización política, donde es probable perder las elecciones ante un contrincante con preferencias distintas o incluso opuestas. Esta teoría puede explicar la reglamentación de inflexibilidades presupuestales para el aseguramiento de recursos a sectores determinados sin importar que tipo de partido político este a cargo de gobernar.
- (4) La teoría de conflictos intergeneracionales, donde la acumulación de deuda en el presente genera costos que serán transferidos a ciudadanos que aún no están presentes en el proceso político y económico (porque aún son pequeños o no han nacido), esto genera desigualdad entre generaciones a la hora de asumir los costos del actual gasto público, provocando un sesgo hacia la acumulación de deuda pública e irresponsabilidad generacional.
- (5) La teoría de guerras en espera, donde los ciudadanos prefieren la adquisición de deuda pública ante las medidas de ajuste y austeridad fiscal, pues nadie está dispuesto a renunciar a los montos y beneficios que calcula del gasto público, ni asumir los costos de pagar mayores impuestos, los distintos grupos de ciudadanos intentan postergar los ajustes fiscales y que sean otros quienes carguen con estas responsabilidades.
- (6) La teoría de tragedia de los comunes, donde cada grupo de ciudadanos procura conseguir la mayor cantidad de recursos sin contemplar los costos de su financiación, esta busca explicar el sesgo político hacia la

acumulación de deuda como consecuencia de la satisfacción de las demandas en puja por recursos.

Musgrave¹³⁹ advierte que la financiación territorial a través de la deuda debe ser limitada, pues la emisión de deuda es un mecanismo para la implementación de políticas macroeconómicas de estabilización, atribuido únicamente al Gobierno Nacional Central, limitando y/o excluyendo de esta manera a los gobiernos territoriales, además la imposibilidad de monetizar la deuda territorial hace que su nivel se limite a la previsión de ingresos para así no crear problemas de financiación futuros, Musgrave justifica la financiación de los gobiernos territoriales mediante deuda únicamente en casos en los que esta sea destinada a proyectos de inversión pública que reporten beneficios futuros a largo plazo, donde la población actual no deba asumir todos los costos del endeudamiento mediante impuestos, sino que dichos costes se repartan entre todos los beneficiarios presentes y futuros.

La deuda territorial es vista como una variable estratégica de inversión, que potenciaría el modelo descentralizador mientras sea productiva y estratégica, orientada a proyectos de inversión rentables y de largo plazo; por otro lado puede crear pánico financiero si la situación fiscal de la entidad está en crisis, así que la determinación de contraer o no endeudamiento recae en la responsabilidad y manejo equilibrado de las finanzas públicas municipales.

4.2. LÓGICA DEL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL COLOMBIANO.

Luego de revisar la experiencia fiscal colombiana en el capítulo 3, se advierte la necesidad de acompañar el proceso descentralizador de controles reglamentarios sobre la generación de déficits, contratación de deuda pública y calidad del gasto

¹³⁹ Véase ÁLVAREZ GARCÍA, ARIZAGA JUNQUERA, y APARICIO PÉREZ, Op. cit., p. 6.

territorial; medidas que eviten la continuidad y tendencia a la indisciplina fiscal, lo que haría retroceder el espíritu del proceso descentralizador limitando la autonomía fiscal municipal y aumentando su dependencia al gobierno nacional, sin embargo bajo el apremio fiscal se dictaron disposiciones y/o correctivos institucionales a finales de los noventa e inicios de los dos mil, para ajustar los desbalances de la crisis fiscal territorial, ajustes que dieron los resultados esperados por el Gobierno Nacional, pues estabilizaron el endeudamiento territorial.

En este apartado se trabajarán dos secciones, la primera mencionará el marco normativo y legal más relevante sobre disposiciones de endeudamiento municipal y la segunda evaluará la evolución y dinámica en cifras del endeudamiento municipal colombiano por categorías desde 1984 a 2012 y desde 2000 a 2012.

4.2.1. Marco Legal y Normatividad (Autonomía y Restricciones): El marco legal que regula las operaciones de crédito público para los municipios colombianos está constituido principalmente por las siguientes normas:

El Código del Régimen Municipal¹⁴⁰ estableció que para acceder a endeudamiento interno sólo era necesario contar con la autorización del Consejo Municipal, además para los créditos bancarios estableció que no era posible contraer ninguna responsabilidad crediticia cuando el servicio total de la deuda a contraer, represente en la vigencia fiscal correspondiente un 30% de los ingresos corrientes incluyendo el nuevo empréstito actual.

El gobierno Virgilio Barco fundó la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (FINDETER) mediante la **Ley 57 de 1989**¹⁴¹, entidad que promocionaría el desarrollo regional y urbano mediante la financiación y asesoría del diseño,

¹⁴⁰ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 1333. (25, abril, 1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1986. No. 37466.

¹⁴¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 57. (14, noviembre, 1989). Por la cual se autoriza la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1989. no. 39970.

ejecución y administración de proyectos o programas de inversión (Ver Anexo D). Los Consejos Regionales de Planificación¹⁴² podrían disponer de aportes de capital FINDETER, los cuales se contabilizarán por partes iguales a nombre de sus socios¹⁴³, para proyectos de inversión preestablecidos por la entidad.

Tras la expedición de la Constitución de 1991 el único artículo que se refirió al control de la deuda fue el **artículo 364**, limitándose a indicar que *“el endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia”*¹⁴⁴. Sólo hasta 1997, seis (6) años después fue reglamentado el indicador de capacidad de pago mediante la Ley 358 de 1997, demostrando una vez más los huecos legislativos de la Constitución y la demora parlamentaria.

Como una medida para controlar la deuda pública se reglamentó la **Ley 358 de 1997**¹⁴⁵ orientando la introducción de disciplina al mercado de deuda territorial; estableció el ahorro operacional como indicador de la capacidad de endeudamiento, tomando en cuenta que la capacidad de pago de la deuda depende no sólo de la generación de ingresos, como lo señalaba la legislación anterior, sino también de las obligaciones de gasto; lo que implicó estabilidad en la dinámica del endeudamiento municipal, como se advierte en el numeral 4.2.2 de este documento.

De igual manera prohibió la contratación de crédito para financiar gastos de funcionamiento, permitió que las entidades territoriales garantizaran el repago de los créditos con las transferencias nacionales, siempre que los créditos

¹⁴² Los Consejos Regionales de Planificación fueron creados por la Ley 76 de 1985.

¹⁴³ Podrán ser socios de FINDETER: la Nación, el Banco de la República, las entidades públicas de orden nacional, el distrito especial de Bogotá, los departamentos, intendencias y comisarías o, en lugar de cada una de estas entidades territoriales, una entidad descentralizada perteneciente a cada una de ellas.

¹⁴⁴ LEGIS, Op. cit., p. 93.

¹⁴⁵ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 358. (30, enero, 1997). Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1997. no. 42973.

garantizados se destinen a los mismos propósitos que se establecen para las transferencias.

Definió tres instancias de endeudamiento, similares a la idea de un semáforo, a partir de las relaciones entre intereses de la deuda (ID), saldo de la deuda (SD), ingresos corrientes (IC) y ahorro operacional (AO).

Capacidad de pago (Ley 358/97): flujo mínimo de ahorro operacional que permite efectuar cumplidamente el servicio de la deuda en todos los años, dejando un remanente para financiar inversiones, existe capacidad de pago cuando los intereses de la deuda al momento de celebrar una nueva operación de crédito, no superan en el 40% del ahorro operacional.

Ahorro operacional (Ley 358/97): el resultado de restar los ingresos corrientes, los gastos de funcionamiento y las transferencias pagadas por las entidades territoriales.

Tabla 8. Instancias de Endeudamiento según Ley 358 de 1997.

Semáforo Verde ¹	Nivel de endeudamiento seguro.	Si el interés de la deuda sobre el ahorro operacional es menor al 40% y si el saldo de la deuda sobre los ingresos corrientes es menor al 80%. (Si $ID/AO < 40\%$ y $SD/IC < 80\%$)
Semáforo Amarillo ²	Nivel de endeudamiento entre seguro y peligroso.	Si el interés de la deuda sobre el ahorro operacional está entre el 40 y el 60% y si el saldo de la deuda sobre los ingresos corrientes es menor al 80%. (Si $40\% > ID/AO < 60\%$ y $SD/IC < 80\%$)
Semáforo Rojo ³	Nivel de endeudamiento peligroso y crítico.	Si el interés de la deuda sobre el ahorro operacional es mayor al 60% o si el saldo de la deuda sobre los ingresos corrientes es menor al 80%. (Si $ID/AO > 60\%$ o $SD/IC < 80\%$)
<p>¹ La entidad territorial tiene plena autonomía para endeudarse.</p> <p>² Se regulan dos posibles situaciones si la entidad territorial se encuentra en semáforo amarillo y solicita endeudamiento, para expedir cualquiera de estas autorizaciones la entidad territorial debe suscribir un Plan de Desempeño o Plan de Ajuste Fiscal que apunte a restablecer su capacidad financiera:</p> <p>(a) Si el incremento en el saldo de la deuda es inferior a la meta de inflación establecida</p>		

por el gobierno nacional, la entidad territorial tiene autonomía para obtener el crédito.

- (b) Si el incremento en el saldo es superior a la meta de inflación la entidad territorial debe obtener la autorización del nivel de gobierno inmediatamente superior, (del departamento, en el caso de los municipios no capitales, o del Ministerio de Hacienda en el caso de las ciudades capitales o de los departamentos.)

³ Si una entidad territorial se encuentra en el semáforo rojo para poder adquirir nuevos créditos requiere la autorización de endeudamiento del Ministerio de Hacienda, la cual condiciona a la suscripción de un Plan de Desempeño o Plan de Ajuste Fiscal.

Fuente: Ley 358, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Los Planes de Desempeño referenciados como requisito para contraer deuda si se encuentra la entidad territorial en semáforo rojo, son programas de ajuste fiscal, financiero y administrativo tendientes a restablecer la solidez económica y financiera, en su suscripción deberán garantizar el mantenimiento de la capacidad de pago y el mejoramiento de los indicadores de endeudamiento. El incumplimiento de los planes de desempeño acarreará la suspensión de todo nuevo endeudamiento por parte de la entidad territorial.

Para el año 1998 la **Ley 448**¹⁴⁶ ordenó incluir en los presupuestos de servicio a la deuda, las apropiaciones necesarias para cubrir las posibles pérdidas de las obligaciones contingentes a cargo todas las entidades territoriales y descentralizadas de cualquier orden, también creó el Fondo de Contingencias de las Entidades Estatales como una cuenta especial encargada de atender las obligaciones contingentes de las entidades estatales que determine el gobierno, los aportes realizados al fondo sólo podrían ser devueltos a las entidades cuando se verificase en forma definitiva el no cumplimiento de los riesgos previstos.

En el mes de octubre de 2000 se decretó la **Ley 617**¹⁴⁷ prohibiendo la realización de operaciones de crédito público en entidades departamentales y municipales que incumplieran los límites de gasto de funcionamiento (Ver Tabla 9), salvo la

¹⁴⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 448. (21, julio, 1998). Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1997. no. 43345.

¹⁴⁷ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 448, Op. cit.

suscripción de un programa de saneamiento fiscal; también creó líneas blandas de crédito a través del FINDETER que permitirían convertir a pesos deudas contratadas en dólares por las entidades territoriales, a raíz de la acelerada devaluación iniciada en septiembre de 1998; además ofreció la garantía de la nación a deudas territoriales que cumplieran condiciones especiales. (Ver Tabla 10)

Tabla 9. Valor Máximo Permitido de Gastos en Funcionamiento Territorial.

Categoría	Límite Anual Distrital y Municipal				Límite Anual Departamental			
	2001	2002	2003	2004	2001	2002	2003	2004
Especial	61%	57%	54%	50%	65%	60%	55%	50%
Primera	80%	75%	70%	65%	70%	65%	60%	55%
Segunda	85%	80%	75%	70%	75%	70%	65%	60%
Tercera	85%	80%	75%	70%	85%	80%	75%	70%
Cuarta	95%	90%	85%	80%	85%	80%	75%	70%
Quinta	95%	90%	85%	80%				
Sexta	95%	90%	85%	80%				

Fuente: Ley 617, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Tabla 10. Condiciones para Otorgar Garantía de la Nación a Deudas Territoriales.

Destinación de Recursos	Garantía	Condiciones
El pago de indemnizaciones causadas por la desvinculación de personal	-	La constitución de contragarantías a favor de la Nación en contraprestación a las garantías que esta les otorga
El desarrollo de programas integrales de saneamiento fiscal	100%	La suscripción a programas de ajuste fiscal que debían ser firmados antes del 30 de junio de 2001
Deudas bancarias con entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria vigentes a 31 de diciembre de 1999.	40%	La contratación de un encargo fiduciario irrevocable de recaudo

Fuente: Ley 617, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Con los recursos de Participación de Propósito General del Sistema General de Participaciones (SGP) se autorizó mediante la **Ley 715 de 2001**¹⁴⁸ el cubrimiento del servicio de la deuda, originado en el financiamiento de proyectos de inversión física, adquirida en desarrollo de las competencias de los municipios. Para el desarrollo de los mencionados proyectos se pignorarían los recursos de Participación de Propósito General, enfatizándose que sólo podrían pagarse las obligaciones de un sector con los recursos del mismo sector, lo que garantizó el pago de deuda anteriormente contraída para propósitos de salud, educación y agua potable.

La Ley 715 además enfatizó que no podrían utilizarse las transferencias nacionales destinadas a financiar los sectores de educación y salud, en los cálculos de la capacidad de endeudamiento de los gobiernos territoriales ni podrían comprometerse como garantías o pignoraciones en operaciones de crédito público.

Dos años después a la Ley 715 se autorizó con la expedición de la **Ley 781 de 2002**¹⁴⁹ la destinación de los recursos del Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP) para el pago de deudas vigentes contraídas por los siguientes conceptos:

- (i) Deudas para compra de energía con destino a los usuarios del servicio, sea que este lo haya proporcionado directamente la entidad territorial o a través de su respectiva entidad descentralizada.
- (ii) Deudas para energía eléctrica suministrada a establecimientos de salud, educación básica primaria y secundaria, de procesamiento de agua potable y saneamiento básico.

¹⁴⁸ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 715, Op. cit.

¹⁴⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 781. (20, diciembre, 2002). Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2002. no. 45041.

- (iii) Deudas para alumbrado público.
- (iv) Deudas para pago de indemnizaciones laborales, pasivo laboral, pasivo prestacional y deudas de servicios públicos diferentes a energía.
- (v) Deudas adquiridas con las entidades financieras vigiladas por la superintendencia bancaria, vigentes a 29 de diciembre de 2000.
- (vi) Deudas adquiridas con la nación, vigentes a 29 de diciembre de 2000.
- (vii) Deudas adquiridas con institutos de fomento y desarrollo regional, vigentes a 29 de diciembre de 2000.
- (viii) Deudas por concepto de subsidios reconocidos por empresas distribuidoras de energía, vigentes a 29 de diciembre de 2000.

Seis años después de la Ley 358 (Ley de semáforos) se eliminó la instancia intermedia de endeudamiento (semáforo amarillo)¹⁵⁰ mediante la **Ley 795 de 2003**¹⁵¹, a sí mismo decretó la autorización del Ministerio de Hacienda para contratar nueva deuda en los entes territoriales que superen el semáforo rojo.

Este mismo año el gobierno Uribe Vélez emitió la **Ley 819 de 2003**¹⁵² decretando la obligatoriedad de presentar a las Comisiones Económicas del Senado y de la Cámara de Representantes un Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) (Ver Tabla 11), en materia de endeudamiento dictaminó controles y sanciones (Ver Tabla 12) y estipuló que los créditos de tesorería sólo podrían destinarse a atender insuficiencias de caja de carácter temporal durante la vigencia fiscal.

¹⁵⁰ Acordado en la Ley 358 de 1997.

¹⁵¹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 759. (14, Enero, 2003). Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2003. no. 45064.

¹⁵² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 819. (09, julio, 2003). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2003. no. 45243.

Tabla 11. Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP) para las Entidades Territoriales

Contenido del MFMP	
Un plan financiero.	Contendrá metas de corto y largo plazo de las variables fiscales. Deberá ser conocido y aprobado previamente a la presentación ante las Asambleas y/o Consejos, de tal manera que los contenidos de ambos sean consistentes y coherentes entre sí.
Metas de superávit primario.	Para garantizar la sostenibilidad de la deuda y el crecimiento económico. Estará ajustada por el ciclo económico y tendrá en cuenta las tasas de interés, inflación, crecimiento económico y tasa de cambio, determinados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Departamento Nacional de Planeación, y el Banco de la República.
El nivel de deuda pública y un análisis de su sostenibilidad.	
Una relación de los pasivos exigibles y de los pasivos contingentes que pueden afectar la situación financiera de la entidad territorial.	
Un informe de resultados fiscales de la vigencia fiscal anterior.	
El costo fiscal de los proyectos de ordenanza o acuerdo sancionados en la vigencia fiscal anterior.	

Fuente: Ley 819, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Tabla 12. Controles al Endeudamiento Territorial Dictaminados por la Ley 819 de 2003.

Dictamen
Reguló la contratación de créditos de tesorería.
Ordenó analizar de la capacidad de pago (para el período completo de vigencia de los nuevos créditos) teniendo en cuenta los efectos de la volatilidad de las tasas de cambio y tasas de interés sobre el servicio de la deuda.
Creó sanaciones financieras para las entidades financieras que otorguen créditos a las entidades territoriales si incumplen los requisitos legales.
Reglamentó la colocación de excedentes transitorios de liquidez de las entidades territoriales.
Prohibió los apoyos financieros de la Nación a las entidades territoriales que incumplan las normas de responsabilidad fiscal.
Prohibió el aumento del endeudamiento neto a entidades territoriales que se encuentren en mora por operaciones de crédito público contratadas con la Nación o garantizadas por esta.

Fuente: Ley 819, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

4.2.2. Evolución y Dinámica del Endeudamiento Municipal Colombiano

(1984-2012): A mediados de la década de los años noventa Colombia enfrentó una crisis fiscal, debido a las nuevas responsabilidades constitucionales y al aumento del gasto territorial que consecuentemente se tradujeron en déficits fiscales; a continuación se examina la dinámica de la deuda municipal colombiana de 1.102 municipios, clasificados según categoría municipal 2009 DNP - Departamento Nacional de Planeación¹⁵³, establecida por la Ley 617 de 2000.

Se tomará como referencia indicadores definidos por la Ley 358 de 1997, por el DNP – Departamento Nacional de Planeación y se construirán los indicadores de respaldo a los intereses de la deuda, respaldo a los desembolsos de crédito y magnitud de desembolsos de crédito.

Indicadores Ley 358 de 1997:

(1) Respaldo de la Deuda (Ley 358 de 1997) = $\text{Saldo de la deuda} / \text{Ingresos Corrientes} * 100\%$ (i) A partir del año 2000

Mide la capacidad del municipio para respaldar la deuda mediante recursos propios.

(2) Capacidad de pago (Ley 358 de 1997) = $\text{Interés de la Deuda} / \text{Ahorro Operacional} * 100\%$.

Mide el flujo mínimo de ahorro operacional que permite cumplir las obligaciones del servicio de la deuda, para la Ley 358 existe capacidad de pago cuando no supera en el 40% (semáforo verde) al 60% (semáforo amarillo) del ahorro operacional.

Indicadores DNP – Departamento Nacional de Planeación:

(3) Magnitud de la Deuda = $\text{Saldo Deuda} / \text{Ingresos Totales} * 100\%$

¹⁵³ DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009, Op. cit.

Mide la capacidad de respaldo de los recursos totales a la deuda, el DNP espera que este indicador sea menor al 80%

Indicadores propios:

(4) Respaldo Intereses de la deuda = $\frac{\text{Intereses de la deuda}}{\text{Ingresos Corrientes}} * 100\%$

Mide la capacidad del municipio para respaldar los intereses de la deuda mediante recursos propios.

(5) Respaldo Desembolsos de Crédito = $\frac{\text{Desembolsos de Crédito Interno y Externo}}{\text{Ingresos Corrientes}} * 100\%$

Mide la capacidad del municipio para respaldar los desembolsos de crédito mediante recursos propios.

(6) Magnitud de Desembolsos de Crédito = $\frac{\text{Desembolsos de Crédito Interno y Externo}}{\text{Ingresos Totales}} * 100\%$

Mide la capacidad de respaldo de los recursos totales a los desembolsos de crédito.

Una vez definidos los indicadores, fueron calculados con información de la base de datos consolidada de ejecuciones presupuestales (1984-2012) trabajada en el capítulo 4 de este documento, adicionalmente se tomó el saldo de la deuda financiera territorial para el período 2000-2012 de la base de datos de la CGR - Contraloría General de la República y el DNP – Departamento Nacional de Planeación, esta información se encontró en pesos corrientes así que fue deflactada con el Índice de Precios Implícito del PIB calculado por el DNP – Departamento Nacional de Planeación base 2012.

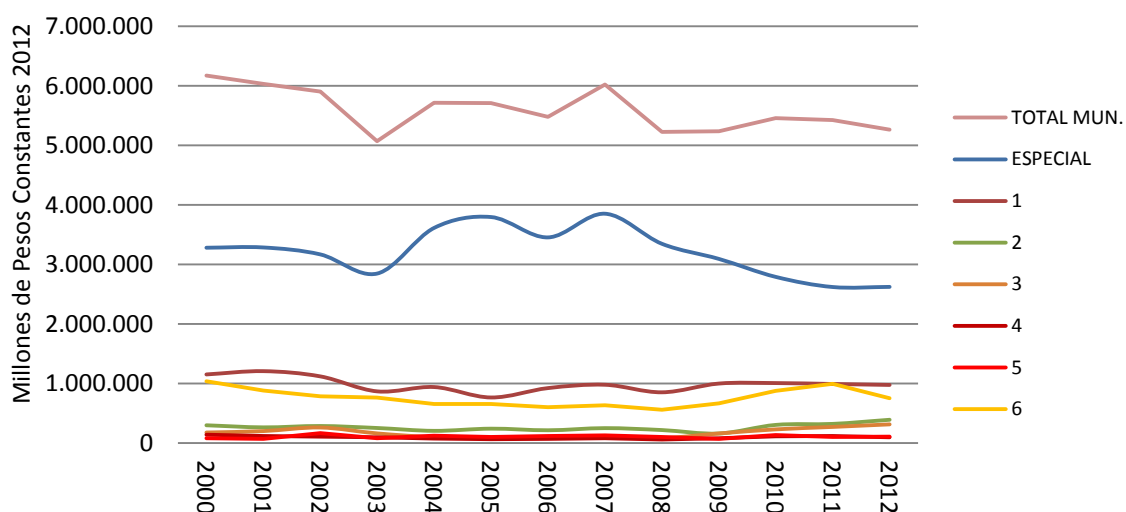
4.2.2.1. Saldo Deuda Pública Municipal Según Categoría (2000-2012): Para el período 2000-2012, el saldo de deuda pública municipal adquirida con el sector financiero alcanzó su punto más alto en el año 2000 con \$6.177.828 millones de pesos, la tasa de variación del saldo de deuda municipal durante los trece años

señalados fue de 10,16%, este resultado muestra una tendencia relativamente estable, donde el intervalo de mayor variación fue en el año 2003 con un descenso del 18%.

La estabilidad del saldo de la deuda pública municipal se debe a las medidas adoptadas con la Ley 358 de 1997 y la Ley 617 de 2000, las sanciones decretadas por el gobierno nacional mediante estas leyes mantuvieron la tendencia del saldo de la deuda pública municipal sin grandes cambios, cabe destacar el comportamiento del 2006, año donde se desembolsaron altas cantidades de crédito, finalmente para los años 2007 a 2012 la tendencia del saldo se estabiliza (Ver Figura 9).

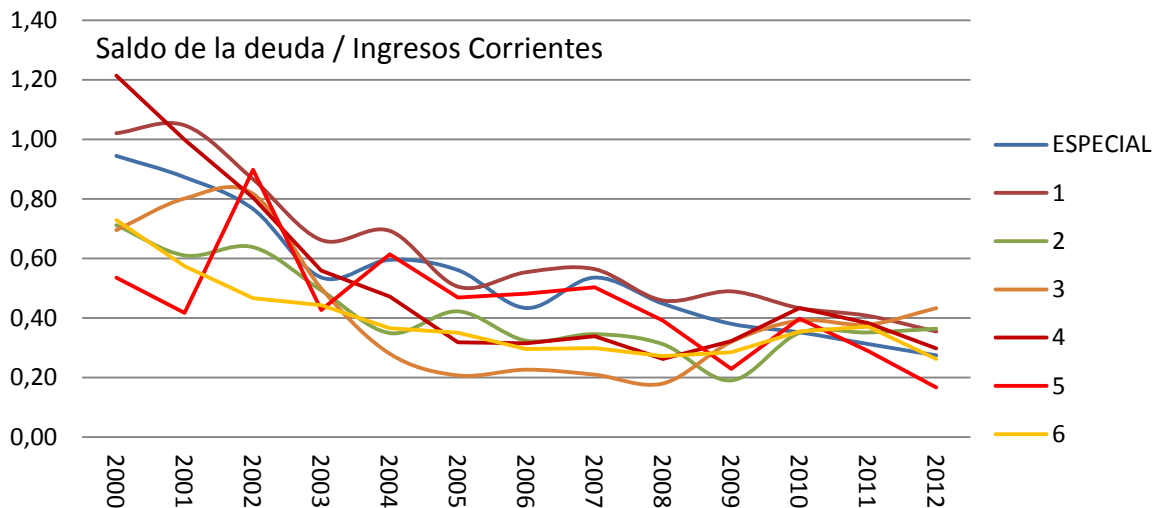
Para 1997 tras la expedición de la Ley 358 se fijó la capacidad de los municipios para respaldar la deuda mediante sus recursos propios, esta no debía ser inferior al 80%; en la Figura 10 se enseña el comportamiento del respaldo al saldo de la deuda municipal colombiana por categorías, desde el año 2000 hasta el 2012.

Figura 9. Saldo de la Deuda Municipal por Categorías (2000-2012)



Fuente: CGR – Contraloría General de la Republica, DNP – Departamento Nacional de Planeación y DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

Figura 10. Respaldo al Saldo de la Deuda Pública Municipal por Categorías (2000-2012)



Fuente: CGR – Contraloría General de la Republica, DNP – Departamento Nacional de Planeación y DANE – Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

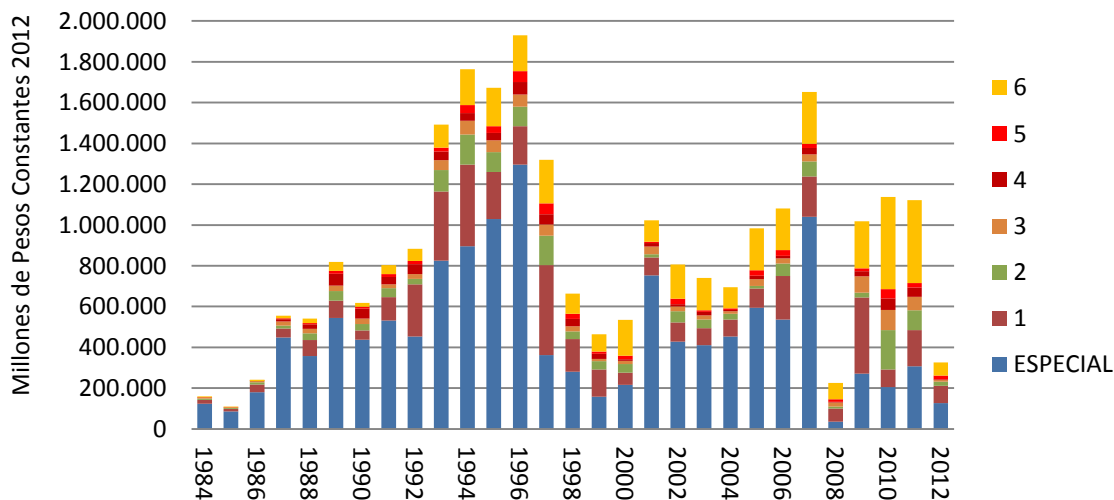
En la Figura 10 se distinguen dos hechos, el primero (2000-2002) señala la insuficiencia de recursos propios para respaldar el endeudamiento de los municipios de categoría primera, cuarta y especial, pues sobrepasaba el saldo de deuda sobre el 100% de sus ingresos corrientes, ya para el segundo período (2003-2012) esta situación se había corregido, pues el saldo de la deuda se mantuvo constante y los ingresos corrientes municipales aumentaron, contribuyendo a un cálculo del índice más favorable; para el año 2012 todas las categorías municipales se encontraban entre el 20% y 40%, lo que significó que sus saldos de deuda no superaron el 40% de sus ingresos propios.

4.2.2.2. Desembolsos de Deuda Pública Municipal Interna y Externa: Como lo muestra Figura 11, en el período 1993-1997 los desembolsos de créditos

municipales se duplicaron frente a los reportados en los años ochenta, en 1996 se desembolsó la mayor cantidad de deuda por un monto de \$1.930.168 millones de pesos, estos desembolsos de deuda se originaron por el aumento de liquidez del sistema financiero luego de la apertura económica y especialmente las facilidades para acceder al crédito.

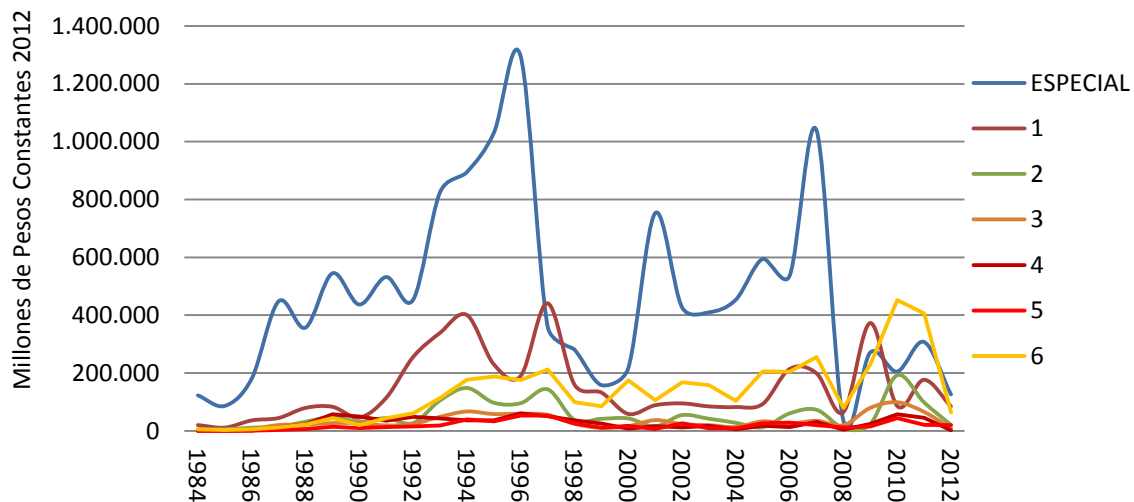
El endeudamiento municipal fue utilizado durante los años noventa ante el déficit fiscal acumulado, resultado de la indisciplina fiscal, el aumento del gasto público, las inflexibilidades tributarias y la dependencia a las transferencias nacionales. El proceso descentralizador no advirtió previamente esta situación y sólo hasta 1997 mediante la expedición de la Ley 358 o Ley de semáforos, se limitó el endeudamiento territorial, la Figura 11 refleja la caída en los desembolsos luego de aplicada la Ley, lo que estabilizó el saldo de la deuda municipal.

Figura 11. Desembolsos Anuales de Crédito Interno y Externo a Municipios, Acumulado por Categorías (1984-2012)



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

Figura 12. Desembolsos de Crédito Interno y Externo a Municipios por Categorías (1984-2012)



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

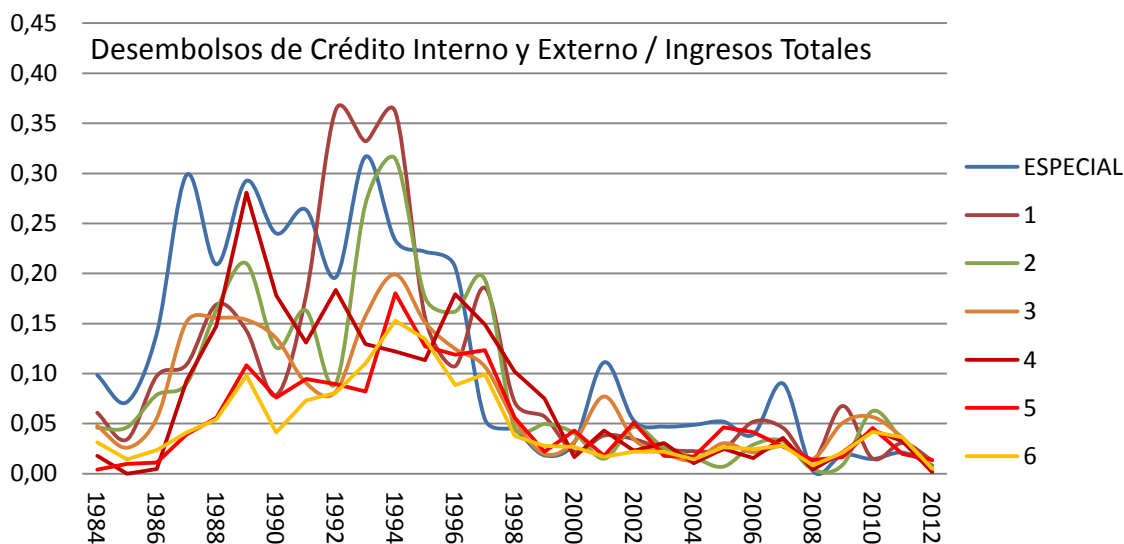
Los municipios que contrajeron mayor deuda en términos reales durante los años noventa fueron los de categoría especial, primera y sexta; para los años dos mil luego de las regulaciones y restricciones de las Leyes 358, 617 y 819, los desembolsos totales disminuyeron a pesar de los nuevos créditos de la categoría especial y la dinamización de la categoría primera y sexta. El mayor desembolso de recursos se dio en el año 1996 para la categoría especial, alcanzando un valor de \$1.295.163 millones de pesos. (Ver Figura 12).

El auge de endeudamiento municipal se dio específicamente en los años 1992-1998, en la Figura 13 se vislumbrar la proporción de desembolsos de crédito frente a los ingresos municipales, sobresaliendo los municipios de categoría primera, especial, segunda y cuarta, los cuales sobrepasaron el 20% de sus ingresos totales en desembolsos de crédito, alcanzando el límite del 30% y 35%. Para los años dos mil la magnitud de desembolsos para todas las categorías municipales cedió y se ubicó en el rango del 0% al 10%, comportamiento que respalda las

medidas de ajuste fiscal y endeudamiento adoptadas por el gobierno nacional a finales de los noventa e inicios de los dos mil, especialmente la Ley 358 de 1997.

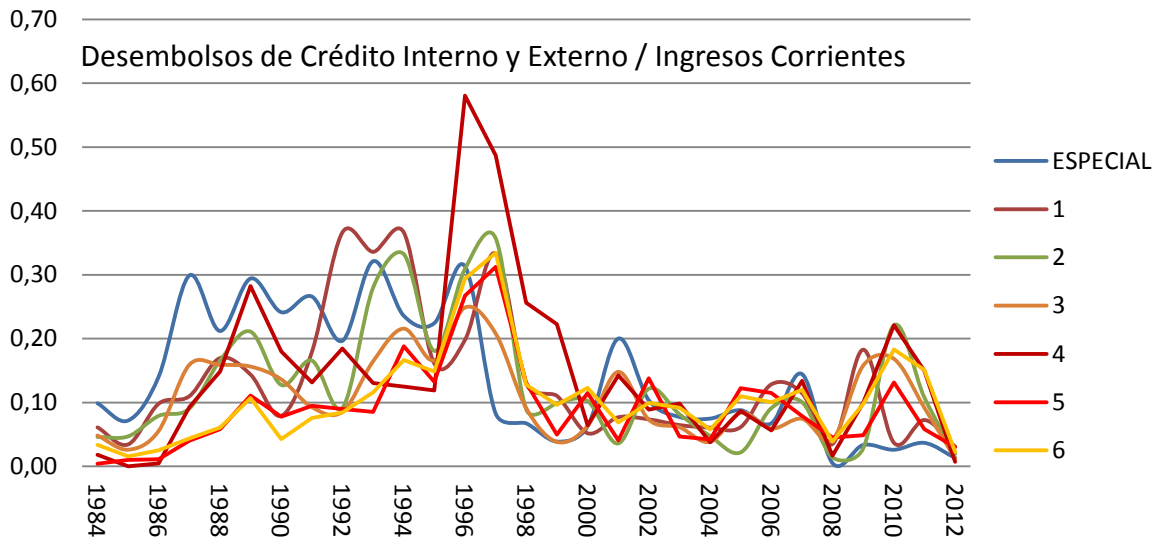
En la Figura 14 se confronta el respaldo y la dinámica de los desembolsos de crédito, en esta se logran diferenciar dos períodos, el primero (1984-1999) denota un comportamiento disperso entre el 0% y 40% sobre el índice de respaldo, excluyendo a los municipios de cuarta categoría pues en 1995 alcanzaron un tope máximo del 58%, lo que significa que los ingresos propios representan hasta un 40% el total de los desembolsos crediticios; el segundo período (2000-2012) muestra una estandarización de todas las siete categorías municipales entre el 0% y el 20%, lo que expresa el apoyo fiscal de los ingresos corrientes sobre los compromisos de endeudamiento municipales.

Figura 13. Magnitud de los Desembolsos de Crédito Interno y Externo a Municipios por Categorías (1984-2012)



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

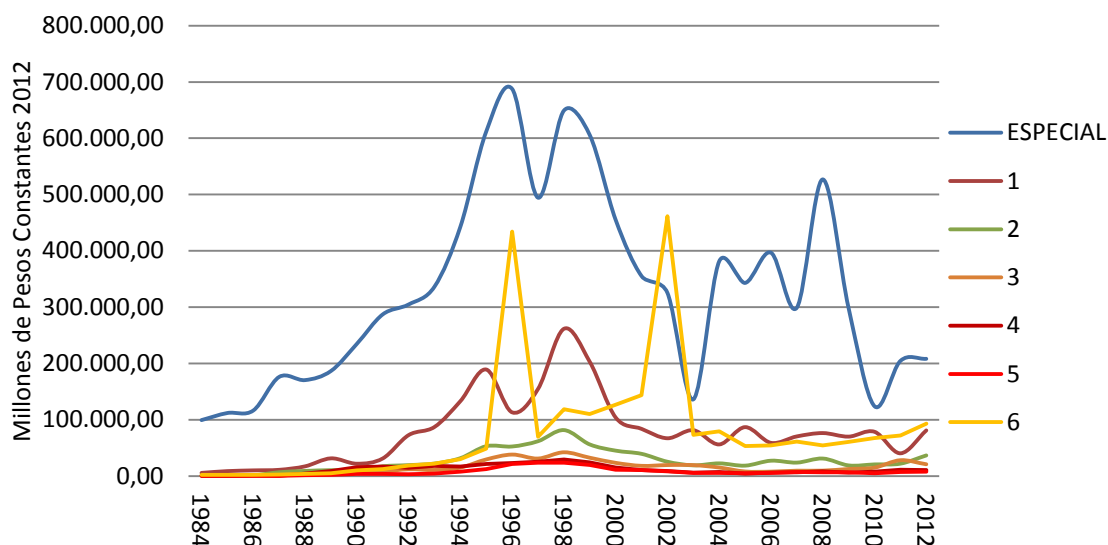
Figura 14. Respaldo a los Desembolsos de Crédito Interno y Externo de los Municipios por Categorías (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

4.2.2.3. Intereses de la Deuda Pública Municipal por Categorías: Los altos niveles de endeudamiento de los años 1994 a 1998 condujeron consiguientemente a un pago significativo de intereses (Ver Figura 15), tan sólo en el año 1996 se cancelaron \$1.370.284 millones de pesos bajo este concepto. Posteriormente las medidas de saneamiento fiscal y reestructuración de las Leyes 550 de 1999 y 617 de 2000 permitieron reducir los compromisos de pago de intereses radicalmente, para el 2003 llegaban a los \$341.100 millones de pesos. Sin embargo para los años 2004 a 2010 aumentaron nuevamente pero el saldo de la deuda municipal logró estabilizarse.

Figura 15. Intereses de la Deuda Pública de los Municipios por Categorías (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

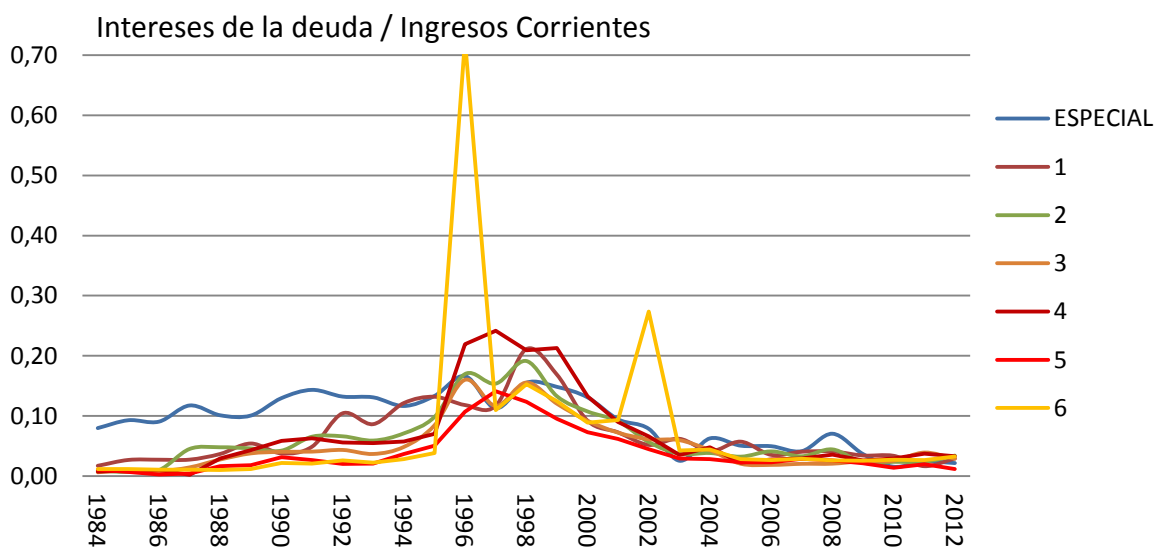
Por otra parte la relación entre los intereses de la deuda municipal y los ingresos corrientes (Ver Figura 16) se mantuvo entre el 0% y el 20% durante el período de estudio, exceptuando la categoría sexta donde el 72,48% de sus ingresos propios representaban la totalidad de los intereses de la deuda para el año 1996. Desde el 2003 al 2012 el respaldo a los intereses alcanzó el índice del 3% para todas las categorías municipales, garantizando la responsabilidad municipal de cubrir los intereses de sus deudas, mediante recursos propios.

Sin embargo la Ley 358 de 1997 definió un criterio de capacidad de pago más estricto, la Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

Figura 17 muestra la dinámica del flujo mínimo de ahorro operacional que permite cumplir con las obligaciones del servicio de la deuda, sólo a partir del año 2003 las siete categorías municipales lograron un indicador estable inferior al 80%. Con este indicador se implementó una “semaforización” para autorizar o restringir el

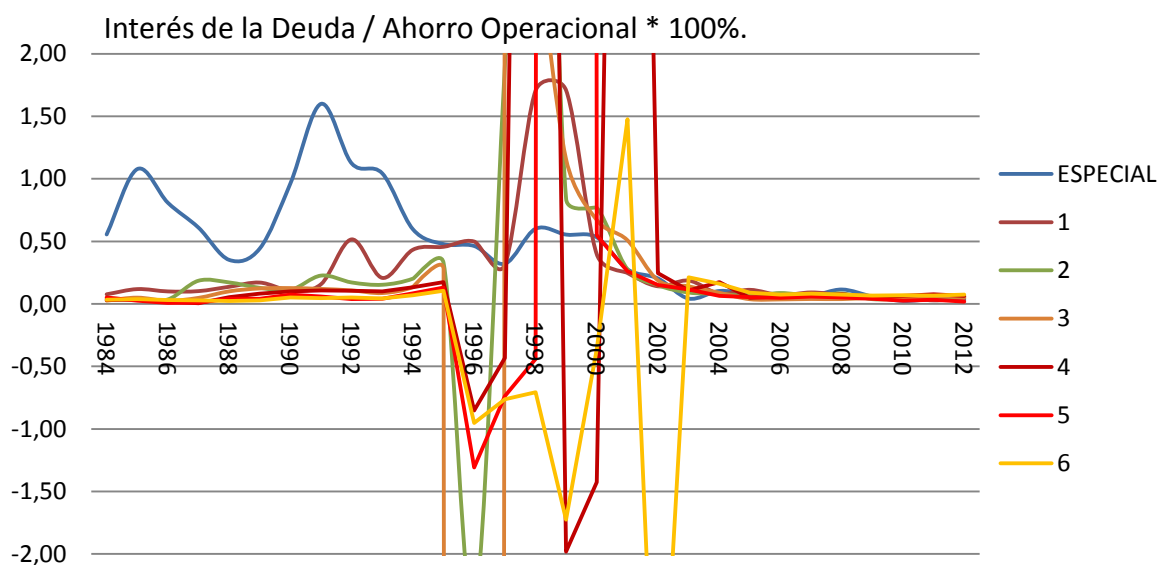
endeudamiento, cualquier municipio con un índice superior al 80% o negativo requería la autorización del Ministerio de Hacienda para adquirir nuevos créditos, mientras las entidades territoriales con un índice menor al 80% tenían libre autonomía (Ver Tabla 8).

Figura 16. Respaldo a Intereses de la Deuda Municipal por Categorías (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

Figura 17. Capacidad de pago Municipal por Categorías según Ley 358 de 1997 (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

La indisciplina fiscal municipal obligó a implementar toda la normatividad en materia del acceso y control al crédito territorial, mientras el proceso descentralizador marchaba se corrigieron los desequilibrios fiscales, reduciéndose el saldo de la deuda contratada con el sector financiero. La imposibilidad o restricción para obtener nuevos desembolsos de créditos y la presión del gobierno nacional tratando de imponer disciplina fiscal, limitaron la maniobrabilidad y autonomía fiscal municipal, demostrando la incapacidad de planeación a largo plazo de las administraciones territoriales, dando un paso atrás en el proceso de descentralización y/o delegación municipal colombiano.

5. LA RELACIÓN ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EL ENDEUDAMIENTO MUNICIPAL COLOMBIANO.

El Gobierno Nacional Central delegó a los gobiernos municipales responsabilidades como el suministro y oferta de bienes y servicios públicos, administración de recursos, generación de ingresos y control de gastos, para cumplir con las competencias legales y constitucionales de inversión y provisión, sin embargo los recursos no han sido suficientes y han sido financiados sus déficits con deuda.

El endeudamiento a pesar de ser un mecanismo viable y productivo en determinadas situaciones, se convirtió en los años noventa en una estrategia del gobierno de turno para subsanar déficits sin calcular medianos y largos plazos de sostenibilidad fiscal.

Para Sandoval, Gutiérrez, y Guzmán¹⁵⁴ el endeudamiento se ha convertido en un problema institucional, inherente a la descentralización, debido al crecimiento acelerado y sin respaldo de los gastos territoriales delegados de la Constitución de 1991 y demás dictámenes complementarios que han generado una dependencia a las transferencias nacionales.

Las diferencias entre ingresos y gastos municipales varían depende de la categorización, la cantidad de habitantes, las estructuras tributarias internas, la zona geográfica, las condiciones de cobertura y prestación de servicios públicos, la pobreza, entre otros factores. Tras la delegación de competencias y recursos de los años noventa, la carencia de reglas para contraer deuda territorial no pasó desapercibida, y fue tomada como una fuente más de financiación para llenar los vacíos del déficit.

¹⁵⁴SANDOVAL, Carlos Alberto, GUTIÉRREZ, Javier Alberto y GUZMÁN, Carolina. Colombia y la deuda pública territorial. En: Series de Estudios de Economía y Ciudad. Bogotá D.C.: Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Abril, 2000, no. 8, p. 3.

Para determinar no tan sólo una relación causal y teórica entre el proceso de descentralización y el endeudamiento municipal en Colombia, se aplicará en esta sección la medición del grado de descentralización y se intentará relacionar con la dinámica de endeudamiento territorial.

Para este propósito se calculará mediante el coeficiente de equilibrio vertical de Hunter¹⁵⁵ el grado de descentralización fiscal de cada categoría municipal desde el año 1984 al 2012 utilizando la base de datos consolidada de las ejecuciones presupuestales manejada en el capítulo 4 de este documento, aunque medir el grado de descentralización es considerado por los mismos Aghón, G., y Krause-Junk, G¹⁵⁶ como un problema complejo y de difícil solución, pues se requiere tener claro el concepto de autonomía fiscal, al igual que detalles de la legislación y normas constitucionales, el poder de decisión del nivel municipal y el poder de negociación, señalan también que el método de cuantificar el grado de dependencia financiera de los municipios respecto a el gobierno nacional no ofrece una información satisfactoria pues las ponderaciones son altamente subjetivas.

El índice determina el grado de independencia fiscal¹⁵⁷, mediante la medición del gasto público y la ponderación de sus fuentes de financiamiento bajo coeficientes de autonomía municipal.

Hunter define el coeficiente de equilibrio vertical de la siguiente manera:

$$V = 1 - \left(\frac{aTo = bTs = cR = dGo = eGc = fB}{E} \right)$$

Donde:

E = Gasto del gobierno municipal.

¹⁵⁵ AGHÓN y KRAUSE-JUNK, Op. cit., p. 15.

¹⁵⁶ *Ibíd.*, p. 13-14.

¹⁵⁷ *Ibíd.*, p. 15-16.

To = Ingresos tributarios procedentes de los impuestos decretados por los gobiernos municipales.

Ts = Ingresos tributarios del gobierno municipal obtenidos de la repartición de impuestos.

R = Recaudos no tributarios municipales.

Go = Transferencias no condicionadas sin plazo determinado.

Gc = Transferencias condicionadas recibidas por el gobierno municipal.

B = Empréstitos netos de los municipios.

Los valores de *a*, *b*, *c*, *d*, *e* y *f* están entre 0 y 1 y corresponden a ponderaciones que expresan el porcentaje de cada componente de ingreso controlado o fiscalizado por los municipios, cuanto mayor sea el grado de autonomía municipal tanto menor será la ponderación.

A pesar de las limitaciones y el carácter subjetivo del índice de equilibrio vertical, se estimarán los valores de los coeficientes ponderando hasta qué punto el gobierno municipal controla cada fuente de ingreso tributario, si su gasto es voluntario, obligatorio o delegado y si tiene facultades legales, administrativas y de utilización sobre los mismos.

Tabla 13. Ponderaciones de Coeficientes para calcular el Índice de Equilibrio Vertical de Hunter.

Ingresos	Coeficiente	Atributos Municipales de Control Sobre los Ingresos					
Ingresos Tributarios	0,2	Gasto			Facultades		
		Voluntario	Obligatorio	Delegado	Legales	Administrativas	Utilización
		Si	No	No	No	Si	Si
Ingresos no Tributarios	0,2	Gasto			Facultades		
		Voluntario	Obligatorio	Delegado	Legales	Administrativas	Utilización
		Si	No	No	No	Si	Si
Transferencias	0,9	Gasto			Facultades		

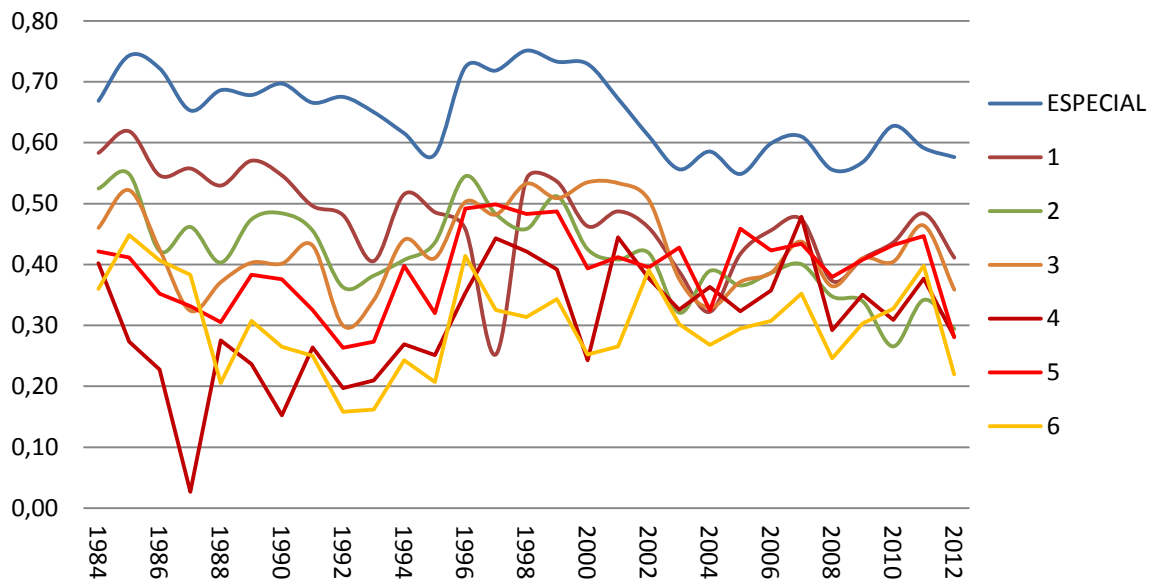
(SGP, y demás)		Voluntario	Obligatorio	Delegado	Legales	Administrativas	Utilización
		No	Si	No	No	Si	No
Regalías	0,5	Gasto			Facultades		
		Voluntario	Obligatorio	Delegado	Legales	Administrativas	Utilización
		No	No	Si	No	Si	Si
Cofinanciación	0,9	Gasto			Facultades		
		Voluntario	Obligatorio	Delegado	Legales	Administrativas	Utilización
		No	Si	No	No	Si	No
Otros	0,3	Gasto			Facultades		
		Voluntario	Obligatorio	Delegado	Legales	Administrativas	Utilización
		Si	No	Si	No	Si	Si
Créditos	0,5	Gasto			Facultades		
		Voluntario	Obligatorio	Delegado	Legales	Administrativas	Utilización
		No	No	No/Si	No	Si	No/Si

Fuente: Elaboración propia

La Figura 18 muestra la dinámica del índice de Hunter, la categoría especial presenta el más alto coeficiente de independencia fiscal, sin embargo desde el año 2000 al 2012 este descendió del 71% al 56%, debido al papel de las transferencias nacionales sobre la dinámica de sus ingresos; la categoría sexta como era de esperarse ocupa el último lugar de independencia fiscal seguido de la cuarta categoría.

Desde 1992 a 1996 las categorías sexta, quinta, cuarta, tercera y segunda aumentaron sus índices entre 20 a 30 puntos porcentuales, en este período de tiempo se impulsó la descentralización, pero para el 2004 tras las medidas de ajuste, el índice de independencia fiscal se estabilizó para todas las siete categorías agrupándose entre el rango del 20% al 60%, dejando atrás la dispersa tendencia de los años 1984 -1994.

Figura 18. Índice de Hunter por Categorías Municipales (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación y coeficientes

Comparando la dinámica del índice de autonomía fiscal y la magnitud del déficit/superávit de los municipios colombianos por categorías, se evidencia una estrecha relación entre los altos índices de autonomía fiscal y los déficits; el ejemplo más evidente es el representado por la categoría especial, que para el período 1996-2000 aumento su independencia fiscal, misma época donde presentó los más altos déficits.

Los picos son otro determinante de la estrecha relación entre estos índices:

- (a) Para el año 1995 la autonomía de la categoría cuarta descendió al mismo tiempo que su déficit se transformó en superávit.
- (b) En 1987 la cuarta categoría tenía un bajo índice de independencia fiscal pero un pico de superávit.
- (c) En el 2004 la categoría quinta disminuyó su índice de Hunter, lo que se reflejó en un aumento de superávit.

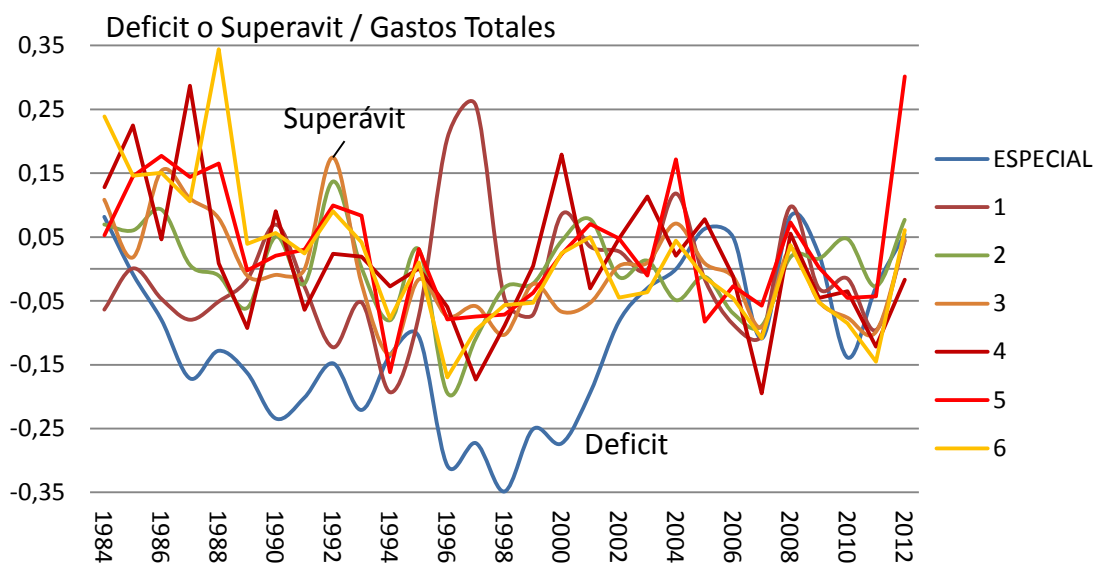
(d) En 2005 y 2011 todas las categorías aumentaron su independencia fiscal, al mismo tiempo reportaron déficits.

La magnitud de los déficits y superávits municipales (Ver Figura 19) frente a la magnitud de los desembolsos de crédito (Ver Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

Figura 20), está claramente diferenciada en dos etapas, una antes de la Ley 358 de 1997 y otra después; entre 1984 y 1997 la dinámica entre ambas ponderaciones estuvo ligada, mientras una categoría municipal aumentaba su déficit, adquiría desembolsos de crédito, como es el caso de la categoría especial, cuyos déficits entre los años 1987-1993 se convirtieron en desembolsos para apalancar el desfase presupuestal.

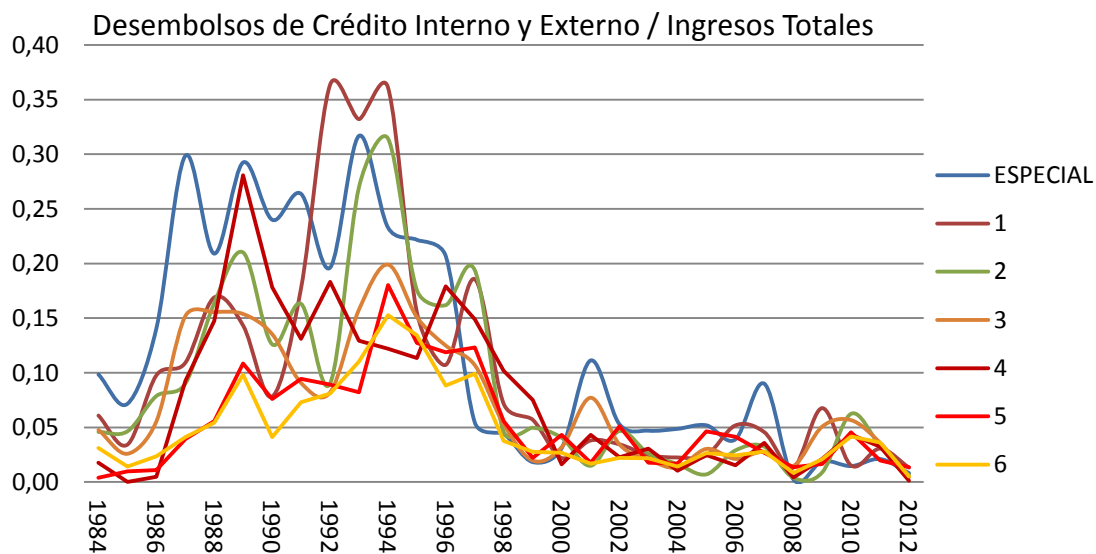
Ya para los años 1998 al 2012 la magnitud de los desembolsos disminuyó tres veces a los reportados entre 1984-1997, sin embargo seguían comportándose de acuerdo a los picos de déficit de los años 2005 y 2010 (Ver Figura 19), presentando leves aumentos en los desembolsos crediticios para estos mismos años.

Figura 19. Magnitud de Déficit (-) y Superávit (+) por Categorías Municipales (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

Figura 20. Magnitud de Desembolsos de Crédito Municipal por Categorías (1984-2012).



Fuente: Ejecuciones Presupuestales DNP – Departamento Nacional de Planeación

Los desembolsos también se ven ligados al comportamiento del índice de Hunter, pero no con el mismo rigor que los déficits, lo que convierte al déficit fiscal el principal factor determinante para el endeudamiento municipal, siendo la descentralización el medio creador de desorden administrativo y fiscal que significó el aumento excesivo del gasto y con este, del déficit.

Por lo tanto la descentralización y el endeudamiento territorial, están claramente ligados hasta el año 1997, no obstante luego de la expedición de la Ley 358 de 1997 o Ley de semáforos, los déficits se seguían presentando pero no se materializaron como endeudamiento bajo la misma proporción, cambiando la dinámica que relacionaba la descentralización fiscal y la deuda pública municipal.

6. CONCLUSIONES.

La descentralización en Colombia ha sido un largo proceso iniciado desde el año 1968, durante el transcurso de los años el Gobierno Nacional Central a delegado, desconcentrado y descentralizado a los gobiernos municipales facultades y responsabilidades, uno de los mayores y principales logros en materia de descentralización política fue la constitucionalización del voto popular para la elección de alcaldes¹⁵⁸ y gobernadores¹⁵⁹, mientras el mayor avance fiscal del proceso fue el fortalecimiento del sistema impositivo territorial mediante un conjunto de leyes¹⁶⁰ que aumentaron las tarifas impositivas, ordenaron actualizaciones de bases tributarias y cedieron impuestos nacionales y/o departamentales a los municipios, todas medidas tendientes al fortalecimiento de la descentralización y la generación de recursos propios territoriales.

En cuanto a las transferencias, se puede dictaminar que son el principal mecanismo de delegación del gasto público nacional a los municipios; desde su creación, implementación y reformas se han aumentado sus porcentajes, modificado sus fórmulas de distribución y especificado la destinación de sus recursos, por esta última característica las transferencias no son un mecanismo de descentralización, sino de delegación del gasto, esto no les resta carácter o importancia frente al proceso, al contrario, lo particularizan, pues la delegación es una etapa de todo proceso que tiende a la descentralización.

A inicios de los años noventa el proceso chocó con las políticas neoliberales del gobierno César Gaviria que fomentaban la apertura de mercados y de capital financiero mientras la Constitución de 1991 señalaba la provisión y garantía de

¹⁵⁸ Acto Legislativo 01 de 1986.

¹⁵⁹ Artículo 303 de la Constitución Política de Colombia de 1991.

¹⁶⁰ Ley 14 de 1983, Ley 12 de 1986, Ley 44 de 1990, Ley 488 de 1998, entre otras.

bienes y servicios públicos a los ciudadanos, esta combinación abono el terreno hacia la crisis fiscal de mediados de la década en mención.

Los gobiernos municipales adicionalmente a la falta de coordinación y control con la administración central, incentivaron irresponsabilidades fiscales donde apalancaron los incrementos en los gastos de inversión como de funcionamiento mediante endeudamiento, el cual fue contraído bajo las facilidades de la apertura económica: un mercado financiero flexible que otorgaba créditos sin rigurosos estudios de respaldo, apoyados en los recientes excedentes de liquidez que ingresaron a la economía colombiana.

Adicional al problema de recursos insuficientes, gastos excesivos y déficits, se suma el papel de la corrupción y el conflicto armado, dos factores que intervinieron en la dinámica administrativa pública, difundiendo el irrespeto a las reglas y la manipulación de las instituciones para beneficios personales; el país atravesaba en los años noventa una grave crisis institucional, moral y fiscal.

Como respuesta el gobierno nacional aprobó una serie de normas y reformas que impusieron controles en los gastos de funcionamiento¹⁶¹ y en la contracción de deuda pública¹⁶², lo que contendría nuevas iniciativas de endeudamiento y garantizaría el pago de los compromisos ya adquiridos previamente con las entidades acreedoras, medidas que no resolvieron el problema de raíz, pues este radicaba en la insuficiencia de recursos para cubrir gastos.

Según Silva Ruiz, Páez Pérez, y Rodríguez Tobo¹⁶³ no existe una política pública de largo plazo en materia de descentralización fiscal, sino una política cortoplacista que intenta adecuarse (y no en todos los casos) a las situaciones coyunturales de los municipios, lo cual limita la planeación, la resolución de problemas estructurales y el acceso a una mayor autonomía territorial.

¹⁶¹ Ley 617 de 2000.

¹⁶² Ley 358 de 1997, Ley 819 de 2003, Ley 795 de 2003, entre otras.

¹⁶³ SILVA RUIZ, PÁEZ PÉREZ, y RODRÍGUEZ TOBO, Op. cit., p. 119.

Al realizar la evaluación de las finanzas públicas, el endeudamiento y el índice de autonomía fiscal se puede establecer que la descentralización fiscal colombiana es en esencia una delegación del gasto, el endeudamiento está relacionado a los déficits fiscales y los déficits están ligados al comportamiento del índice de autonomía fiscal de Hunter, pero desde la Ley 358 de 1997 la dinámica entre estos dos últimos cambió, y el crédito sería contraído no por el déficit sino por la capacidad de endeudamiento del municipio independientemente de los desbalances presupuestales.

La descentralización fiscal para los años noventa sí está claramente relacionada con la dinámica de endeudamiento territorial, situación que cambió tras las medidas de ajuste implementadas bajo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, especialmente con la expedición de las Leyes 617 de 2000, 358 de 1997 y 819 de 2003.

BIBLIOGRAFÍA.

AGHÓN, Gabriel y KRAUSE-JUNK, Gerold. Descentralización fiscal: marco conceptual. En: Serie Política Fiscal. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL, 1993, no. 44.

ALONSO, Julio César, OLIVERA, Mauricio y FAINBOIM YAKER, Israel. La sostenibilidad de la política fiscal en América Latina: el caso colombiano. En: Documento de trabajo R-319, Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo y Fedesarrollo, Red de Centros de Investigación, 1998, 68 p.

ÁLVAREZ GARCÍA, Santiago, ARIZAGA JUNGUERA, María Concepción y APARICIO PÉREZ, Antonio. Descentralización fiscal y crecimiento del gasto público en España. Un análisis desde los principios de la economía política constitucional. En: Anales de Economía Aplicada. Oviedo: Universidad de Oviedo, XIV Reunión ASEPELT, 2000, ISBN 84-699-2357-9.

ARZE, F. Javier y MARTÍNEZ VÁZQUEZ, Jorge. Descentralización en América Latina desde una perspectiva de países pequeños: Bolivia, El Salvador, Ecuador y Nicaragua. En: Gestión y Política Pública. Julio-diciembre, 2004, vol. 13 no. 3, p. 619-661.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: los casos de Colombia y Perú. Departamento de Países del Grupo Andino: DEL VALLE, Marielle; GALINDO, Arturo, 2010.

BONET, Jaime. Descentralización fiscal y disparidades en el ingreso regional: la experiencia colombiana. Documentos de trabajo sobre Economía Regional. Cartagena de Indias: Banco de la República, Centro de Estudios Económicos Regionales, 2004, no. 49, 50 p.

BOTERO, Jesús, y otros. Conveniencia de una regla fiscal de balance estructural para Colombia. Borradores de Economía. Bogotá D.C.: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, 2008, no. 497, 36 p.

BRECHT, Bertolt. La excepción y la regla. Obra de teatro. Puerto Rico: Universidad de Puerto Rico - Río Piedras. Facultad de Humanidades. 1978.

CAMELO RINCÓN, Milton S. La teoría de los bienes público locales: Estado actual y reconsideraciones. Tesis de Maestría. Bogotá D.C.: Biblioteca Digital, Repositorio Institucional, Universidad Nacional [en línea], mayo, 2010 [consultado 2013-02-15]. Disponible en: http://www.bdigital.unal.edu.co/3269/1/TESIS_MAESTR%C3%8DA_MILTON_CAMELO.pdf.

CARDENAS ORDÓNEZ, Ximena. ¿La descentralización empereza? El efecto de las transferencias sobre los ingresos tributarios municipales en Colombia. Documento CEDE. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, 2002, no. 8, 44 p. ISSN 1657-7191.

CASTELLANOS, Daniel. Algunas causas y remedios del déficit presupuestal. En: Ensayos Sobre Política Económica. Bogotá D.C., 20, Septiembre, 2004, vol. 2 Edición Especial no. 46, p. 358-448.

CLAVIJO, Sergio. Viabilidad de la deuda externa colombiana. Bogotá D.C.: Banco de la República, 2001.

COLOMBIA. CÁMARA DE REPRESENTANTES. Constitución Política de 1986. (4, agosto, 1986). Bogotá D.C.: La Cámara, 1986.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Acto Legislativo 01. (1, enero, 1986). Por el cual se reforma la Constitución Política. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1986. No. 37304.

----- Ley 10. (10, enero, 1990). Por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1990. no. 39137.

----- Ley 1176. (27, diciembre, 2007). Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2007. no. 46854.

----- Ley 12. (16, enero, 1986). Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1986. no. 37310.

----- Ley 136. (02, junio, 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. no. 41377.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 14. (06, julio, 1983). Por la cual se fortalecen los fiscos de las entidades territoriales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1983. no. 36288.

----- Ley 141. (28, junio, 1994). Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1994. no. 41414.

----- Ley 29. (15, febrero, 1989). Por la cual se modifica parcialmente la Ley 24 de 1988, y otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1989. no. 38713.

----- Ley 33. (15, noviembre, 1968). Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los Fiscos seccionales y municipales, se conceden unas facultades y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1968. no. 32667.

----- Ley 358. (30, enero, 1997). Por la cual se reglamenta el artículo 364 de la Constitución y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1997. no. 42973.

----- Ley 38. (26, marzo, 1981). Por la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el artículo 80 de la Constitución Nacional. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1981. no. 35760.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 44. (18, diciembre, 1990). Por la cual se dictan normas sobre catastro e impuestos sobre la propiedad raíz, se dictan otras disposiciones de carácter tributario, y se conceden unas facultades extraordinarias. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1990. no. 39607.

----- Ley 448. (21, julio, 1998). Por medio de la cual se adoptan medidas en relación con el manejo de las obligaciones contingentes de las entidades estatales y se dictan otras disposiciones en materia de endeudamiento público. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1997. no. 43345.

----- Ley 46. (31, diciembre, 1971). Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 182 de la Constitución Nacional. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1971. no. 33520.

----- Ley 57. (14, noviembre, 1989). Por la cual se autoriza la creación de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1989. no. 39970.

----- Ley 60. (12, agosto, 1993). Por la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias de conformidad con los artículos 151 y 288 de la Constitución Política y se distribuyen recursos según los artículos 356 y 357 de la Constitución. Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1993. no. 40987.

----- Ley 617. (06, octubre, 2000). Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica

de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2000. no. 44188.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 643. (16, enero, 2001). Por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar. la descentralización, y se dictan normas. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2001. no. 44294.

----- Ley 715. (21, diciembre, 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2001. no. 44654.

----- Ley 756. (23, julio, 2002). Por la cual se modifica la Ley 141 de 1994, se establecen criterios de distribución y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2002. no. 44878.

----- Ley 759. (14, Enero, 2003). Por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2003. no. 45064.

----- Ley 76. (08, octubre, 1985). Por la cual se crea la región de planificación de la Costa Atlántica, se dictan otras disposiciones sobre planificación regional y se otorgan facultades extraordinarias al Presidente de la República. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1985. no. 36288.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 781. (20, diciembre, 2002). Por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2002. no. 45041.

----- Ley 819. (09, julio, 2003). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá D.C., 2003. no. 45243.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Bases para la Gestión del Sistema Presupuestal Territorial. Bogotá D.C.: Dirección de Desarrollo Territorial, 2010. 432 p.

COLOMBIA. MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. 10 años de transformación fiscal territorial en Colombia (1998 - 2008). Bogotá D.C.: Dirección General de Apoyo Fiscal. Mayo, 2009. 52 p.

----- Fundamentos de la actividad tributaria de las entidades territoriales. En: Seminario Territorial. Bogotá D.C.: Dirección General de Apoyo Fiscal, Tributación Territorial, 2013.

----- Nuevos rumbos para la descentralización. Bogotá D.C.: El Ministerio, 2000.

COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA. Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Bogotá D.C.: El Ministerio, junio, 2011.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Consejo Anticorrupción en Casanare. Bogotá D.C.: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, 2005.

----- . Decreto 1333. (25, abril, 1986). Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal. Diario Oficial. Bogotá D.C., 1986. No. 37466.

----- . Propuestas de una política de Estado para el control de la corrupción. Bogotá D.C.: Programa Presidencial de Lucha Contra la Corrupción, 2005.

CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Reforma del Estado. Una tarea Inconclusa... En: Revista de Política Colombiana. Octubre-diciembre, 2009, no. 2, 195 p.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009. Bogotá D.C.: El Departamento, 2009.

----- . Evaluación de la descentralización municipal en Colombia: balance de una década. Bogotá D.C.: Dirección de Desarrollo Territorial, 2002, vol. 1.

----- . Oferta de financiación a Entidades Territoriales. Bogotá D.C.: Grupo de Análisis y Seguimiento a Finanzas Territoriales, Dirección de Desarrollo Territorial, 2004, 89 p.

ECHEVERRY, Juan Carlos, BONILLA, Jorge Alexander y MOYA, Andrés. Rigideces institucionales y flexibilidad presupuestaria: los casos de Argentina, Colombia, México y Perú. Documento CEDE. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, 2006, no. 33, 193 p. ISSN 1657-7191.

FALLETI, Tulia G. Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada. En: Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Octubre-diciembre, 2006, vol. 46 no. 183, p. 317-352.

FINOT, Iván. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Serie Gestión Pública. Santiago de Chile: Naciones Unidas - CEPAL, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, 2001, no. 12, 133 p. ISBN 92-1-321823-0.

GANDOUR PORDOMINSKY, Miguel. Constitución fiscal y equilibrio de las finanzas públicas. Efectos de la Constitución de 1991 sobre la economía política del financiamiento del gasto público en Colombia. En: Colombia Internacional. Bogotá D.C. Julio-diciembre, 2008, no. 68, p. 68-97. ISSN 0121-5612.

GARAY SALAMANCA, Luis Jorge y SALACEDO-ALBARÁN, Eduardo. Crimen, captura y reconfiguración cooptada del Estado: cuando la descentralización no contribuye a profundizar la democracia. En: 25 años de descentralización en Colombia. Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010. p. 89-137. ISBN 978-958-9 .

GARCÍA VIZCAÍNO, José. La deuda pública nacional. Rivadavia: Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1972.

Gaviria acusó a Uribe de acabar con la descentralización. En: *El Espectador.com*. Bogotá D.C., 28, julio, 2009. Política. Disponible en: <<http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo153095-gaviria-acuso-uribe-de-acabar-descentralizacion>>.

GONZÁLEZ, Jorge Iván. Los aportes de Eduardo Wiesner al pensamiento económico colombiano. En: *Revista de Economía Institucional*. Primer Semestre, 2006, vol. 8 no. 14, p. 17-53.

GUTIÉRREZ SANÍN, Francisco. Instituciones y territorio. La descentralización en Colombia. En: *25 años de descentralización en Colombia*. Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer Stiftung, 2010. p. 11-54. ISBN 978-958-98737-2-4.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, Pilar. Metodología de la investigación. México D.F.: McGraw-Hill Interamericana de México, 1997.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto. 2003. La economía de la deuda. Lecciones desde México. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 2003.

HERNÁNDEZ TRILLO, Fausto y TORRES ROJO, Juan Manuel. Definición de responsabilidades, rendición de cuentas y eficiencia presupuestaria en una federación: el caso mexicano. En: *Revista Mexicana de Sociología*. México D.F.:

Universidad Nacional Autónoma de México. Enero-marzo, 2006, vol. 68 no. 1, p. 1-47.

IREGUI, Ana María, RAMOS, Jorge y SAAVEDRA, Luz Amparo. Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. Borradores de Economía. Bogotá D.C.: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, 2001, no. 175, 35 p.

JOLLY, Jean-Francois. La puesta en marcha de la descentralización y los retos de la territorialización de la acción pública en Colombia. En: OPERA. Bogotá D.C. Abril, 2009, no. 9, p. 99-120.

JUNGUITO B, Roberto, MELO B, Ligia A y MISAS A, Martha A. Descentralización y finanzas públicas: Colombia 1967-1994. En: Ensayos Sobre Política Económica. Bogotá D.C. Junio, 1995, vol. 1 no. 27, p. 7-38.

----- . La descentralización fiscal y la política macroeconómica. Borradores de Economía. Bogotá D.C.: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, 1995, no. 31.

JUNGUITO B, Roberto y RINCÓN, Hernán. 2004. La política fiscal en el siglo XX en Colombia. En: Seminario Investigaciones recientes sobre historia económica colombiana. (6, agosto). Bogotá D.C. 2004.

KEE, James Edwin. Fiscal decentralization: theory as reform. En: RAP 110. Enero-abril, 2004, p. 397-415.

La herencia de la Constitución de Rionegro. En: *El Espectador.com*. Bogotá D.C., 08, mayo, 2013. Nacional. Disponible en: <<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/herencia-de-constitucion-de-rionegro-articulo-420974>>.

LAYRISSE DE NICULESCU, Irene. Una relectura de la descentralización fiscal en Venezuela a partir de las cuentas consolidadas. Un proceso vulnerable. En: *Temas de Conyuntura*. Junio, 2008, no. 57, p. 63-98.

LEGIS. Constitución Política de Colombia. Bogotá D.C.: Legis Editores S.A, 2004.

LLERAS DE LA FUENTE, Carlos y POSADA GREIFFENSTEIN, Jorge. Descentralización política, fiscal y administrativa después de la Constitución de 1991: organicemos mejor a Colombia. Bogotá D.C. 1991.

LOZANO, Ignacio y CABRER, Enrique. Una nota sobre la sostenibilidad fiscal y el nexo entre los ingresos y gastos del Gobierno Colombiano. Borradores de Economía. Bogotá D.C.: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos, 2009, no. 579, 25 p.

MARTÍNEZ MORA, Jaime Alberto. Situación fiscal de los municipios de Antioquia: breve análisis comparativo 1990-2002. *Ensayos Sobre Economía Regional*. Medellín: Banco de la República, Centro Regional de Estudio Económicos, 2003.

MUSGRAVE, Richard y MUSGRAVE, Peggy. Hacienda pública, teórica y aplicada. 1989. México D.F.: MacGraw Hill, 1995.

NITSCH, Manfred. La teoría económica y la deuda externa latinoamericana. En: Simposio Public Debt in Latin America in Historical Perspective. (15-17, noviembre). Berlín, 1989.

ORDOÑEZ SANTOS, Mary Luz. Evaluación del modelo colombiano de descentralización administrativa y autonomía regional. En: Global Conference on Business & Finance Proceedings. 2001, vol. 6 no. 2, p. 885-895.

PALMA, Eduardo y RUFÍAN, Dolores. Las nociones de centralización y descentralización. Documento CPS. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. 1989, no. 48.

PENING GAVIRIA, Jean Philippe. Evaluación del proceso de descentralización en Colombia. En: Economía y Desarrollo. Bogotá D.C.: Fundación Universidad Autónoma de Colombia. Marzo, 2003, vol. 2 no. 1, p. 123-149.

PIEDRAHÍTA U, Esteban. Reforma Administrativa: proceso y necesidad permanente. En: Revista Política Colombiana. Bogotá D.C. Octubre-diciembre, 2009, no. 2, p. 6-27.

PROCURADURÍA DELEGADA PARA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Descentralización y entidades territoriales. En:

Homenaje a los 25 años de la descentralización en Colombia. Bogotá D.C.: Instituto de Estudios del Ministerio Público, Procuraduría General de la Nación. 2011, 95 p.

QUINTERO CARVAJAL, Pastor Enrique y SILVA VELOZA, Jorge Edgar. Tolima: Deuda pública municipal con el sector financiero 1994-2003. Ensayos Sobre Economía Regional. Ibagué: Banco de la República, Centro Regional de Estudio Económicos, 2005.

REPÚBLICA DE COLOMBIA. Plan de Integración Nacional (PIN) 1979-1982. Bogotá D.C.: República de Colombia, 1979. 549 p.

RESTREPO, Darío I. El futuro de la descentralización en Colombia. Bogotá D.C. Agosto, 2002.

RESTREPO, Gonzalo. 1922. El régimen departamental en Colombia. Tesis de doctorado, Universidad Nacional, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Bogotá D.C.: Editorial Minerva, 1922

RUBIANO BARRERO, Lucia Esperanza. Modelo de orientación estratégica para la gestión de la deuda externa. Archivos de Economía. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Septiembre, 2008, no. 344, 50 p.

SÁNCHEZ TORRES, Fabio. Descentralización y progreso en el acceso a los servicios sociales de educación, salud y agua y alcantarillado. Documento CEDE,

Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Bogotá D.C. 2006, no. 15, 79 p.
ISSN 1657-7191.

SÁNCHEZ TORRES, Fabio. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. Descentralización y macroeconomía. Archivos de Economía. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Desarrollo Territorial. Noviembre, 2001, no. 160, 67 p.

SÁNCHEZ TORRES, Fabio y ZENTENO GONZALES, Jannet. Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia. Documentos CEDE, Universidad de los Andes, Facultad de Economía. Bogotá D.C. 2011, no. 33, 52 p.
ISSN 1657-7191.

SANDOVAL, Carlos Alberto, GUTIÉRREZ, Javier Alberto y GUZMÁN, Carolina. Colombia y la deuda pública territorial. En: Series de Estudios de Economía y Ciudad. Bogotá D.C.: Oficina de Estudios Económicos de la Secretaría de Hacienda. Abril, 2000, no. 8, 24 p.

SILVA RUIZ, José, PÁEZ PÉREZ, Pedro Nel y RODRÍGUEZ TOBO, Pedro. Finanzas públicas territoriales. Bogotá D.C.: Escuela Superior de Administración Pública, Programa de Administración Pública Territorial, 2008. 198 p.

STIGLITZ, J. La economía del Sector Público. Barcelona: Antoni Bosch, 2006.

TIEBOUT, Charles. A Pure Theory of Local Government Expenditures. En: The Journal of Political Economy. 1956, vol. 64 no. 5.

UNIÓN NACIONAL DE EMPLEADOS BANCARIOS. Deuda pública territorial, conjura de la banca y el gobierno central contra las regiones. Bogotá D.C.: Ediciones UNEB, 2005.

VILLA DURÁN, Gerardo Alberto. Reseña sobre el ajuste fiscal territorial después de la Constitución de 1991. Ensayos Sobre Economía Regional. Medellín: Banco de la República, Centro Regional de Estudios Económicos. 2005, 31 p.

WIESNER DURAN, Eduardo. Transferencias, incentivos y la endogenidad del gasto territorial. Archivos de Economía. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Estudios Económicos. Enero, 2002, no. 174, 48 p.

ZAPATA, Juan Gonzalo, ACOSTA, Olga Lucía y GONZÁLEZ, Adriana. Evaluación de la descentralización municipal en Colombia. ¿Se consolidó la sostenibilidad fiscal de los municipios colombianos durante los años noventa?. Archivos de Economía. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Desarrollo Teritorial. Noviembre, 2001, no. 165.

ZULETA ARANGO, Joaquín Mauricio, LÓPEZ MARÍN, Lisandro y SÁNCHEZ GARCÍA, Daniel. Descentralización y disparidades económicas territoriales en Colombia (1990-2005). En: Observatorio de la Economía Latinoamericana. 2008, no. 130, p. 1-30.

ANEXOS.

Anexo A. Impuesto a las ventas transferido hacia los departamentos, municipios y distrito especial de Bogotá.

Año	Impuestos a las ventas	Distribución
1969	10% de su producto anual	70% entre los departamentos ¹ y el distrito especial de Bogotá en proporción a sus habitantes de acuerdo al último censo poblacional DANE ² 30% entre estas mismas entidades en partes iguales.
1970	20% de su producto anual	
1971	30% de su producto anual	
¹ El monto cedido a los departamentos posteriormente debía ser transferido en un 50% a sus municipios. ² Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)		

Fuente: Ley 33, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Anexo B. Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) transferidos a los gobiernos territoriales.

Año	ICN	Distribución del Situado Fiscal	Destinación
1973	13%	Situado Fiscal Territorial: 30% en partes iguales para los departamentos, intendencias, comisarías y el distrito especial de Bogotá. Situado Fiscal de Población: 70% en proporción con la población de las entidades territoriales.	26% gastos en salud pública ¹ 74% gastos de funcionamiento de la enseñanza primaria ²
1974	14%		
1975	15%		
¹ Salarios del personal médico. ² Salarios de los maestros.			

Fuente: Ley 46, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Anexo C. Asignación de potestades legales a los gobiernos territoriales para gravar.

Impuesto	Dictámenes
Impuesto Predial	Según determine el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi": Actualizar cada 5 años del avalúo catastral ¹ en todos los municipios del país y augmentar las tarifas, fijándolas entre el 4% y 12%.
Impuesto de Industria y Comercio	Según determinen los consejos municipales: Incrementar la tarifa entre 2% y 7% para actividades industriales y entre

	2% y 10% para actividades comerciales y de servicios.
Impuesto de Timbre sobre los Vehículos Automotores	Ceder el impuesto de timbre nacional sobre vehículos a los departamentos, intendencias, comisarías y al distrito especial de Bogotá, será recaudado por las referidas entidades territoriales.
Impuesto al Consumo de Licores	Ceder el impuesto nacional de consumo de licores a los departamentos, intendencias y comisarías.
Impuesto al Consumo de Cigarrillos	Unificar y aumentar las tarifas de este impuesto al 100% sobre el precio de distribución a favor de los departamentos, intendencias y comisarías.
Impuesto a la Gasolina	<p>Los impuestos de consumo a la gasolina-motor a favor de los departamentos y del distrito especial de Bogotá, serán de 0.6% para el año 1984, 1% para el año 1985 y 2% para el año 1986 y años siguientes. (se liquidará sobre el precio de venta del galón al público)</p> <p>El subsidio a la gasolina-motor a favor de los departamentos y del distrito especial de Bogotá sobre el precio de venta del galón será de 0.9% para el año 1984 y de 1.8% a partir de 1985.</p> <p>La empresa Colombiana de Petróleo lo girará directamente a las respectivas tesorerías departamentales y del distrito especial de Bogotá.</p> <p>Los recaudos provenientes del impuesto de consumo y 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.</p>
¹ Base gravable del impuesto predial.	

Fuente: Ley 14, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Anexo D. Proyectos y programas financiados por FINDETER.

Financiación FINDETER	
Sector	Proyecto o programa
Agua potable	Construcción, ampliación y reposición de infraestructura.
Vial y transporte	Construcción, pavimentación y remodelación de vías urbanas y rurales. Construcción, pavimentación y conservación de carreteras departamentales, veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales. Construcción y conservación de centrales de transporte.
Educativo	Construcción, dotación y mantenimiento de la planta física de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.
Salud	Construcción, remodelación y dotación de la planta física de puestos de salud y ancianatos.
Saneamiento básico	Recolección, tratamiento y disposición final de basuras.
Telecomunicaciones	Ampliación de redes de telefonía urbana y rural.
Otros	Construcción, remodelación y dotación de mataderos.

	<p>Construcción, remodelación y dotación de centros de acopio, plazas de mercado y plazas de ferias.</p> <p>Asistencia técnica para adelantar los proyectos anteriormente mencionados.</p> <p>Adquisición de equipos y realización de operaciones de mantenimiento relacionadas con los proyectos anteriormente mencionados.</p>
--	--

Fuente: Ley 57, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Anexo E. Principales dictámenes de la Constitución Política de 1991 en materia de organización territorial.

Artículo	Dictámenes
Artículo 1	Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.
Artículo 286	<p>Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.</p> <p>La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de Constitución y de la ley.</p>
Artículo 287	<p>Las entidades territoriales gozan de autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales
Artículo 288	<p>La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de las competencias de la Nación y de las entidades territoriales.</p> <p>Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.</p>
Artículo 294	La ley no podrá conceder excepciones ni tratamientos especiales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales. Tampoco podrá imponer recargos sobre sus impuestos salvo lo dispuesto en el artículo 317.
Artículo 303	En cada uno de los departamentos habrá un gobernador, que será jefe de la administración seccional y representante legal del Departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el Departamento. Los gobernadores serán elegidos para períodos de tres años y no

	<p>podrán ser reelegidos para el periodo siguiente.</p> <p>La ley fijará las calidades, requisitos, inhabilidades e incompatibilidades de los gobernadores; reglamentará su elección; determinará sus faltas absolutas y temporales y forma de llenarlas; y dictará las demás disposiciones necesarias para el normal desempeño de sus cargos.</p>
Artículo 306	<p>Dos o más departamentos podrán constituirse en regiones administrativas y de planificación, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objetivo principal será el desarrollo económico y social del respectivo territorio</p>
Artículo 318	<p>Con el fin de mejorar la prestación de los servicios y asegurar la participación de la ciudadanía en el manejo de los asuntos públicos de carácter local, los concejos podrán dividir sus municipios en comunas cuando se trate de áreas urbanas, y en corregimientos en el caso de las zonas rurales.</p> <p>En cada una de las comunas o corregimientos habrá una junta administradora local de elección popular, integrada por el número de miembros que determine la ley, tendrá las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en la elaboración de los planes y programas municipales de desarrollo económico y social y de obras públicas. 2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios municipales en su comuna o corregimiento y las inversiones que se realicen con recursos públicos. 3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión. 4. Distribuir las partidas globales asignadas por el presupuesto municipal. 5. Ejercer las funciones delegadas por el concejo y otras autoridades locales. Las asambleas departamentales podrán organizar juntas administradoras para el cumplimiento de las funciones que les señale el acto de su creación en el territorio determinado.
Artículo 319	<p>Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.</p> <p>La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.</p> <p>Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.</p> <p>Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.</p>
Artículo 320	<p>La ley podrá establecer categorías municipales de acuerdo a su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica y señalar un</p>

	régimen distinto para su organización, gobierno y administración.
Artículo 321	<p>Las provincias se constituyen con municipios o territorios indígenas circunvecinos, pertenecientes a un mismo departamento.</p> <p>La ley dictará el estatuto básico y fijará el régimen administrativo de las provincias, podrán organizarse para el cumplimiento de las funciones delegadas por las entidades nacionales o departamentales y asignadas por la ley y los municipios que las integran.</p> <p>Las provincias serán creadas por ordenanza, a iniciativa del gobernador, de los alcaldes de los respectivos municipios o del número de ciudadanos que determine la ley.</p> <p>Para el ingreso a una provincia ya constituida deberá realizarse una consulta popular en los municipios interesados.</p> <p>El departamento y los municipios aportarán a las provincias el porcentaje de sus ingresos corrientes que determinen la asamblea y los concejos respectivos.</p>
Artículo 356	<p>Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del gobierno, fijará los servicios a cargo de la nación y de las entidades territoriales.</p> <p>Determinará, así mismo, el situado fiscal, esto es, el porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que será cedido a los departamentos, el distrito capital y los distritos especiales de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla, para la atención directa, o a través de los municipios, de los servicios asignados.</p> <p>Los recursos del situado fiscal se destinarán a financiar la educación preescolar, primaria, secundaria y media, y la salud, en los niveles que la ley señale, con especial atención a los niños.</p> <p>El situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado. Con este fin, se incorporarán en él la retención del impuesto a las ventas y todos los demás recursos que la nación transfiere directamente para cubrir gastos en los citados niveles de educación.</p> <p>La ley fijará los plazos para la cesión de estos ingresos y el traslado de las correspondientes obligaciones, establecerá las condiciones en que cada departamento asumirá la atención de los mencionados servicios y podrá autorizar a los municipios para prestarlos directamente en forma individual o asociada. No se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas.</p> <p>Un quince por ciento del situado fiscal se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, el distrito capital y los Distritos de Cartagena, Santa Marta y Barranquilla. El resto se asignará en proporción al número de usuarios actuales y potenciales de los servicios mencionados, teniendo en cuenta, además, el esfuerzo fiscal ponderado y la eficiencia administrativa de la respectiva entidad territorial.</p> <p>Cada cinco años la ley, a iniciativa de los miembros del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.</p>
Artículo 357	Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley, a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y

	<p>definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efectos de esta participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.</p> <p>Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esta parte a los municipios menores de 50.000 habitantes. La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá un porcentaje de estos ingresos se invierta en las zonas rurales. Cada cinco años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar estos porcentajes de distribución.</p> <p>Parágrafo. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará, año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el veintidós por ciento como mínimo en el 2002. La ley fijará el aumento gradual de estas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiente y correcta aplicación de estos recursos y, en caso de mal manejo, se harán acreedores a las sanciones establecidas por la ley.</p> <p>Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica.</p>
Artículo 360	<p>La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos.</p> <p>La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte.</p> <p>Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten los recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones.</p>
Artículo 361	<p>Con los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se creará un Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinarán a las entidades territoriales señaladas por la ley. Estos fondos se aplicarán a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.</p>
Artículo 362	<p>Los bienes y rentas tributarias o no tributarias o provenientes de la explotación de monopolios de las entidades territoriales, son de su propiedad exclusiva y gozan de las mismas garantías la propiedad y renta de particulares.</p> <p>Los impuestos departamentales y municipales gozan de protección constitucional</p>

	y en consecuencias la ley no podrá trasladarlos a la Nación, salvo temporalmente en caso de guerra exterior.
--	--

Fuente: (LEGIS)

Anexo F. Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) transferidos a los departamentos.

Año	Transferencias Departamentales	Destinación
1994	23,0%	60% como mínimo para educación.
1995	23,5%	20% como mínimo para salud ¹
1996	24,5%	20% restante a salud o educación según metas en cobertura y demás fuentes de financiación de estos sectores.

¹ Mínimo el 50% del Situado Fiscal destinado a la salud deberá aplicarse al primer nivel de atención y debe ser transferido a los municipios y distritos cuando éstos asuman esa competencia. Cada nivel territorial deberá aplicar al menos 5% a prevención de la enfermedad y fomento de la salud.

Fuente: Ley 60, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Anexo G. Ingresos Corrientes de la Nación (ICN) transferidos a los municipios.

Año	Transferencias Municipales	Fórmula de distribución	Destinación
1994	15%	40% en relación directa con el número de habitantes con NBI.	30% para educación.
1995	16%	22% de acuerdo con la participación de la población del municipio dentro de la población total del país.	25% para salud.
1996	17%	20% en proporción al grado de pobreza de cada municipio, en relación con el nivel de pobreza promedio nacional.	20% para agua potable y saneamiento básico.
1997	18%	6% en proporción directa a la eficiencia fiscal de la administración local, medida como la variación positiva entre dos vigencias fiscales de la tributación per cápita ponderada en proporción al índice relativo de NBI.	5% para deporte, cultura y recreación.
1998	19%	6% por eficiencia administrativa, establecida como un premio al menor costo administrativo per cápita por la cobertura de los servicios públicos	
1999	20%		

2000	21%	domiciliarios, y medida como la relación entre el gasto de funcionamiento global del municipio y el número de habitantes con servicios de agua, alcantarillado y aseo.	20% para libre asignación.
2001	22%	6% de acuerdo con el progreso demostrado en calidad de vida de la población del municipio, medido según la variación de los índices de NBI en dos puntos diferentes en el tiempo, estandarizada.	
<p>Nota: Antes de proceder a la aplicación de la fórmula anterior se distribuirá un 5% del total de la participación entre los municipios de menos de 50.000 habitantes, asignado de acuerdo con los mismos criterios señalados para la fórmula. Igualmente, antes de aplicar la fórmula, el 1.5% del total de la participación se distribuirá entre los municipios cuyos territorios limiten con la ribera del río Magdalena, en proporción a la extensión de la ribera de cada municipio.</p>			

Fuente: Ley 60, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Anexo H. Disposiciones tributarias de la Ley 488 de 1998.

Impuesto	Tarifa	Destinación
Sobretasa a la gasolina motor extra o corriente	<p>Tarifa municipal y distrital: la fijará el concejo municipal o distrital y no podrá ser inferior al 14% ni superior 15%</p> <p>Tarifa departamental: la fijará la asamblea departamental y no podrá ser inferior al 4% ni superior 5%</p> <p>Tarifa distrito capital de Santa Fe de Bogotá: podrá continuar siendo hasta del 20%</p>	Los departamentos podrán destinar hasta un 40% de los ingresos por concepto de las sobretasas a la gasolina y al ACPM, para pre-pagar deuda interna, contraída antes de la vigencia de la presente Ley y cuyos recursos se hubieren destinado a financiar proyectos o programas de inversión.
Sobretasa al ACPM	Será del 6%	Será cobrada por la Nación y distribuida en 50% para la Nación y el otro 50% para los departamentos, incluido el distrito capital para el mantenimiento de la red vial
Impuesto de vehículos automotores	<p>Vehículos hasta \$20'000.000 el 1,5%</p> <p>Vehículos de \$20'000.001 hasta \$45'000.000 el 2,5%</p> <p>Vehículos superiores a \$45'000.000 el 3,5%</p> <p>Motos de más de 125 c.c. el 1,5%</p>	<p>Al distrito capital le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción</p> <p>Del 80% correspondiente a los departamentos, el 4% se girará al CORPES respectivo.</p>

Fuente: Ley 488, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Anexo I. Destinación de los recursos del monopolio de los juegos de suerte y azar para los entes territoriales.

Destinación	Porcentaje
Atención de la oferta y la demanda en la prestación de los servicios de salud	80%
Fondo de Investigación en Salud ¹	7%
Régimen subsidiado contributivo para la tercera edad	5%
Régimen subsidiado a los discapacitados, limitados visuales y la salud mental	4%
Régimen subsidiado en salud a la población menor de 18 años no beneficiarios de los regímenes contributivos	4%
¹ Los recursos que se destinen al Fondo de Investigación en Salud, se asignarán a los proyectos a través del Ministerio de Salud y Colciencias para cada departamento y el distrito capital.	

Fuente: Ley 643, (COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA.)

Anexo J. Distribución de competencias en materia de ordenamiento del territorio según disposición del artículo 288 de la Constitución Política de 1991.

Nivel	Competencias
Nacional	Establecer la política general de ordenamiento del territorio en los asuntos de interés nacional: áreas de parques nacionales y áreas protegidas.
	Localización de grandes proyectos de infraestructura.
	Determinación de áreas limitadas en uso por seguridad y defensa.
	Los lineamientos del proceso de urbanización y el sistema de ciudades.
	Los lineamientos y criterios para garantizar la equitativa distribución de los servicios públicos e infraestructura social de forma equilibrada en las regiones.
	La conservación y protección de áreas de importancia histórica y cultural.
	Definir los principios de economía y buen gobierno mínimos que deberán cumplir los departamentos, los distritos, los municipios, las áreas metropolitanas, y cualquiera de las diferentes alternativas de asociación, contratos o convenios plan o delegaciones previstas en la presente ley.
Departamental	Establecer directrices y orientaciones para el ordenamiento de la totalidad o porciones específicas de su territorio.
	Definir las políticas de asentamientos poblacionales y centros urbanos, de tal manera que facilite el desarrollo de su territorio.
	Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.
	Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales

	departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.
	En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.
	La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana.
	Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.
Distrital	Dividir el territorio distrital en localidades, de acuerdo a las características sociales de sus habitantes y atribuir competencias y funciones administrativas.
	Organizarse como áreas metropolitanas, siempre existan unas relaciones físicas, sociales y económicas que den lugar al conjunto de determinadas característica y coordinar el desarrollo del espacio territorial integrado.
	Dirigir las actividades que por su denominación y su carácter les corresponda.
Municipal	Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.
	Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.
	Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

Fuente: Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. (COLOMBIA. MINISTERIO DEL INTERIOR Y JUSTICIA)

Anexo K. Evolución del número de entidades territoriales y otras formas de organización administrativa en el territorio (1964-2010).

Entidad	1964	1970	1983	1985	1988	1992	2000	2001	2007	2010
Departamentos	18	22	23	23	23	32	32	32	32	32
Municipios	877	915	985	990	1.011	1.041	1.097	1.098	1.099	1.101
Centros Poblados ¹	3.489	3.789	7.196	7.515	7.541	7.618	8.259	8.259	8.053	8.111
Corregimientos ²	0	0	0	0	0	19	20	20	20	20

¹ El concepto de “centro poblado”, incluye los corregimientos municipales, inspecciones de policía y caseríos.

² Los corregimientos están reglamentados en el decreto 2274 de 1991: Artículo 21. Son aquellas áreas que no forman parte de un determinado municipio, como los corregimientos de las

antiguas Intendencias y Comisarías y se mantendrán como divisiones departamentales.

Fuente: Resumen Evolución división política administrativa de Colombia. (DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA), disponible en:
<http://190.25.231.236/Divipola/divipola/ficha/ficha1.htm>.

Anexo L. Listado de Municipios por Categoría según Ley 617 de 2000 para el año 2009.

Categoría	Municipios	
Especial: Seis (6) municipios	Medellín (Antioquia) Bello (Antioquia) Envigado (Antioquia)	Bogotá, D.C. (Bogotá D.C.) Bucaramanga (Santander) Cali (Valle)
Primera: Dieciséis (16) municipios	Itagüí (Antioquia) Barranquilla (Atlántico) Cartagena (Bolívar) Manizales (Caldas) Neiva (Huila) Villavicencio (Meta) Cúcuta (N. De Santander) Pereira (Risaralda)	Dosquebradas (Risaralda) Barrancabermeja (Santander) Floridablanca (Santander) Girón (Santander) Piedecuesta (Santander) Ibagué (Tolima) Palmira (Valle) Yumbo (Valle)
Segunda: Dieciséis (16) municipios	Caldas (Antioquia) Copacabana (Antioquia) La Estrella (Antioquia) Rionegro (Antioquia) Soledad (Atlántico) Tunja (Boyacá) Valledupar (Cesar) Montería (Córdoba)	Chía (Cundinamarca) Mosquera (Cundinamarca) Soacha (Cundinamarca) Santa Marta (Magdalena) Pasto (Nariño) Armenia (Quindío) Buenaventura (Valle) Guadalajara De Buga (Valle)
Tercera: Diecinueve (19) municipios	Barbosa (Antioquia) Girardota (Antioquia) Sabaneta (Antioquia) Duitama (Boyacá) Sogamoso (Boyacá) Florencia (Caquetá) Popayán (Cauca) Cajicá (Cundinamarca) Cota (Cundinamarca) Facatativá (Cundinamarca)	Fusagasugá (Cundinamarca) Girardot (Cundinamarca) Tocancipá (Cundinamarca) Zipaquirá (Cundinamarca) Sincedejo (Sucre) Candelaria (Valle) Cartago (Valle) Tuluá (Valle) Yopal (Casanare)
Cuarta: Veinticuatro (24)	Apartadó (Antioquia) Galapa (Atlántico) Malambo (Atlántico)	Ipiales (Nariño) San Andrés De Tumaco (Nariño) El Zulia (N. De Santander)

municipios	Puerto Colombia (Atlántico) Aguachica (Cesar) Funza (Cundinamarca) Madrid (Cundinamarca) Sopó (Cundinamarca) Riohacha (Guajira) Maicao (Guajira) Manaure (Guajira) Uribí (Guajira)	Los Patios (N. De Santander) Puerto Santander (N. De Santander) San Cayetano (N. De Santander) Villa Del Rosario (N. De Santander) La Virginia (Risaralda) Espinal (Tolima) Jamundí (Valle) Arauca (Arauca) Puerto Carreño (Vichada)
Quinta: Veinticinco (25) municipios	Marinilla (Antioquia) Retiro (Antioquia) Turbo (Antioquia) Turbaco (Bolívar) Chiquinquirá (Boyacá) Nobsa (Boyacá) Paipa (Boyacá) Puerto Boyacá (Boyacá) Chinchiná (Caldas) La Dorada (Caldas) Santander De Quilichao (Cauca) Cogua (Cundinamarca) Sibaté (Cundinamarca)	Tenjo (Cundinamarca) Pitalito (Huila) Acacías (Meta) Puerto Gaitán (Meta) Calarca (Quindío) Santa Rosa De Cabal (Risaralda) San Gil (Santander) Melgar (Tolima) El Cerrito (Valle) Zarzal (Valle) San Andrés (San Andrés) Providencia (San Andrés)
Sexta: Novecientos noventa y seis (996) municipios	Abejorral (Antioquia) Abriaquí (Antioquia) Alejandría (Antioquia) Amagá (Antioquia) Amalfi (Antioquia) Andes (Antioquia) Angelópolis (Antioquia) Angostura (Antioquia) Anorí (Antioquia) Santafé De Antioquia (Antioquia) Anza (Antioquia) Arboletes (Antioquia) Argelia (Antioquia) Armenia (Antioquia) Belmira (Antioquia) Betania (Antioquia) Betulia (Antioquia) Ciudad Bolívar (Antioquia) Briceño (Antioquia) Buriticá (Antioquia) Cáceres (Antioquia) Caicedo (Antioquia) Campamento (Antioquia) Cañasgordas (Antioquia)	Tena (Cundinamarca) Tibacuy (Cundinamarca) Tibirita (Cundinamarca) Tocaima (Cundinamarca) Topaipí (Cundinamarca) Ubalá (Cundinamarca) Ubaque (Cundinamarca) Villa De San Diego De Ubaté (Cundinamarca) Une (Cundinamarca) Útica (Cundinamarca) Vergara (Cundinamarca) Vianí (Cundinamarca) Villagómez (Cundinamarca) Villapinzón (Cundinamarca) Villeta (Cundinamarca) Viotá (Cundinamarca) Yacopí (Cundinamarca) Zipacón (Cundinamarca) Quibdó (Choco) Acandí (Choco) Alto Baudó (Choco) Atrato (Choco) Bagadó (Choco)

<p>Caracolí (Antioquia) Caramanta (Antioquia) Carepa (Antioquia) El Carmen De Viboral (Antioquia) Carolina (Antioquia) Caucasia (Antioquia) Chigorodó (Antioquia) Cisneros (Antioquia) Cocorná (Antioquia) Concepción (Antioquia) Concordia (Antioquia) Dabeiba (Antioquia) Don Matías (Antioquia) Ebéjico (Antioquia) El Bagre (Antioquia) Entrerrios (Antioquia) Fredonia (Antioquia) Frontino (Antioquia) Giraldo (Antioquia) Gómez Plata (Antioquia) Granada (Antioquia) Guadalupe (Antioquia) Guarne (Antioquia) Guatapé (Antioquia) Heliconia (Antioquia) Hispania (Antioquia) Ituango (Antioquia) Jardín (Antioquia) Jericó (Antioquia) La Ceja (Antioquia) La Pintada (Antioquia) La Unión (Antioquia) Liborina (Antioquia) Maceo (Antioquia) Montebello (Antioquia) Murindó (Antioquia) Mutatá (Antioquia) Nariño (Antioquia) Necoclí (Antioquia) Nechí (Antioquia) Olaya (Antioquia) Peñol (Antioquia) Peque (Antioquia) Pueblorrico (Antioquia) Puerto Berrío (Antioquia) Puerto Nare (Antioquia)</p>	<p>Bahía Solano (Choco) Bajo Baudó (Choco) Bojaya (Choco) El Cantón Del San Pablo (Choco) Carmen Del Darien (Choco) Cértegui (Choco) Condoto (Choco) El Carmen De Atrato (Choco) El Litoral Del San Juan (Choco) Istmina (Choco) Juradó (Choco) Lloró (Choco) Medio Atrato (Choco) Medio Baudó (Choco) Medio San Juan (Choco) Nóvita (Choco) Nuquí (Choco) Río Iro (Choco) Río Quito (Choco) Riosucio (Choco) San José Del Palmar (Choco) Sipí (Choco) Tadó (Choco) Unguía (Choco) Unión Panamericana (Choco) Acevedo (Huila) Agrado (Huila) Aipe (Huila) Algeciras (Huila) Altamira (Huila) Baraya (Huila) Campoalegre (Huila) Colombia (Huila) Elías (Huila) Garzón (Huila) Gigante (Huila) Guadalupe (Huila) Hobo (Huila) Iquirá (Huila) Isnos (Huila) La Argentina (Huila) La Plata (Huila) Nátaga (Huila) Oporapa (Huila) Paicol (Huila) Palermo (Huila)</p>
---	--

Puerto Triunfo (Antioquia)	Palestina (Huila)
Remedios (Antioquia)	Pital (Huila)
Sabanalarga (Antioquia)	Rivera (Huila)
Salgar (Antioquia)	Saladoblanco (Huila)
San Andrés De Cuerquí (Antioquia)	San Agustín (Huila)
San Carlos (Antioquia)	Santa María (Huila)
San Francisco (Antioquia)	Suaza (Huila)
San Jerónimo (Antioquia)	Tarqui (Huila)
San José De La Montaña (Antioquia)	Tesalia (Huila)
San Juan De Urabá (Antioquia)	Tello (Huila)
San Luis (Antioquia)	Teruel (Huila)
San Pedro (Antioquia)	Timaná (Huila)
San Pedro De Urabá (Antioquia)	Villavieja (Huila)
San Rafael (Antioquia)	Yaguará (Huila)
San Roque (Antioquia)	Albania (Guajira)
San Vicente (Antioquia)	Barrancas (Guajira)
Santa Bárbara (Antioquia)	Dibulla (Guajira)
Santa Rosa De Osos (Antioquia)	Distracción (Guajira)
Santo Domingo (Antioquia)	El Molino (Guajira)
El Santuario (Antioquia)	Fonseca (Guajira)
Segovia (Antioquia)	Hatonuevo (Guajira)
Sonson (Antioquia)	La Jagua Del Pilar (Guajira)
Sopetrán (Antioquia)	San Juan Del Cesar (Guajira)
Támesis (Antioquia)	Urumita (Guajira)
Tarazá (Antioquia)	Villanueva (Guajira)
Tarso (Antioquia)	Algarrobo (Magdalena)
Titiribí (Antioquia)	Aracataca (Magdalena)
Toledo (Antioquia)	Ariguaní (Magdalena)
Uramita (Antioquia)	Cerro San Antonio (Magdalena)
Urrao (Antioquia)	Chibolo (Magdalena)
Valdivia (Antioquia)	Ciénaga (Magdalena)
Valparaíso (Antioquia)	Concordia (Magdalena)
Vegachí (Antioquia)	El Banco (Magdalena)
Venecia (Antioquia)	El Piñon (Magdalena)
Vigía Del Fuerte (Antioquia)	El Retén (Magdalena)
Yalí (Antioquia)	Fundación (Magdalena)
Yarumal (Antioquia)	Guamal (Magdalena)
Yolombó (Antioquia)	Nueva Granada (Magdalena)
Yondó (Antioquia)	Pedraza (Magdalena)
Zaragoza (Antioquia)	Pijiño Del Carmen (Magdalena)
Baranoa (Atlántico)	Pivijay (Magdalena)
Campo De La Cruz (Atlántico)	Plato (Magdalena)
Candelaria (Atlántico)	Puebloviejo (Magdalena)
Juan De Acosta (Atlántico)	Remolino (Magdalena)
Luruaco (Atlántico)	Sabanas De San Ángel
Manatí (Atlántico)	(Magdalena)

<p> Palmar De Varela (Atlántico) Piojó (Atlántico) Polonuevo (Atlántico) Ponedera (Atlántico) Repelón (Atlántico) Sabanagrande (Atlántico) Sabanalarga (Atlántico) Santa Lucía (Atlántico) Santo Tomás (Atlántico) Suan (Atlántico) Tubará (Atlántico) Usiacurí (Atlántico) Aché (Bolívar) Altos Del Rosario (Bolívar) Arenal (Bolívar) Arjona (Bolívar) Arroyohondo (Bolívar) Barranco De Loba (Bolívar) Calamar (Bolívar) Cantagallo (Bolívar) Cicuco (Bolívar) Córdoba (Bolívar) Clemencia (Bolívar) El Carmen De Bolívar (Bolívar) El Guamo (Bolívar) El Peñón (Bolívar) Hatillo De Loba (Bolívar) Magangué (Bolívar) Mahates (Bolívar) Margarita (Bolívar) María La Baja (Bolívar) Montecristo (Bolívar) Mompós (Bolívar) Morales (Bolívar) Pinillos (Bolívar) Regidor (Bolívar) Río Viejo (Bolívar) San Cristóbal (Bolívar) San Estanislao (Bolívar) San Fernando (Bolívar) San Jacinto (Bolívar) San Jacinto Del Cauca (Bolívar) San Juan Nepomuceno (Bolívar) San Martín De Loba (Bolívar) San Pablo (Bolívar) Santa Catalina (Bolívar) </p>	<p> Salamina (Magdalena) San Sebastián De Buenavista (Magdalena) San Zenón (Magdalena) Santa Ana (Magdalena) Santa Bárbara De Pinto (Magdalena) Sitionuevo (Magdalena) Tenerife (Magdalena) Zapayán (Magdalena) Zona Bananera (Magdalena) Barranca De Upía (Meta) Cabuyaro (Meta) Castilla La Nueva (Meta) Cubarral (Meta) Cumaral (Meta) El Calvario (Meta) El Castillo (Meta) El Dorado (Meta) Fuente De Oro (Meta) Granada (Meta) Guamal (Meta) Mapiripán (Meta) Mesetas (Meta) La Macarena (Meta) Uribe (Meta) Lejanías (Meta) Puerto Concordia (Meta) Puerto López (Meta) Puerto Lleras (Meta) Puerto Rico (Meta) Restrepo (Meta) San Carlos De Guaroa (Meta) San Juan De Arama (Meta) San Juanito (Meta) San Martín (Meta) Vistahermosa (Meta) Albán (Nariño) Aldana (Nariño) Ancuyá (Nariño) Arboleda (Nariño) Barbacoas (Nariño) Belén (Nariño) Buesaco (Nariño) Colón (Nariño) Consaca (Nariño) </p>
---	--

Santa Rosa (Bolívar)	Contadero (Nariño)
Santa Rosa Del Sur (Bolívar)	Córdoba (Nariño)
Simití (Bolívar)	Cuaspud (Nariño)
Soplaviento (Bolívar)	Cumbal (Nariño)
Talaigua Nuevo (Bolívar)	Cumbitara (Nariño)
Tiquisio (Bolívar)	Chachagüí (Nariño)
Turbaná (Bolívar)	El Charco (Nariño)
Villanueva (Bolívar)	El Peñol (Nariño)
Zambrano (Bolívar)	El Rosario (Nariño)
Norosí (Bolívar)	El Tablón De Gómez (Nariño)
Almeida (Boyacá)	El Tambo (Nariño)
Aquitania (Boyacá)	Funes (Nariño)
Arcabuco (Boyacá)	Guachucal (Nariño)
Belén (Boyacá)	Guaitarilla (Nariño)
Berbeo (Boyacá)	Gualmatán (Nariño)
Betéitiva (Boyacá)	Iles (Nariño)
Boavita (Boyacá)	Imués (Nariño)
Boyacá (Boyacá)	La Cruz (Nariño)
Briceño (Boyacá)	La Florida (Nariño)
Buenavista (Boyacá)	La Llanada (Nariño)
Busbanzá (Boyacá)	La Tola (Nariño)
Caldas (Boyacá)	La Unión (Nariño)
Campohermoso (Boyacá)	Leiva (Nariño)
Cerinza (Boyacá)	Linares (Nariño)
Chinavita (Boyacá)	Los Andes (Nariño)
Chiscas (Boyacá)	Magüi (Nariño)
Chita (Boyacá)	Mallama (Nariño)
Chitaraque (Boyacá)	Mosquera (Nariño)
Chivatá (Boyacá)	Nariño (Nariño)
Ciénega (Boyacá)	Olaya Herrera (Nariño)
Cómbita (Boyacá)	Ospina (Nariño)
Coper (Boyacá)	Francisco Pizarro (Nariño)
Corrales (Boyacá)	Policarpa (Nariño)
Covarachía (Boyacá)	Potosí (Nariño)
Cubará (Boyacá)	Providencia (Nariño)
Cucaita (Boyacá)	Puerres (Nariño)
Cuítiva (Boyacá)	Pupiales (Nariño)
Chíquiza (Boyacá)	Ricaurte (Nariño)
Chivor (Boyacá)	Roberto Payán (Nariño)
El Cocuy (Boyacá)	Samaniego (Nariño)
El Espino (Boyacá)	Sandoná (Nariño)
Firavitoba (Boyacá)	San Bernardo (Nariño)
Floresta (Boyacá)	San Lorenzo (Nariño)
Gachantivá (Boyacá)	San Pablo (Nariño)
Gameza (Boyacá)	San Pedro De Cartago (Nariño)
Garagoa (Boyacá)	Santa Bárbara (Nariño)

<p> Guacamayas (Boyacá) Guateque (Boyacá) Guayatá (Boyacá) Güicán (Boyacá) Iza (Boyacá) Jenesano (Boyacá) Jericó (Boyacá) Labranzagrande (Boyacá) La Capilla (Boyacá) La Victoria (Boyacá) La Uvita (Boyacá) Villa De Leyva (Boyacá) Macanal (Boyacá) Maripí (Boyacá) Miraflores (Boyacá) Mongua (Boyacá) Monguí (Boyacá) Monquirá (Boyacá) Motavita (Boyacá) Muzo (Boyacá) Nuevo Colón (Boyacá) Oicatá (Boyacá) Otanche (Boyacá) Pachavita (Boyacá) Páez (Boyacá) Pajarito (Boyacá) Panqueba (Boyacá) Pauna (Boyacá) Paya (Boyacá) Paz De Río (Boyacá) Pesca (Boyacá) Pisba (Boyacá) Quípama (Boyacá) Ramiriquí (Boyacá) Ráquira (Boyacá) Rondón (Boyacá) Saboyá (Boyacá) Sáchica (Boyacá) Samacá (Boyacá) San Eduardo (Boyacá) San José De Pare (Boyacá) San Luis De Gaceno (Boyacá) San Mateo (Boyacá) San Miguel De Sema (Boyacá) San Pablo De Borbur (Boyacá) Santana (Boyacá) </p>	<p> Santacruz (Nariño) Sapuyes (Nariño) Taminango (Nariño) Tangua (Nariño) Túquerres (Nariño) Yacuanquer (Nariño) Abrego (N. De Santander) Arboledas (N. De Santander) Bochalema (N. De Santander) Bucarasica (N. De Santander) Cácota (N. De Santander) Cachirá (N. De Santander) Chinácota (N. De Santander) Chitagá (N. De Santander) Convención (N. De Santander) Cucutilla (N. De Santander) Durania (N. De Santander) El Carmen (N. De Santander) El Tarra (N. De Santander) Gramalote (N. De Santander) Hacarí (N. De Santander) Herrán (N. De Santander) Labateca (N. De Santander) La Esperanza (N. De Santander) La Playa (N. De Santander) Lourdes (N. De Santander) Mutiscua (N. De Santander) Ocaña (N. De Santander) Pamplona (N. De Santander) Pamplonita (N. De Santander) Ragonvalia (N. De Santander) Salazar (N. De Santander) San Calixto (N. De Santander) Santiago (N. De Santander) Sardinata (N. De Santander) Silos (N. De Santander) Teorama (N. De Santander) Tibú (N. De Santander) Toledo (N. De Santander) Villa Caro (N. De Santander) Buenavista (Quindío) Circasia (Quindío) Córdoba (Quindío) Filandia (Quindío) Génova (Quindío) La Tebaida (Quindío) </p>
---	--

<p> Santa María (Boyacá) Santa Rosa De Viterbo (Boyacá) Santa Sofía (Boyacá) Sativanorte (Boyacá) Sativasur (Boyacá) Siachoque (Boyacá) Soatá (Boyacá) Socotá (Boyacá) Socha (Boyacá) Somondoco (Boyacá) Sora (Boyacá) Sotaquirá (Boyacá) Soracá (Boyacá) Susacón (Boyacá) Sutamarchán (Boyacá) Sutatenza (Boyacá) Tasco (Boyacá) Tenza (Boyacá) Tibaná (Boyacá) Tibasosa (Boyacá) Tinjacá (Boyacá) Tipacoque (Boyacá) Toca (Boyacá) Togüí (Boyacá) Tópaga (Boyacá) Tota (Boyacá) Tununguá (Boyacá) Turmequé (Boyacá) Tuta (Boyacá) Tutazá (Boyacá) Umbita (Boyacá) Ventaquemada (Boyacá) Viracachá (Boyacá) Zetaquirá (Boyacá) Aguadas (Caldas) Anserma (Caldas) Aranzazu (Caldas) Belalcázar (Caldas) Filadelfia (Caldas) La Merced (Caldas) Manzanares (Caldas) Marmato (Caldas) Marquetalia (Caldas) Marulanda (Caldas) Neira (Caldas) Norcasia (Caldas) </p>	<p> Montenegro (Quindío) Pijao (Quindío) Quimbaya (Quindío) Salento (Quindío) Apía (Risaralda) Balboa (Risaralda) Belén De Umbría (Risaralda) Guática (Risaralda) La Celia (Risaralda) Marsella (Risaralda) Mistrató (Risaralda) Pueblo Rico (Risaralda) Quinchía (Risaralda) Santuario (Risaralda) Aguada (Santander) Albania (Santander) Aratoca (Santander) Barbosa (Santander) Barichara (Santander) Betulia (Santander) Bolívar (Santander) Cabrera (Santander) California (Santander) Capitanejo (Santander) Carcasí (Santander) Cepitá (Santander) Cerrito (Santander) Charalá (Santander) Charta (Santander) Chima (Santander) Chipatá (Santander) Cimitarra (Santander) Concepción (Santander) Confines (Santander) Contratación (Santander) Coromoro (Santander) Curití (Santander) El Carmen De Chucurí (Santander) El Guacamayo (Santander) El Peñón (Santander) El Playón (Santander) Encino (Santander) Enciso (Santander) Florián (Santander) Galán (Santander) </p>
--	---

Pácora (Caldas)	Gambita (Santander)
Palestina (Caldas)	Guaca (Santander)
Pensilvania (Caldas)	Guadalupe (Santander)
Riosucio (Caldas)	Guapotá (Santander)
Risaralda (Caldas)	Guavatá (Santander)
Salamina (Caldas)	Güepsa (Santander)
Samaná (Caldas)	Hato (Santander)
San José (Caldas)	Jesús María (Santander)
Supía (Caldas)	Jordán (Santander)
Victoria (Caldas)	La Belleza (Santander)
Villamaría (Caldas)	Landázuri (Santander)
Viterbo (Caldas)	La Paz (Santander)
Albania (Caquetá)	Lebríja (Santander)
Belén De Los Andaquies (Caquetá)	Los Santos (Santander)
Cartagena Del Chairá (Caquetá)	Macaravita (Santander)
Curillo (Caquetá)	Málaga (Santander)
El Doncello (Caquetá)	Matanza (Santander)
El Paujil (Caquetá)	Mogotes (Santander)
La Montañita (Caquetá)	Molagavita (Santander)
Milán (Caquetá)	Ocamonte (Santander)
Morelia (Caquetá)	Oiba (Santander)
Puerto Rico (Caquetá)	Onzaga (Santander)
San José Del Fragua (Caquetá)	Palmar (Santander)
San Vicente Del Caguán (Caquetá)	Palmas Del Socorro (Santander)
Solano (Caquetá)	Páramo (Santander)
Solita (Caquetá)	Pinchote (Santander)
Valparaíso (Caquetá)	Puente Nacional (Santander)
Almaguer (Cauca)	Puerto Parra (Santander)
Argelia (Cauca)	Puerto Wilches (Santander)
Balboa (Cauca)	Rionegro (Santander)
Bolívar (Cauca)	Sabana De Torres (Santander)
Buenos Aires (Cauca)	San Andrés (Santander)
Cajibío (Cauca)	San Benito (Santander)
Caldono (Cauca)	San Joaquín (Santander)
Caloto (Cauca)	San José De Miranda (Santander)
Corinto (Cauca)	San Miguel (Santander)
El Tambo (Cauca)	San Vicente De Chucurí (Santander)
Florencia (Cauca)	Santa Bárbara (Santander)
Guapi (Cauca)	Santa Helena Del Opón (Santander)
Inzá (Cauca)	Simacota (Santander)
Jambaló (Cauca)	Socorro (Santander)
La Sierra (Cauca)	Suaita (Santander)
La Vega (Cauca)	Sucre (Santander)
López (Cauca)	Suratá (Santander)
Mercaderes (Cauca)	
Miranda (Cauca)	

Morales (Cauca)	Tona (Santander)
Padilla (Cauca)	Valle De San José (Santander)
Paez (Cauca)	Vélez (Santander)
Patía (Cauca)	Vetas (Santander)
Piamonte (Cauca)	Villanueva (Santander)
Piendamó (Cauca)	Zapatoca (Santander)
Puerto Tejada (Cauca)	Buenavista (Sucre)
Puracé (Cauca)	Caimito (Sucre)
Rosas (Cauca)	Coloso (Sucre)
San Sebastián (Cauca)	Corozal (Sucre)
Santa Rosa (Cauca)	Coveñas (Sucre)
Silvia (Cauca)	Chalán (Sucre)
Sotara (Cauca)	El Roble (Sucre)
Suárez (Cauca)	Galeras (Sucre)
Sucre (Cauca)	Guaranda (Sucre)
Timbío (Cauca)	La Unión (Sucre)
Timbiquí (Cauca)	Los Palmitos (Sucre)
Toribio (Cauca)	Majagual (Sucre)
Totoró (Cauca)	Morroa (Sucre)
Villa Rica (Cauca)	Ovejas (Sucre)
Guachené (Cauca)	Palmito (Sucre)
Agustín Codazzi (Cesar)	Sampués (Sucre)
Astrea (Cesar)	San Benito Abad (Sucre)
Becerril (Cesar)	San Juan De Betulia (Sucre)
Bosconia (Cesar)	San Marcos (Sucre)
Chimichagua (Cesar)	San Onofre (Sucre)
Chiriguaná (Cesar)	San Pedro (Sucre)
Curumaní (Cesar)	San Luis De Sincé (Sucre)
El Copey (Cesar)	Sucre (Sucre)
El Paso (Cesar)	Santiago De Tolú (Sucre)
Gamarra (Cesar)	Tolú Viejo (Sucre)
González (Cesar)	Alpujarra (Tolima)
La Gloria (Cesar)	Alvarado (Tolima)
La Jagua De Ibirico (Cesar)	Ambalema (Tolima)
Manaure (Cesar)	Anzoátegui (Tolima)
Pailitas (Cesar)	Armero (Tolima)
Pelaya (Cesar)	Ataco (Tolima)
Pueblo Bello (Cesar)	Cajamarca (Tolima)
Río De Oro (Cesar)	Carmen De Apicalá (Tolima)
La Paz (Cesar)	Casabianca (Tolima)
San Alberto (Cesar)	Chaparral (Tolima)
San Diego (Cesar)	Coello (Tolima)
San Martín (Cesar)	Coyaima (Tolima)
Tamalameque (Cesar)	Cunday (Tolima)
Ayapel (Córdoba)	Dolores (Tolima)
Buenavista (Córdoba)	Falan (Tolima)

<p> Canalete (Córdoba) Cereté (Córdoba) Chimá (Córdoba) Chinú (Córdoba) Ciénaga De Oro (Córdoba) Cotorra (Córdoba) La Apartada (Córdoba) Lorica (Córdoba) Los Córdoba (Córdoba) Momil (Córdoba) Montelíbano (Córdoba) Moñitos (Córdoba) Planeta Rica (Córdoba) Pueblo Nuevo (Córdoba) Puerto Escondido (Córdoba) Puerto Libertador (Córdoba) Purísima (Córdoba) Sahagún (Córdoba) San Andrés Sotavento (Córdoba) San Antero (Córdoba) San Bernardo Del Viento (Córdoba) San Carlos (Córdoba) San Pelayo (Córdoba) Tierralta (Córdoba) Valencia (Córdoba) Tuchín (Córdoba) San José De Uré(Córdoba) Agua De Dios (Cundinamarca) Albán (Cundinamarca) Anapoima (Cundinamarca) Anolaima (Cundinamarca) Arbeláez (Cundinamarca) Beltrán (Cundinamarca) Bituima (Cundinamarca) Bojacá (Cundinamarca) Cabrera (Cundinamarca) Cachipay (Cundinamarca) Caparrapí (Cundinamarca) Caqueza (Cundinamarca) Carmen De Carupa (Cundinamarca) Chaguaní (Cundinamarca) Chipaque (Cundinamarca) Choachí (Cundinamarca) Chocontá (Cundinamarca) Cucunubá (Cundinamarca) El Colegio (Cundinamarca) </p>	<p> Flandes (Tolima) Fresno (Tolima) Guamo (Tolima) Herveo (Tolima) Honda (Tolima) Icononzo (Tolima) Lérida (Tolima) Líbano (Tolima) Mariquita (Tolima) Murillo (Tolima) Natagaima (Tolima) Ortega (Tolima) Palocabildo (Tolima) Piedras (Tolima) Planadas (Tolima) Prado (Tolima) Purificación (Tolima) Rioblanco (Tolima) Roncesvalles (Tolima) Rovira (Tolima) Saldaña (Tolima) San Antonio (Tolima) San Luis (Tolima) Santa Isabel (Tolima) Suárez (Tolima) Valle De San Juan (Tolima) Venadillo (Tolima) Villahermosa (Tolima) Villarrica (Tolima) Alcalá (Valle) Andalucía (Valle) Ansermanuevo (Valle) Argelia (Valle) Bolívar (Valle) Bugalagrande (Valle) Caicedonia (Valle) Calima (Valle) Dagua (Valle) El Águila (Valle) El Cairo (Valle) El Dovio (Valle) Florida (Valle) Ginebra (Valle) Guacarí (Valle) La Cumbre (Valle) La Unión (Valle) </p>
---	---

El Peñón (Cundinamarca)	La Victoria (Valle)
El Rosal (Cundinamarca)	Obando (Valle)
Fomeque (Cundinamarca)	Pradera (Valle)
Fosca (Cundinamarca)	Restrepo (Valle)
Fúquene (Cundinamarca)	Riofrío (Valle)
Gachala (Cundinamarca)	Roldanillo (Valle)
Gachancipá (Cundinamarca)	San Pedro (Valle)
Gachetá (Cundinamarca)	Sevilla (Valle)
Gama (Cundinamarca)	Toro (Valle)
Granada (Cundinamarca)	Trujillo (Valle)
Guachetá (Cundinamarca)	Ulloa (Valle)
Guaduas (Cundinamarca)	Versalles (Valle)
Guasca (Cundinamarca)	Vijes (Valle)
Guataquí (Cundinamarca)	Yotoco (Valle)
Guatavita (Cundinamarca)	Araucita (Arauca)
Guayabal De Siquima (Cundinamarca)	Cravo Norte (Arauca)
Guayabetal (Cundinamarca)	Fortul (Arauca)
Gutiérrez (Cundinamarca)	Puerto Rondón (Arauca)
Jerusalén (Cundinamarca)	Saravena (Arauca)
Junín (Cundinamarca)	Tame (Arauca)
La Calera (Cundinamarca)	Aguazul (Casanare)
La Mesa (Cundinamarca)	Chameza (Casanare)
La Palma (Cundinamarca)	Hato Corozal (Casanare)
La Peña (Cundinamarca)	La Salina (Casanare)
La Vega (Cundinamarca)	Maní (Casanare)
Lenguazaque (Cundinamarca)	Monterrey (Casanare)
Macheta (Cundinamarca)	Nunchía (Casanare)
Manta (Cundinamarca)	Orocué (Casanare)
Medina (Cundinamarca)	Paz De Ariporo (Casanare)
Nariño (Cundinamarca)	Pore (Casanare)
Nemocón (Cundinamarca)	Recetor (Casanare)
Nilo (Cundinamarca)	Sabanalarga (Casanare)
Nimaima (Cundinamarca)	Sácama (Casanare)
Nocaima (Cundinamarca)	San Luis De Palenque (Casanare)
Venecia (Cundinamarca)	Támara (Casanare)
Pacho (Cundinamarca)	Tauramena (Casanare)
Paima (Cundinamarca)	Trinidad (Casanare)
Pandi (Cundinamarca)	Villanueva (Casanare)
Paratebueno (Cundinamarca)	Mocoa (Putumayo)
Pasca (Cundinamarca)	Colón (Putumayo)
Puerto Salgar (Cundinamarca)	Orito (Putumayo)
Pulí (Cundinamarca)	Puerto Asís (Putumayo)
Quebradanegra (Cundinamarca)	Puerto Caicedo (Putumayo)
Quetame (Cundinamarca)	Puerto Guzmán (Putumayo)
Quipile (Cundinamarca)	Leguízamo (Putumayo)
Apulo (Cundinamarca)	Sibundoy (Putumayo)

	Ricaurte (Cundinamarca) San Antonio Del Tequendama (Cundinamarca) San Bernardo (Cundinamarca) San Cayetano (Cundinamarca) San Francisco (Cundinamarca) San Juan De Río Seco (Cundinamarca) Sasaima (Cundinamarca) Sesquilé (Cundinamarca) Sylvania (Cundinamarca) Simijaca (Cundinamarca) Subchoque (Cundinamarca) Suesca (Cundinamarca) Supatá (Cundinamarca) Susa (Cundinamarca) Sutatausa (Cundinamarca) Tabio (Cundinamarca)	San Francisco (Putumayo) San Miguel (Putumayo) Santiago (Putumayo) Valle Del Guamuez (Putumayo) Villagarzón (Putumayo) Leticia (Amazonas) Puerto Nariño (Amazonas) Inírida (Guainia) San José Del Guaviare (Guaviare) Calamar (Guaviare) El Retorno (Guaviare) Miraflores (Guaviare) Mitú (Vaupés) Caruru (Vaupés) Taraira (Vaupés) La Primavera (Vichada) Santa Rosalía (Vichada) Cumaribo (Vichada)
--	---	--

Fuente: Desempeño fiscal de los departamentos y municipios 2009. (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN).