

RENOVACION MUNICIPAL

ANTECEDENTES Y EFECTOS DE LA LEY 12

MARZO 1986



DOCUMENTOS
NUEVO LIBERALISMO **13**

LA RENOVACION MUNICIPAL

**CESION DEL IMPUESTO DEL
VALOR AGREGADO:**

**ITINERARIO DE UNA LEY.
LAS FINANZAS MUNICIPALES.
LA LEY 12 DE 1986**

Documentos Nuevo Liberalismo 13

MARZO 1986

**CONSEJO DE LA JUDICATURA
SECCION GENERAL
CALLE 7 N° 45-50
BOGOTA, D.C.**

LA RENOVACION MUNICIPAL

Cesión del Impuesto del Valor Agregado:
Itinerario de una Ley. Las Finanzas Municipales.
La Ley 12 de 1986

Coordinadora del Comité Editorial:
GLORIA PACHON DE GALAN

Redacción:
Gabriel Rosas y Gonzalo Medina

Junta Directiva:
Presidente: Federico Echavarría Olarte
Vicepresidente: Hernando Jaramillo Upegui
Revisor Fiscal: Jorge Borda Anzola
Secretario: Eduardo Hernández M.
Tesorera: Beatriz Arango A.
Vocales: Gloria Pachón de Galán, Gloria Parra de
Espinosa, Jorge Marmorek, Rafael Amador, Patricio
Samper, Hugo Restrepo, Juanita Kopp de Sáenz, José
Blackburn, Arturo Motta.

Director Ejecutivo:
Alberto Herrera Grisales.

Jefe de Ventas:
Alvaro Velásquez Caicedo

Publicidad:
Carmen Navarro de Schaefer

Diseño y Carátula:
Procesos Creativos

Corrección y Revisión:
Alberto Uribe

Composición:
Martha Gómez de Patiño

Armada:
Orlando Díaz M.

Impresión:
Editorial Retina

Publicación de la FUNDACION
NUEVO LIBERALISMO PARA
UNA COLOMBIA NUEVA
Calle 34 No. 27-36 Ofic. 209
Teléfono: 2690380
Suscripciones: 2693393
A.A. 34234
Bogotá, D.E.

Licencia Mingobierno No. 00406 del
17 de febrero de 1986

HEMEROTECA

10 JUL. 2001

Contenido

A los lectores	5
Itinerario de una Ley	7
El texto del Gobierno	9
El Municipio sí puede transformarse	11
"Galán le dio un vuelco al proyecto original"	15
Las finanzas municipales y la cesión del IVA	21
Objetivos, estructura y aplicación de la nueva Ley	27
Ley No. 12 de 1986	41

A los lectores

Unicamente siete Senadores lograron que sus iniciativas se convirtieran en Leyes importantes para la República, aunque 28 fueron los miembros de la Cámara Alta que lograron transformar en Leyes sus ideas. De estos, 21 Senadores presentaron proyectos calificados como intrascendentes: nacionalización de carreteras departamentales, honores a personajes locales, conmemoraciones regionales o, simplemente, aumento de la planta de personal del Congreso.

Las cifras anteriores y la calificación de las Leyes obtenidas al analizar el libro. “¿Por quién votar? —1986”, cuyos autores —Propúblicos y Fundación de Periodismo Investigativo— examinaron el trabajo de 141 Senadores durante el período 1982-1986, permiten apreciar las dificultades que deben vencer los congresistas interesados en transformar en Leyes, ideas de verdad influyentes en la vida del país.

Entre las Leyes más trascendentales del último período legislativo se destaca aquella “por la cual se dictan normas sobre la cesión del Impuesto a las Ventas o Impuesto del Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983”, la cual a partir de su sanción por la Presidencia de la República se conocerá como Ley 12 de 1986.

Junto con la elección de Alcaldes y la Ley 14 de 1983 —adicionada y modificada en 1984 por la Ley 50 y en 1985 por la Ley 55—, la Ley 12 logra materializar, por fin, los deseos de todos los sectores políticos de revitalizar el pequeño municipio y evitar su desaparición.

La preocupación por el Municipio ha informado toda la actividad del Nuevo Liberalismo desde su aparición en el escenario político colombiano. Y como testimonio de su lealtad a lo expresado en el Congreso de Manizales y en el Coloquio Internacional de Bogotá, eventos celebrados en 1983 y 1984 dedicados al análisis de las posibilidades de la Democracia Local, este Documento recoge la actuación de Congresistas del Nuevo Liberalismo participantes destacados en la larga y accidentada tramitación de la Ley con la cual se garantiza la financiación del Nuevo Municipio, calificada como "una de las más importantes leyes del cuatrienio" en "¿Por quién votar? — 1986".

Ante todo debe aclararse que la iniciativa de esta Ley pasó a ser del Congreso, cuando el proyecto gubernamental presentado a la Cámara hizo tránsito al Senado y el Director del Nuevo Liberalismo presentó su ponencia junto con el Pliego de Modificaciones correspondiente. Como para entonces, segundo semestre de 1983, se encontraba vigente el Decreto 232 expedido por el Gobierno en uso de las Facultades de Emergencia, el Senador Galán acogió a lo establecido en el inciso tercero del Artículo 122 de la Constitución Nacional, el cual permite al Congreso, en todo tiempo y a iniciativa propia, modificar o adicionar las materias específicas de los Decretos de Emergencia, modificó sustancialmente el proyecto gubernamental. De una simple redistribución de la participación en el Impuesto a las Ventas se pasó a una reasignación de recursos y responsabilidades entre las distintas entidades territoriales que garantizan la existencia del Municipio y le permiten un promisorio y fructífero desarrollo. Por la trascendencia de las modificaciones introducidas por el Senador Galán, que en palabras de Víctor Renán Barco significaron "para hablar con más precisión, el cambio del proyecto", hicieron indispensable su regreso a la Cámara. Allí, pese a lo acucioso de la acción del representante por el Nuevo Liberalismo Gabriel Rosas, el proyecto permaneció congelado un año.

Pero las dificultades institucionales y las que se originaron en los intereses individuales reinantes en el Congreso ante la ausencia de bloques parlamentarios disciplinados, cedieron.

Al final, la iniciativa de Galán se abrió paso. El disponer de un equipo de Congresistas pequeño pero coherente e informado facilitó la tarea. Y de nuevo se comprobó, cuánto pesa la acción coordinada de 20 Representantes y Senadores del Nuevo Liberalismo en el Congreso, frente a la mayoría desorganizada de los Oficialismos de los dos partidos.

Este documento recoge la selección de los textos que se produjeron durante la prolongada marcha del Proyecto a través del Congreso, precedidos de una descripción resumida de nuestro proceso legislativo, cuando se ocupa de la expedición de normas importantes como la Ley 12 de 1986.

Itinerario de una ley

1981 Se presentaron ante la Cámara de Representantes los Proyectos de Ley Nos. 58 y 80. El primero buscaba revivir la ley 10 de 1979, declarada inexecutable por vicios de procedimiento, con la cual se le daba a intendencias y comisarías participación en el Impuesto a las Ventas. El segundo pretendía conservar mecanismos de financiación para el Ministerio de Educación, mecanismos que según la Ley 43 de 1975 tenían una vigencia temporal.

1981 El Gobierno presenta un proyecto de Ley que fusiona las dos ideas y recoge las modificaciones sugeridas en el transcurso de discusiones entre Representantes miembros de la Comisión III y los Ministros de Educación, Hacienda y Gobierno. El proyecto radicado bajo el número 141 de 1981, no alcanza a ser discutido.

1982 - agosto 7. Nuevamente el Proyecto es presentado. Esta vez se radica como Proyecto de Ley No. 23 de 1982. La Comisión III de la Cámara designa a los representantes Alí de Jesús Dalel y Germán Villegas como ponentes.

1982 - noviembre 3. La Comisión III de la Cámara recibe la ponencia.

Diciembre 7. La Comisión aprueba en primer debate el Proyecto.

Diciembre 14. En sesión plenaria, la Cámara aprueba el Proyecto de Ley No. 23 de 1982 y lo envía al Senado para que siga su curso legal.

1983 - febrero 4. El gobierno expide el Decreto 232, usando las facultades del Artículo 122 de la Constitución Nacional, para redistribuir el producto del Impuesto a las Ventas.

1983 - agosto 10. La Comisión III del Senado encarga al Senador Luis Carlos Galán de la elaboración de la ponencia para el Proyecto que ahora se conoce como No. 23 de la Cámara y No. 172 del Senado de 1982.

1983 - noviembre 17. El Senador Galán presenta su ponencia ante la Comisión III.

Noviembre 30. El Proyecto del Senador Galán es aprobado por la Comisión III.

Diciembre 13. El proyecto se aprueba en la sesión plenaria del Senado. Como se trata de una modificación de fondo regresa a la Cámara.

Diciembre 14. El mismo día en que recibió el encargo de hacerlo, el Representante Ga-

briel Rosas rindió ponencia ante la Comisión III. Pero su esfuerzo se frustró porque las sesiones de 1983 se clausuraron sin que el Proyecto hubiera surtido el nuevo trámite en la Cámara.

1984. El entonces Presidente de la Comisión III, Edgar Papamija, provocó con la designación de un nuevo ponente, conflicto que produjo el congelamiento del Proyecto durante todo el año.

1985 - julio 31. La iniciativa es recogida por el Senador Víctor Renán Barco quien en la fecha la presenta como un nuevo Proyecto de Ley, para evitar que de ser aprobado, pueda ser declarado inexecutable pues existen interpretaciones que indican que proyectos congelados durante una legislatura deben ser archivados. El Proyecto queda radicado como Proyecto de Ley No. 28 de 1985.

Agosto 13. La Comisión III designa al Senador Omar Yepes como ponente.

Septiembre. Ante la Comisión de Gasto Público el representante por el Nuevo Liberalismo Gabriel Rosas, presenta el estudio que junto con el Doctor Sebastián Arango Fonnegra elaboró bajo el título "Las Finanzas Municipales y la Cesión del Impuesto al Valor Agregado".

Noviembre 13. El Senador Yepes Alzate presenta su ponencia con un Pliego de Modifi-

caciones en el que se incorporan sugerencias tomadas del estudio de Rosas y Arango Fonnegra.

Noviembre 25. La Comisión III del Senado da su aprobación al Proyecto de Ley No. 28 de 1985 cuyo título adicionado es: "Por el 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".

Noviembre 28. El Senador Yepes Alzate presenta ponencia para el segundo debate.

Diciembre 4. El Senado en sesión plenaria aprueba el proyecto.

La Comisión III de la Cámara recibe el Proyecto y el representante Gabriel Rosas se encarga de la ponencia.

Diciembre 11. Gabriel Rosas presenta su ponencia y la comisión aprueba en primer debate.

Diciembre 12. El Representante Gabriel Rosas solicita a la plenaria de la Cámara aprobar en segundo debate el proyecto. La Cámara aprueba el proyecto de Ley No. 28 del Senado y 206 de la Cámara.

1986 - enero. El Presidente de la República sanciona la ley que en adelante se conocerá como ley 12 de 1986.

A NUESTROS SUSCRIPTORES

Con el fin de garantizarles la entrega continua e inmediata de cada DOCUMENTO, les solicitamos informar oportunamente cualquier novedad con respecto a dirección, teléfono o ciudad a: FUNDACION NUEVO LIBERALISMO, A.A. 34234 Teléfonos: 2693393, 2690380

El texto del Gobierno

Como uno de los últimos actos del Gobierno saliente, el 7 de agosto de 1982 se presenta a la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley No. 23 de 1982, "por la cual se dictan normas sobre la cesión de Impuestos a las Ventas". Como referencia que permita comparar el Proyecto Original con la Ley, se incluye a continuación el texto propuesto por el Gobierno.

Proyecto de Ley No. 23 de 1982

"Por la cual se dictan normas sobre la Cesión de Impuestos a las Ventas".

El Congreso de la República de Colombia

Decreta:

Artículo 1o. A partir de la vigencia fiscal de 1983 la participación en el impuesto a las ventas de que tratan las leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973 y 43 de 1975, se elevará al 31% y se distribuirá en la siguiente forma:

a) El 29% se distribuirá entre los municipios de los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá, procediéndose así: el 70% en proporción a los habitantes de los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá de acuerdo con el promedio aritmético de los censos de 1964

y 1973 y el estimativo que el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE tenga para 1980; y el 30% restante entre estas mismas entidades por partes iguales. Estas mismas sumas se distribuirán entre los municipios de los departamentos de acuerdo con la población de cada uno de ellos calculada en la misma forma y se girarán a los tesoreros municipales por conducto de las Tesorerías Departamentales o directamente, según lo disponga el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

b) El 2% se distribuirá entre las intendencias y comisarías. Procediéndose así:

El 50% de acuerdo con la población de éstas calculada en la forma indicada en el literal anterior para cada intendencia y comaría y el 50% restante entre estas mismas entidades por partes iguales.

La participación correspondiente a cada intendencia y comaría se dividirá en dos partes iguales. Una parte se girará a cada Tesorería Intendencial y Comarrial para ser incorporada al respectivo presupuesto y la otra parte se dividirá, de acuerdo con la población estimada, según el literal anterior y se girará a las Tesorerías Intendenciales y Comisariales para que se gire a los municipios y corregimientos de carácter Intendencial o Comisarial.

Artículo 2o. Para atender los gastos de funcionamiento e inversión en la educación básica, primaria y secundaria, media vocacional e intermedia profesional de los establecimientos oficiales vinculados a los Fondos Educativos Regionales, redistribuyéndose para los departamentos la participación en el impuesto de que trata el artículo 1o. de esta Ley en la siguiente forma:

a) El 4% para los citados gastos de educación que la Nación girará directamente al Ministerio de Educación en 1983. Este porcentaje se reducirá en medio punto porcentual (0.5%) en cada uno de los años siguientes hasta su eliminación total;

b) El 3% para los departamentos, con destino a las Cajas de Previsión Seccionales o para los presupuestos de éstos cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones.

c) El 22% para los municipios de los departamentos, que será girado por la Nación directamente a ellos, por mensualidades en 1983. Este porcentaje se incrementará cada año con el 0.5% que se libera en el literal a) de este artículo.

Parágrafo 1o. De los giros que deba hacer la Nación, por concepto de participación en el impuesto a las ventas o los municipios que sean capitales de departamento y al Distrito Especial de Bogotá, se transferirá en 1983 directamente el cuarenta por ciento (40%) al Ministerio de Educación para los fines de que trata la presente ley. Este porcentaje se reducirá en cinco puntos porcentuales cada año siguiente hasta su eliminación total.

Parágrafo 2o. A partir del primero de enero de 1991, la participación en el impuesto a las ventas cedido a los municipios de los departamentos, comisarías e intendencias se distribuirá en la siguiente forma: 3% para los departa-

mentos, con destino a las Cajas de Previsión Seccionales o para los presupuestos de éstos, cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones, el 26% para los municipios que será girado por la Nación directamente a ellos por mensualidades. El 2% a las intendencias y comisarías en la forma prevista en el literal b) del artículo 1o.

Artículo 3o. Corresponde al Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías elaborar los planes y programas con los recursos cedidos a las intendencias y comisarías y a sus municipios y corregimientos y así como realizar su interventoría.

Dentro de estos planes se incluirá un adecuado financiamiento de las Cajas de Previsión y de los programas de educación y capacitación oficiales.

Parágrafo 1o. Al hacer la distribución entre funcionamiento e inversión el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías DAINCO, no podrá asignar más del diez por ciento a gastos de funcionamiento.

Parágrafo 2o. Corresponde al Gobierno Nacional establecer los mecanismos que aseguren que los recursos girados a los municipios de las intendencias y comisarías cumplen los objetivos del beneficio social para los cuales han sido asignados.

Artículo 4o. Autorízase al Gobierno Nacional para abrir los créditos, hacer los traslados y todas las demás operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley.

Artículo 5o. Esta Ley rige desde su sanción y deroga las normas que le sean contrarias.

El municipio sí puede transformarse

El 10 de agosto de 1983 la Comisión III del Senado designa como ponente del Proyecto de Ley "por el cual se dictan normas sobre la cesión de Impuestos a las Ventas" al doctor Luis Carlos Galán.

El proyecto original presentado a la Cámara por el Gobierno, un año antes, básicamente disponía:

—El aumento en un 1% de la cesión que la Nación hace a los municipios del Impuesto a las Ventas, del 30% se eleva al 31%.

—Las intendencias y comisarías entran a participar en un 2% de la cesión.

—Del 29% correspondiente a Bogotá y a los departamentos, 4% van al Ministerio de Educación, 3% a los departamentos con destino a las Cajas de Previsión y el 22% se gira a los municipios. Se prevé el aumento de este porcentaje hasta el 26% con cargo al 4% del Ministerio de Educación.

Al salir de la Cámara y a pesar de las modificaciones introducidas por los ponentes —representantes Alí de Jesús Dalel y Germán Villegas— y por los demás miembros de la Comisión III, el proyecto mantenía sus rasgos originales aunque se eliminaba la apropiación del 4% al Ministerio de Educación para incrementar desde ya el giro a los municipios.

En manos del Senador Galán, el proyecto se transforma. Como el tema se había tocado por el Decreto 232 de 1983, Galán aprovecha la oportunidad para plantear modificaciones de fondo que garanticen a los municipios recursos financieros suficientes para permitirles una real autonomía y para concretar en normas precisas las expresiones en favor de la descentralización.

El Decreto 232 establecía fundamentalmente lo siguiente:

—Se mantenía la cesión en el 30%

—La distribución era: 25% para Bogotá y municipios de los departamentos; 1.5% para intendencias y comisarías y 3.5% se destinaba a las Cajas de Previsión regionales.

—En las transferencias para los municipios con más de 100.000 habitantes se harían retenciones hasta del 50%.

El alcance del pensamiento de Galán quedó plasmado detalladamente en la Ponencia presentada a la Comisión III, con ocasión del primer debate. Ese texto junto con el Pliego de Modificaciones correspondiente fue publicado en el No. 6 de los DOCUMENTOS NUEVO LIBERALISMO. Se incluye a continuación, la Ponencia para segundo debate que es un apretado resumen del texto citado.

Honorables Senadores:

Por honroso encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera del Senado me permito presentar ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley No. 172 de 1982.

Tal como se explicó en la Ponencia para primer debate este proyecto fue presentado por la Administración anterior, lo aprobó la Cámara de Representantes en 1982 y ahora al ser sometido al estudio de la Comisión III fue necesario tener en cuenta las nuevas circunstancias creadas por el decreto 232 de 1983, dictado por el Presidente de la República en uso de las facultades que le confiere el artículo 122 de la Constitución y en desarrollo del decreto 3742 de 1982. Mediante aquel decreto, el gobierno redistribuyó la participación en el impuesto a las ventas y dictó otras disposiciones.

En la Comisión III del Senado el proyecto ha sido objeto de importantes modificaciones como fruto del examen cuidadoso de la realidad municipal y con el ánimo de utilizar instrumentos de descentralización administrativa verdaderamente dinámicos que si bien fueron creados por el Constituyente de 1968 todavía no han sido cabalmente desarrollados en la legislación para rescatar a los municipios de su atraso.

En el nuevo articulado que aprobó la comisión con base en la Ponencia y en las valiosas observaciones de los senadores Ignacio Vélez Escobar, Jaime Castro y Víctor Renán Barco se dispone fundamentalmente lo siguiente:

a) Se ordena el incremento progresivo de la participación en el impuesto de ventas del 30 por ciento del producto anual del impuesto a las ventas al 50 por ciento. El aumento empezará en 1985 y se llegará al límite indicado en 1989.

b) La participación se distribuirá entre los municipios de los departamentos, los municipios y corregimientos de las intendencias y

comisarías, las Cajas Seccionales de Previsión y la Escuela Superior de Administración Pública. A los tres primeros se les incrementará gradualmente la participación de modo que en 1989 los municipios reciban el 41,9%; las Cajas de Previsión el 6%; los municipios de los territorios nacionales el 2% y la ESAP el 0.1%.

c) Se establecen tres categorías de municipios: mayores de 500.000 habitantes; los que tienen entre 100.000 y 500.000 habitantes y los menores de 100.000 habitantes. El proyecto señala que recibirán mayor participación en el impuesto a las ventas los que tienen menos de 100.000 habitantes.

d) Se obliga a los municipios a destinar progresivamente los recursos de la transferencia a gastos de inversión de modo que en 1989 la totalidad de la participación en el impuesto de ventas deberá ser invertida en el equipamiento de los municipios (acueductos, alcantarillados, pavimentación de calles, caminos vecinales, centrales de transporte, construcción y mantenimiento de los planteles educativos, construcción y mantenimiento de puestos de salud y ancianatos, construcción casas de gobierno y casas de cultura, construcción plazas de mercado y plazas de ferias, red de electrificación, tratamiento y destinación final de basuras, construcción de campos e instalaciones deportivas, parques y programas de reforestación).

e) Se establece un estímulo especial a las asociaciones de municipios de manera que la Nación aportará una suma por lo menos igual a la mitad de lo que se haya invertido en las obras que los municipios realicen mancomunadamente.

f) Se dispone que en los municipios donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal será obligatorio invertir al menos el 50 por ciento de la participación del impuesto de ventas en las zonas rurales. Se asegura igualmente que en los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera será obligatorio invertir al menos el 25% de la

participación del impuesto de ventas en las zonas rurales.

g) Se ordena que los municipios incrementen los ingresos locales en un porcentaje no inferior al 50% del incremento del índice nacional de precios.

h) La participación en el impuesto a las ventas que se transfiere a la Escuela Superior de Administración Pública busca que la ESAP mediante contratos con universidades oficiales realice programas de asesoría técnica administrativa, asesoría de gestión, formación y adiestramiento de funcionarios locales y concejales.

i) Se dispone que los municipios a los cuales se les redujo en la vigencia fiscal de 1983 la participación en el impuesto de ventas respecto de lo que recibieron en 1982, tendrán derecho a que la nación les reconozca esa diferencia en 1983 y en los años siguientes.

j) Se definen los procedimientos que seguirá el Ministerio de Hacienda para hacer los pagos bimestrales a los municipios de sus participaciones en el impuesto de ventas.

Con este proyecto de ley se busca definir la suerte de los municipios colombianos. O están condenados a desaparecer muchos de ellos porque no tienen justificación político-administrativa y esto se comprobará en los próximos años o la redistribución de servicios y recursos entre las distintas entidades territoriales demostrará que el municipio sí puede transformarse y manejar en forma más eficiente los asuntos de tipo local sin depender de la Administración Central que trata inútilmente de atender estas funciones a través de los institutos descentralizados. Todos los sectores políticos se han pronunciado en favor de la segunda hipótesis. Este proyecto recoge tales criterios y propone una reforma sustantiva del régimen de transferencias del impuesto a las ventas.

Por todo lo expuesto me permito proponer al Honorable Senado:

“Dese segundo debate al Proyecto de Ley No. 172 de 1982 “por la cual se dictan normas sobre la cesión de impuestos a las ventas”.

De los señores senadores, atentamente,

Luis Carlos Galán

Bogotá, noviembre 30 de 1983.

Senado de la República. Comisión Tercera Constitucional Permanente. Bogotá, D.E., Treinta (30) de noviembre de mil novecientos ochenta y tres (1983).

“Autorizamos el anterior informe”.

Hernando Barjuch Martínez
Presidente

Zamir Eduardo Silva Amín
Vicepresidente

Estanislao Rozo Niño
Secretario General
Comisión III Senado

Senado de la República-Secretaría general tramitación de leyes.

Bogotá, diciembre 13 de 1983.

En sesión plenaria de la fecha se dio lectura al anterior informe habiendo sido aprobada la proposición con que este termina.

El Secretario General del H. Senado

Crispín Villazón de Armas

“Galán le dio un vuelco total al proyecto original”

El doctor Víctor Renán Barco, profundo conocedor del problema administrativo colombiano, decide rescatar la iniciativa tras más de un año de congelamiento. Para ello presenta ante el Senado un nuevo Proyecto de Ley. En repetidas ocasiones su brillante Exposición de Motivos reconoce que las “grandes directrices” fijadas en la Ponencia del Senador Galán “se mantendrán incólumes porque atienden a los nuevos requerimientos de que tanto se ha hablado últimamente”.

Porque la Exposición de Motivos del doctor Barco es pieza fundamental dentro del proceso de aprobación de la Ley 12 de 1986, a continuación se incluyen apartes de ese documento presentado a la Mesa Directiva del Senado de la República el 31 de julio de 1985.

Aprobado el proyecto No. 23 en los dos debates constitucionales por la Cámara de Representantes en las postrimerías de la Legislatura de 1982 y habiendo hecho tránsito entró al Senado de la República, para estudio de la Comisión Tercera, el 10 de agosto de 1983 y fue nombrado ponente el ilustre Senador doctor Luis Carlos Galán, quien presentó ponencia para primer debate el 17 de noviembre de 1983.

Ya por estas calendas el Gobierno Nacional por medio del Decreto 232 de 4 de febrero de

1983, en uso de facultades del Artículo 122 de la Constitución Nacional había redistribuido el impuesto a las ventas.

.....

Esta es la redistribución que rige en la actualidad. En términos de 1985 y de acuerdo con estudio elaborado por el doctor Luis Carlos Galán las cuatro principales ciudades de Colombia: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla que agrupan más del 25% de la población de Colombia recibirán el 12.5% de participación en el Impuesto a las Ventas y 19 ciudades, Cartagena, Bucaramanga, Cúcuta, Manizales, Pereira, Ibagué, Santa Marta, Valledupar, Montería, Palmira, Neiva, Pasto, Armenia, Barrancabermeja, Buenaventura, Tuluá, Ciénaga, Bello e Itagüí recibirán el 17.5%.

Las intendencias y comisarías han aspirado a una participación del 2% y han quedado con el 1.5% y las Cajas Seccionales de Previsión de 3% pasaron a recibir 3.5%.

Por el mismo Decreto de Emergencia citado se adoptó el censo de 1973 para efectos de la liquidación con lo cual se asestó un duro golpe a la llamada Colombia Rural donde están enclavados los municipios con población decreciente debido al fenómeno llamado de la urbanización, notorio en los últimos 20 años de nuestro curso histórico.

Enfrentado a estas nuevas circunstancias de carácter legal (Decreto 232 de 1983) el Senador Galán le dio un vuelco total al proyecto original, dentro del siguiente orden de ideas que él mismo sintetizó así:

a) Establecer el incremento progresivo de la participación en el impuesto a las ventas hasta llegar al 50% en un período de cinco (5) años y no en forma inmediata debido a los problemas fiscales de la nación.

b) Establecer tres (3) categorías de municipios y asegurar mayores participaciones en el impuesto a las ventas para los que tienen menos de 100.000 habitantes que es donde se halla el 60.4% de la población de Colombia según el censo de 1973 y donde hay mayor atraso urbano y rural.

c) Obligar a los municipios a elaborar planes de inversión para atender determinadas funciones y a cumplir con varios requisitos y contraprestaciones a fin de evitar la llamada pereza fiscal.

d) Atender determinadas inversiones públicas y desmontar gradualmente el presupuesto de inversiones de algunos Institutos Descentralizados o sea responsabilizar a los municipios de parte de la infraestructura física y social que hoy está a cargo de distintos entes gubernamentales (acueductos y alcantarillados, electrificación, telefonía rural, caminos vecinales, educación y salud).

El 30 de noviembre de 1983 fue aprobado en la Comisión III del Senado el Proyecto de Ley completamente modificado por el Senador Galán y al elaborar la ponencia, el mismo Senador, para segundo debate encabezó el resumen de él en la siguiente forma: "en el nuevo articulado que aprobó la Comisión con base en la ponencia y en las valiosas observaciones de los Senadores Ignacio Vélez Escobar, Jaime Castro y Víctor Renán Barco se dispone fundamentalmente lo siguiente: ... definir la suerte de los municipios colombianos: o están condenados a desaparecer muchos de ellos porque no tienen justificación político

administrativa y esto se comprobará en los próximos años o la redistribución de servicios y recursos entre las distintas entidades territoriales demostrará que el municipio sí puede transformarse y manejar en forma más eficiente los asuntos de tipo local sin depender de la administración central que trata inútilmente de atender estas funciones a través de los Institutos Descentralizados. Todos los Sectores Políticos se han pronunciado en favor de la segunda hipótesis. Este proyecto recoge tales criterios y propone una reforma sustantiva del régimen de transferencias del Impuesto a las Ventas".

El Senado de la República aprobó en segundo debate el 13 de diciembre de 1983 el nuevo texto que tiene una marcada orientación parlamentaria, plenamente autorizada por la parte final del tercer inciso del artículo 122 de la Constitución Nacional que le permite al Congreso en todo tiempo y a iniciativa propia, derogar, modificar o adicionar las materias específicas de los Decretos de Emergencia. A través de esta ponencia he relevado los aportes de cada uno de los Congresistas que de una o de otra manera están vinculados al largo trámite del proyecto y debo destacar de la manera más franca y leal el pliego de modificaciones que preparó el Senador Luis Carlos Galán porque en virtud de él ya no se trata simplemente de ampliar una participación en el Impuesto a las Ventas sino trazar un nuevo rumbo en la orientación y estructura de los recursos municipales señalándole a estas entidades territoriales obligaciones y esfuerzos y fortaleciéndolas. En los debates que se adelanten sobre el articulado que se presenta en esta nueva etapa podrán variarse los parámetros que fijó el Senador Galán y ya de hecho el paso del tiempo impone algunos cambios, pero seguramente las grandes directrices se mantendrán incólumes porque atienden a los nuevos requerimientos de que tanto se ha hablado últimamente. En la actualidad está cursando en la Comisión Primera del Senado de la República el Proyecto de Ley de Estatuto Básico de la Administración Municipal ya aprobado en la Cámara de Representantes y que modifica el régimen de la Ley 4a. de 1913 dentro del cual se categorizan los municipios de Colombia y se les adscribe funciones en materia de servicios y protección de acuerdo con el grado de desarrollo

y en buena parte sobre la base de su población, teniendo en mente que el municipio es una célula matriz y debe prestar servicios eficientes. El conjunto de normas que diseñó el doctor Galán es perfectamente compatible con esta reforma sobre administración municipal y se podría agregar que son necesariamente complementarias. No es sino leer los artículos 6o., 7o., y 8o. del Proyecto de Ley referido sobre Administración Municipal para darse cuenta de la oportunidad que tiene este nuevo proyecto llamado de cesión de impuestos de ventas. Y si además ha comenzado la segunda vuelta de la Reforma Constitucional sobre elección popular de alcaldes, para ampliar el espacio político, así tendremos tres proyectos que deben marchar al mismo compás por la forma como se integran: los alcaldes elegidos popularmente para municipios con un nuevo régimen administrativo y con recursos suficientes, que se incrementarán gradualmente para atender básicamente el presupuesto de inversiones en el área urbana y rural, dentro de compromisos legales rígidos, para evitar que se distraigan estérilmente en funcionamiento y asumiendo desde ahora el desmonte paulatino de unos Institutos Descentralizados distantes de la provincia y en los últimos años desprovistos de recursos para realizar unas obras de infraestructura, en medios que desconocen y no pueden realizar con eficacia, mientras es tarea que con recursos nuevos sí puede atender la entidad municipal dentro de un nuevo orden, como lo plantea el proyecto.

.....

Triste final del proyecto

En razón de las modificaciones o para hablar con más precisión por el cambio del proyecto, éste regresó a la Cámara el 14 de diciembre de 1983 y sin dilación el acucioso, inteligente y capacitado representante Gabriel Rosas le rindió ponencia el mismo día, pero se frustró todo el penoso recorrido que había hecho, porque se clausuraron las sesiones de 1983 sin que hubiera sufrido el nuevo trámite en la Cámara.

Como permaneció congelado en el transcurso de la legislatura de 1984, de acuerdo con una de las tantas interpretaciones de los reglamentos del Congreso puede ser archivado o, de continuarse su trámite, quedar expuesto, ya como Ley, a interpretaciones en la H. Corte Suprema de Justicia, dadas las dudas que surgirían sobre la tramitación o procedimiento.

.....

Lineamientos del nuevo proyecto

Básicamente el nuevo proyecto sigue todas las líneas del aprobado en la Comisión Tercera del Senado y por eso no se ha escatimado el reconocimiento al Senador Luis Carlos Galán. Como en ese proyecto la nueva distribución debía comenzar en 1985 hasta llegar en 1989, o sea en cinco años, a un total del 50% de cesión del impuesto a las ventas, porque se tenía la esperanza fundada, que después de un análisis tan severo no tendría tropiezos, ya no es viable a estas alturas del presente año, sin causar traumatismos en el presupuesto en ejecución, cambiar unas reglas; forzosamente hay que comenzar con la nueva distribución, a partir del año entrante, 1986, o sea corriendo un año las previsiones del anterior proyecto modificado.

.....

Dentro de las modificaciones que propuso el Senador Galán figuró una compensación a los municipios, que por haberse adoptado en el Decreto de Emergencia el censo de 1973 vieron disminuida sus participaciones, pero tal como él concibió la mecánica del reajuste, hoy están desbordadas en términos absolutos, por las grandes variaciones que han tenido los recaudos.

.....

Entre las numerosas iniciativas del proyecto que tienen la impronta del doctor Galán, figura una participación o recurso propio para la Escuela Superior de Administración Pública del 0.1% que debe conservarse por sobre mo-

do cuando se están haciendo esfuerzos para extender la carrera administrativa a todos los niveles territoriales y se busca racionalizar la administración municipal con base en planes y programas de obras públicas y de desarrollo económico y social.

El Senador Galán fue de parecer que se incrementaran los recursos de las Cajas Seccionales de Previsión porque según sus palabras las administraciones departamentales están amenazadas como consecuencia de la Ley 43 de 1975 "que al nacionalizar la educación secundaria creó falsas expectativas sobre el futuro de las prestaciones sociales".

Cuando se discutió el Proyecto de Ley que se convirtió en la Ley 43 de 1975, el Senador Renán Barco asistió a los debates en la Comisión Quinta del Senado y en varias intervenciones precisó los compromisos de los departamentos. Desafortunadamente falta un acta de la historia de la Ley, que es esclarecedora. El Gobierno Nacional ha hecho consultas a la respectiva Sala del Consejo de Estado, pero en ninguna de las respuestas de esa alta corporación se ha fijado un criterio decisorio.

Solamente el 14 de mayo de 1985 la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, con ponencia del Consejero de Estado doctor Joaquín Vanín Tello y en sentencia que suscriben también los Consejeros Reynaldo Arciniegas Baedeker y Aydée Anzola Linares desató lo que se había convertido en un nudo gordiano, más que todo por el afán del Gobierno Nacional de eludir el pago de las prestaciones y por vía de interpretación acomodaticia buscar trasladárselas a los departamentos.

La sentencia es fundamental para los departamentos porque los libera definitivamente de unas cargas prestacionales tal como se creyó siempre por parte de quienes intervinieron en la discusión del proyecto, pero que decretos reglamentarios, que excedían las normas de la Ley 43 de 1975 trataron de desvirtuar en fa-

vor de la nación. La sentencia del Consejo de Estado se dictó con ocasión de una demanda de carácter laboral de un profesor del departamento de Antioquia en la cual demandó a este departamento y el Tribunal Administrativo de Antioquia declaró la nulidad del Decreto proferido por el Gobernador y condenó a la nación.

Por modo que, en buena parte quedan despejadas las preocupaciones muy puestas en razón, en su momento, del doctor Galán. Se debe agregar también que la Ley 33 de 1985 por medio del Artículo 5o. dotó de nuevos recursos a las Cajas de Previsión al elevar unos descuentos al 5% en las nóminas y al 10 por mil en los pagos.

Por las razones anteriores se propone que las Cajas en 1986 perciban el 3.8% y a partir de 1987 el 4% y se mejore la participación de los municipios con población menor de 100.000 habitantes que son los que afrontan los mayores problemas de orden infraestructural y social por falta de recursos y porque muy pocas inversiones ha hecho el Estado en ellos. Es en esta franja de la población colombiana donde se carece de agua potable, no hay electrificación rural, si hay escuelas están deterioradas y mal dotadas, no hay centros de recreación, ni bibliotecas para consulta de los estudiantes y generalmente la administración funciona en casas destartalladas y hasta tomadas en alquiler. Pero por supuesto que en este proyecto se le va a reclamar más esfuerzos a los municipios para que sean dignos de los recursos, "hay que exigir más al impuesto y menos al contribuyente".

Anotaciones para finalizar

Este nuevo Proyecto de Ley debe contar con el beneplácito del señor Presidente de la República doctor Belisario Betancur porque él en el Concejo de Medellín, según cita que hace el doctor Galán en la magnífica ponencia para primer debate, dijo: "Los departamentos y municipios colombianos son tratados como

minusválidos relegados a un segundo plano. Sus recursos muestran pequeños aumentos y las dificultades que se les plantean para obtener créditos son inmensas, lo que los ha obligado a desprenderse de funciones básicas, que como la educación, la salud, la vivienda, los servicios públicos y las vías de comunicación son típicamente mejor realizadas al nivel regional y municipal por la capacidad creadora de la comunidad... interpreto que una política de descentralización tiene que basarse en el fortalecimiento de los departamentos y municipios mediante la asignación de esas funciones y de los recursos que resulten necesarios para cumplirla".

El día y ojalá no esté lejano, que los municipios tengan recursos suficientes para proteger la comunidad, extenderle beneficios y prestarle los servicios con fundamento en recursos propios, incluidas como tales las transferencias del Impuesto a las Ventas, que en otros países es un tributo estadual o local, se podrá pensar en prescindir de los llamados auxilios parlamentarios que han ido adquiriendo el carácter deformado de un favor personal. El desarrollo local no debe depender de pequeñas dádivas apropiadas en el presupuesto nacional sino de los recursos propios. Y este Proyecto de Ley puede ser un paso definitivo dentro de esta vía.

Los antecedentes del proyecto

Como anexo al presente Proyecto de Ley aparecen todos los antecedentes desde 1982 para que en la discusión de él, se tomen en cuenta las motivaciones del articulado, pues no se pretende sorprender a los H. Congressistas con ninguna novedad y se reitera el reconocimiento a todos los que han aportado ideas en el ya largo recorrido que ha hecho y especialmente el empeño del Senador Galán y si logra culminar satisfactoriamente en este último tramo del período que se inició hace tres años, que todo sea por el bien de los mu-

nicipios, porque Colombia es lo que sean sus pueblos. La vida tiene que volver a ser grata en los pueblos.

De los Honorables Senadores

Víctor Renán Barco



SI EL SERVICIO CERTIFICADO DE ADPOSTAL, LE SIRVE A LAS ENTIDADES FINANCIERAS, CON MAYOR RAZON LE SIRVE A USTED!

Señor Jorge Medina
Calle 93 No 2-80
Bogotá
CERTIFICACION N° 131

Ponga su correspondencia en manos de expertos. En Adpostal su correo tradicional y de "Servicio Certificado" le llega seguro y rápido! Nosotros se lo garantizamos!

CORREO DE COLOMBIA
llega seguro y a tiempo!

Las finanzas municipales y la cesión del I.V.A.

Hace pocos meses el Gobierno Nacional resolvió crear un grupo de técnicos de la más alta calificación para encargarlo de seguir la evolución del Gasto Público. Con el apoyo del Nuevo Liberalismo el grupo comenzó a funcionar como Comité de Gasto Público. El Representante Gabriel Rosas, del Nuevo Liberalismo, el único Congresista miembro del Comité, en compañía del doctor Sebastián Arango Fonnegra, presentó a consideración del grupo un completo estudio con el título "Finanzas Municipales y la Cesión del IVA".

El trabajo consta de cinco capítulos, uno de los cuales se dedica exclusivamente a analizar el Proyecto de Ley que por entonces, septiembre de 1985, se estudiaba en el Senado y que más tarde se convertiría en Ley 12 de 1986.

El Documento examina extensamente todo el tema de las transferencias gubernamentales y estudia el caso de la Cesión del Impuesto a las Ventas. Por la influencia que tuvo en la Ponencia del Senador Omar Yepes, entregada a la Comisión III del Senado con ocasión del primer debate al Proyecto de Ley presentado por el doctor Víctor Renán Barco en julio de 1985, a continuación se incluyen las Conclusiones del estudio.

Como lo comprobarán quienes la lean, la Ponencia del Senador Yepes incorpora al Pliego de Modificaciones muchas de las ideas del Representante Rosas y del doctor Arango. La prolongación del período de transición para dar tiempo a que se desmonte el aparato administrativo existente y aparezca el nuevo de carácter municipal; el hacer explícito que la imposición de sobre-tasas temporales no afectará la magnitud de la transferencia; la posibilidad de extender la inversión de los recursos hacia otros rubros a más de los listados en el proyecto, con la autorización del Departamento Nacional de Planeación y la introducción de una fórmula para estimar el esfuerzo fiscal del municipio y para premiarlo o sancionarlo según su comportamiento sea mejor o peor que el promedio, son algunas de las sugerencias de Rosas y Arango acogidas por la Ponencia.

Es generalmente aceptado que, en materia de las finanzas públicas, la provisión de bienes y servicios públicos sea llevada a cabo de manera descentralizada.

Dos son las razones fundamentales que apuntan en esta dirección del manejo público: una, es la no homogeneidad de las preferen-

cias de las poblaciones de las diferentes regiones o localidades y, por consiguiente, la no centralización del gasto permite asignar la provisión de bienes y servicios públicos de manera más acorde a las preferencias de las diferentes localidades. La otra, es que la centralización del gasto público, al diluir la noción de su costo entre las diferentes regiones, incentiva la ineficiencia fiscal y el despilfarro. Por el contrario, la descentralización promueve la eficiencia en la provisión de los bienes y servicios públicos, ya que las decisiones de gasto están más estrechamente ligadas a su costo. Así, bienes y servicios públicos cuyo beneficio es de ámbito nacional, deben ser provistos a nivel nacional, en forma centralizada y aquellos cuyos beneficios son de ámbito más regional y local, deben ser provistos a nivel regional y local.

En estas condiciones, la descentralización requiere de tres elementos indispensables: cesión o traslado de funciones, cesión de rentas y gradualidad en el proceso.

La historia de la administración pública en Colombia señala, por lo menos en los últimos cincuenta o sesenta años, la interpretación distorsionada del precepto constitucional que acoge el criterio de descentralización administrativa y centralización política. En efecto, contrariando esta idea de nuestro ordenamiento jurídico, el país ha vivido un proceso de centralización absorbente que linda ya los límites de la inflexibilidad. Aduciendo criterios de economías de escala o de simplificación de trámites o de conveniencias operativas, fue ganando terreno la idea que las reparticiones administrativas subalternas, departamentos y municipios, deben vivir a expensas de una administración central que todo lo hace y todo lo provee.

Romper ese cerco es lo que pretende el Proyecto de Ley motivo de análisis; sin embargo, no se comprueba en su texto la forma como habrá de lograrse, de manera eficiente, el traslado de funciones de la administración central a la administración municipal.

Si bien estamos absolutamente de acuerdo con la necesidad de estimular la descentralización, debemos llamar la atención sobre el peligro que entraña la ausencia de claridad sobre dos puntos básicos del problema: ¿En qué forma se va hacer el traslado de las funciones y cuánto tiempo habrá de tomarse en hacerlo? El no tener respuesta a estos dos interrogantes resulta negativo para la propuesta, dado que la descentralización no se logrará por el mérito de una norma jurídica, por bien concebida que ella esté, sino por la posibilidad que tenga en el campo práctico. Puesto en otros términos, de no mediar un mecanismo bien claro que haga operativo el traslado de las funciones, se estará prohiendo un peligroso desbalance entre las funciones públicas del gobierno central y las de los municipios, ya que continuaría vigente la estructura administrativa de aquel y la nueva de éstos que resultaría de las medidas propuestas.

Frente a las anteriores consideraciones, juzgamos indispensable insistir sobre la necesidad de definir en el proyecto la forma y el plazo en el cual habrá de producirse el traslado, buscando conciliar la capacidad de absorción de las nuevas responsabilidades por parte de los municipios y el desmonte progresivo de una estructura centralizada con características de alta inflexibilidad.

Pero no es solamente la función administrativa la única que nos preocupa; igualmente importante es evitar a toda costa la presencia de un desbalance financiero por una de las siguientes razones o por la combinación de varias de ellas: asignación de recursos a entes administrativos que paralelamente producen o están en capacidad de producir servicios públicos que el gobierno central a través de sus agencias actualmente genera; asignación de recursos a administraciones imposibilitadas operativamente para emplearlos eficientemente; ejercicio en el corto plazo de una inadecuada presión sobre los fondos del presupuesto nacional para transferirlos a entidades municipales sin capacidad de reciprocidad, medida ésta en términos de esfuerzo fiscal propio; alteración abrupta del régimen de financiación del

presupuesto público sin haber provisto anticipadamente los mecanismos operativos indispensables para compensar el costo del traslado de los fondos; y apresurado manejo de una situación que reclama particular cuidado por las implicaciones que en el contexto global de las finanzas públicas destaca este esquema revisado de transferencia.

En caso de que el Congreso insista en que el incremento de la cesión del impuesto de ventas llegue hasta el 50%, en procura de preservar el precario esquema financiero de 1986, ya avanzado, y buscando la adecuación de los distintos mecanismos de la norma, debemos insistir sobre la conveniencia de iniciar su aplicación a partir de la vigencia fiscal 1987 y un período de ajuste de por lo menos ocho años, con la siguiente tabla de porcentajes: 1987, 1.0%; 1988, 1.5%; 1989, 2%; 1990, 2.5%; 1991, 3%; 1992, 3%; 1993, 3%; 1994, 4%.

Aunque en algunos sectores de opinión puede existir interés por acelerar la plena operación del sistema, bien vale la pena insistir sobre el hecho que, bajo la forma propuesta, es posible atender razonablemente varias de las situaciones antes reseñadas, pero muy especialmente las siguientes: de una parte, se evitaría la indeseable presión sobre las finanzas del gobierno central y, de otra, es a todos luces conveniente darle una gradualidad razonable al indispensable desmonte de la estructura de los organismos administrativos del nivel central que hoy atienden los frentes que quedarían bajo el cuidado de las entidades municipales y que, como se dijo atrás, se caracterizan por una estructura altamente inflexible.

Buscando la mayor facilidad para el uso de los recursos, el proyecto debería contemplar una autorización para que, mediante reglamentación, los municipios puedan celebrar contratos o convenios con entes administrativos de los gobiernos nacional, departamental e inclusive de otros municipios, para la realización de obras o la prestación de determinados servicios. Con este procedimiento se evitaría la creación de una infraestructura administrativa innecesaria en los municipios o se estimularía el empleo de recursos físicos y técnicos

existentes en lugares distintos al municipio beneficiario.

La conformación de una sólida base técnica y administrativa en municipios pequeños, aparte de un esfuerzo prolongado en el tiempo, demanda condiciones especiales de preparación y de inversión de recursos que muchos de tales municipios no se encuentran en condiciones de ofrecer en el corto plazo. Ante tal circunstancia, parece indicado incorporar al texto del proyecto un artículo mediante el cual se obligue a los departamentos e intendencias y comisarías a ejercer tutela en lo relacionado con los programas de inversión, sobre los municipios con población inferior a 100.000 habitantes.

A efectos de evitar erróneas interpretaciones de la Ley, debe quedar explícito que la eventual imposición de una sobre-tasa transitoria no afectaría en ninguna forma el margen transferible. La razón que sustenta esta recomendación es bien clara; en tanto se trate de medidas temporales, no hay motivo válido para vincularlas con disposiciones o mecanismos permanentes.

Como quiera que el objetivo básico de la Ley es favorecer los municipios de tamaño menor —cien mil habitantes o menos—, juzgamos indicado no asignar a las ciudades capitales de departamento la totalidad del incremento de la transferencia; una magnitud que podría ubicarse entre un cuarenta y un sesenta por ciento del monto asignable sería lo apropiado.

Por no encontrar justificación alguna al tratamiento discriminatorio que se da entre regiones, municipios de departamentos y municipios de las intendencias y comisarías, especialmente por razones de equidad horizontal, recomendamos su eliminación. Puesto en otros términos, creemos que la distribución debe hacerse sin distingo de divisiones políticas.

Sobre la asignación del 0.1% de la transferencia para la ESAP, cabría hacer las siguientes

tes observaciones: en la práctica se está creando una nueva renta con destinación específica, no hay razón válida para que sea indefinida, tampoco para que los contratos sean suscritos exclusivamente con universidades públicas y que sea la ESAP la encargada de desarrollar lo estipulado en este numeral.

Recomendamos, por lo tanto, que la función se asigne al Ejecutivo sin especificar una entidad en particular y que el monto estipulado sólo sea un límite superior y por un lapso definido.

Actualmente la transferencia contiene un componente incondicional que propende por la nivelación fiscal de los municipios y, otro de tipo condicional, que recoge la noción de bien meritorio por medio de la retención para los FER y las Cajas de Previsión.

El nuevo enfoque torna absolutamente condicional la transferencia, ya que la ata a gastos de inversión.

Si bien, en principio, podría pensarse que tal enfoque atiende un aspecto crucial de la situación financiera de los municipios, en nuestro sentir no parece oportuno ni conveniente destinar el 100% de la asignación a gastos específicos, por los siguientes motivos:

1. Cuando se condiciona el total de las transferencias a uno o varios servicios específicos, se corre el riesgo de limitar indebidamente la prestación de otros servicios básicos y, por consiguiente, la pérdida de noción de nivelación de capacidad fiscal, ya que lo que se está teniendo en cuenta es la provisión de un mínimo de servicios públicos o sea el concepto de bienes meritorios.

2. Dadas las condiciones que exhiben las finanzas públicas nacionales, tomadas globalmente, no se ve clara la posibilidad de que los municipios puedan sustituir los recursos de la transferencia, que hoy emplean para sufragar gastos corrientes de la administración, por unos nuevos. Ello es más evidente si se toma

en cuenta que ahora tendrán que asumir nuevas funciones.

Por todo lo anterior, la transferencia debería incorporar dos componentes: uno incondicional, igual al porcentaje actual de la cesión y otro condicional, para gastos de inversión, equivalente a la diferencia entre el porcentaje actual y el tope del incremento previsto para cada año. Así, el primer componente introduciría el elemento equidad, en tanto que el segundo el de mínimo de servicios públicos básicos o bienes meritorios.

El proyecto, en su Artículo 9o., especifica los rubros de inversión en los cuales se utilizaría la transferencia. Aunque el listado pueda ser exhaustivo, de todas maneras creemos indicado darle mayor flexibilidad permitiendo otros rubros que previamente autorice el D.N.P., así como la posibilidad de destinar parte de los recursos a inversiones en el Fondo Financiero de Desarrollo Urbano.

La imprecisión del artículo décimo, unida a la imposibilidad de medir el costo de este gasto, sugiere la necesidad de su eliminación. Quizás la única justificación que podría tener una medida de esta índole sería el argumento que los beneficios del servicio público van más allá de la jurisdicción que los provee. Sin embargo, una forma de eliminar ese efecto consiste en aumentar el tamaño de la jurisdicción, lo cual ocurre cuando una obra se lleva a cabo mancomunadamente. Puestas así las cosas, no vemos justificado que, una vez eliminado el efecto, la Nación tenga que intervenir.

Siguiendo la línea convencional de distribución de las transferencias en Colombia, el proyecto utiliza la población como base, sin reparar en el hecho que este indicador no define adecuadamente el concepto de necesidades. Según nuestro punto de vista, hay otros factores que asocian mejor este concepto con la situación económica del lugar en que se quieren proveer servicios básicos como alcantarillado, agua potable, número de camas en servicios hospitalarios, aulas o cupos para primaria, energía eléctrica según suscriptores.

Estos son indicadores, por ejemplo, que reflejan mejor ese importante concepto que debe alimentar la base de distribución.

En consecuencia, lo indicado sería que, a cambio de fijar la distribución como se determina en el ante-proyecto, se adopte un mecanismo de asignación que combine un índice de capacidades locales, que tenga en cuenta medidas de ingreso per-cápita o una aproximación a este concepto y, otro que incorpore la noción de esfuerzo fiscal local. Para ello, podrían dársele facultades pro-tempore al Gobierno para que confeccione dicho mecanismo y además obligarlo a que lo actualice cada cierto tiempo. Además, la fórmula debería emplearse para el ciento por ciento de la cesión y no para una parte. No obstante que puede parecer obvio, tal advertencia es necesaria,

especialmente si se toman en cuenta los antecedentes existentes.

Aunque el propósito que persigue el artículo décimo segundo es teóricamente saludable, pues procura incentivar el esfuerzo fiscal de los municipios, el sistema de retención ligado al índice de costo de vida termina desvirtuando este sano propósito. La aplicación matemática del método, lo que en realidad produce es un efecto de pereza fiscal, dado que permite la disminución anual de los recursos reales.

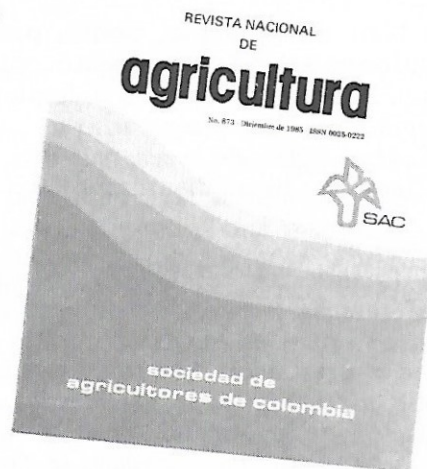
Por último, si por carencia de información, se llegaren a requerir datos de población, debe quedar establecida claramente la obligación de utilizar las cifras oficiales más recientes.

LA REVISTA AGROECONOMICA DE MAYOR INTERES Y ACTUALIDAD EN COLOMBIA

Suscripción anual	\$2.000
Exterior	US\$ 65
Ejemplar individual	\$ 500
Universitarios	15% de descuento

Publicada por la
**SOCIEDAD DE AGRICULTORES
DE COLOMBIA
SAC**

en los meses de febrero, mayo, agosto y noviembre.



Política económica
Políticas agropecuarias
Costos y precios agrícolas
Comercialización y mercados externos
Desarrollo rural
Adecuación de tierras
Investigación y transferencia de tecnología
Información sobre productos

Objetivos, estructura y aplicación de la nueva ley

Después de recorrer su curso en el Senado, el proyecto llega a la Cámara de nuevo. Allí el Representante Gabriel Rosas se encarga de elaborar las Ponencias para los debates en la Comisión III y en la plenaria.

En el texto que se transcribe a continuación, elaborado como Ponencia para primer debate, el Representante Rosas analiza el articulado definitivo y aprovecha para destacar el alcance del proyecto —próximo ya a transformarse en Ley.

Con el trabajo de Rosas, el Nuevo Liberalismo cumple la última etapa en su compromiso de entregar a la República un instrumento de financiación para dar fundamentos serios a las manifestaciones en pro de la descentralización.

Señor Presidente:

Cumplo el honroso encargo que se me confirió de presentar a la consideración de los señores miembros de la Comisión Tercera Constitucional de la H. Cámara de Representantes, el informe de ponencia sobre el Proyecto de Ley No. 28 Senado de 1985, No. 206 - Cámara de 1985, "Por la cual se dictan normas so-

bre la cesión del Impuesto a las Ventas o Impuesto al Valor Agregado (I.V.A.) y se reforma el Decreto 232 de 1983".

Luego de un prolongado y accidentado trámite, regresa a la consideración de la Comisión el proyecto que procura introducir una serie de modificaciones al actual sistema de transferencias a los municipios del aludido impuesto. De una simple propuesta que tendía a cambiar algunos porcentajes de la distribución, por feliz iniciativa del Senador Luis Carlos Galán, plasmada en la ponencia presentada en noviembre de 1983, en buena hora recogida por el Senador Víctor Renán Barco, quien justo es reconocerlo, la impulsó en el Senado de la República, se ha pasado a un proyecto completo e integrado que apunta en la correcta dirección de estructurar un mecanismo de participación de los entes municipales en la corriente de ahorro público canalizada por el Gobierno Central.

El punto de partida

Aunque para algunas personas pueda parecer redundante la argumentación que justifica

la iniciativa puesta a nuestra consideración, debo repetir que por lo menos ochocientos cincuenta (850) municipios de Colombia están paralizados o en evidente agonía. Tan solo sobreviven las capitales de departamento y otros cincuenta o sesenta municipios más que tienen la fortuna de recibir participaciones significativas del Impuesto a las Ventas o poseen algún ingreso importante por los tributos locales que les permiten manejar un modesto presupuesto anual.

Los más elementales servicios públicos domiciliarios no han llegado a la inmensa mayoría de los municipios y la infraestructura física y social se halla en condiciones rudimentarias o dejó de crecer hace muchos años. Como lo anotara el Senador Galán, "si los municipios no tienen más ingresos que los del presupuesto municipal, casi todos requerirán de dos o tres siglos para pavimentar sus calles, construir sus acueductos y alcantarillados, edificar el matadero y la plaza de mercado y hacer un modesto parque y algunos centros de recreación. Rara vez se menciona el servicio telefónico porque parece un lujo inaccesible que no cabe pretender mientras carezcan de agua potable. Los servicios de salud y educación están fuera del control de la comunidad y en estos municipios a nadie se le ocurre plantear algún tema relacionado con la seguridad social porque suena a fantasía considerar el asunto. Las relaciones entre los municipios y las veredas se encuentran en tal grado de penuria que los campesinos solo se atreven a reclamar que se les mejore el camino de herradura como único anhelo y que la maestra de la escuela de dos o tres grados de primaria al menos dicte clases durante un semestre".

Según este estado de cosas, el atraso y la agonía de las administraciones locales son consecuencia de un Estado cuyas instituciones no están concebidas para vivir y consolidar la democracia sino para restringirla y debilitarla.

La indigencia de los municipios en Colombia tiene directa relación con los problemas de orden público. La violencia surge y se aclimata bien donde no está presente el Estado o donde la única imagen de las autoridades es la

de la represión mientras están desprotegidas las necesidades fundamentales de la ciudadanía. El plan de rehabilitación que tanto ha anunciado el Gobierno Nacional, difícilmente podrá realizarse mientras las administraciones locales en las zonas de violencia, que son más del 25% del territorio, sigan débiles tanto en sus funciones como en sus recursos. Así como la violencia de mediados de siglo fue en parte el fruto de lo que Paul Oquist llamó "el derrumbe parcial del Estado", la violencia actual aumenta allí donde el Estado no logra establecer su presencia y su control a través de servicios sociales.

Ocho generaciones de colombianos no han resuelto el problema del régimen territorial. No sólo se emplearon los primeros 65 años de vida republicana en discutir las alternativas centralistas y federalistas hasta que se impuso la primera, sino que se está cumpliendo un siglo ilusionados con la posibilidad de la descentralización administrativa sin que ella pase de ser una hipótesis ante la concentración del poder político y administrativo en las autoridades nacionales. Como señalan algunos tratadistas, la centralización y la descentralización deben concebirse como tendencias opuestas de un mismo continuo, cuyos polos están más allá de los límites de cualquier sistema político existente. La descentralización total significa la desaparición del Estado, mientras que la centralización total le impide al Estado realizar sus funciones. Ninguno de los dos extremos es posible, pero, si fuera necesario clasificar el caso colombiano, nadie duda que hemos sido centralistas y que hasta el presente los instrumentos más creativos como el situado fiscal o las demás herramientas creadas por el Constituyente de 1968 todavía no han sido desarrollados por los legisladores o han resultado insuficientes para contener el ímpetu dominante del centralismo.

Son muchos los años perdidos en el embeleco de la delegación de funciones cuando la experiencia de muchos países demuestra que los riesgos inherentes a la delegación de poder operan generalmente como un obstáculo para la descentralización. El país se ha quedado en la seudo descentralización y aun cuando puede haberse dado alguna descentralización del

trabajo ello no significa que se haya proporcionado necesariamente a los gobernantes y funcionarios locales la oportunidad de adoptar decisiones importantes.

El problema económico

La precaria situación por la que atraviesan las finanzas de los entes municipales y su consecuente languidecimiento económico, se debe fundamentalmente a la débil capacidad de tributación que la gran mayoría de ellos exhibe, a la ineficiente administración que caracteriza su gestión y a la inadecuada distribución que se da a los recursos entre los distintos niveles de la administración pública.

Puestos en el plano concreto de los ingresos municipales, es un hecho que el retraso en el crecimiento de los recaudos se explica por la baja elasticidad ingreso de los tributos subnacionales, originada en sus débiles bases tributarias y en su deficiente estructuración y manejo. Diferentes motivos originan este resultado, entre ellos la naturaleza de los ingresos que perciben las entidades municipales, compuestos ante todo por tributos sobre la propiedad raíz y sobre ciertas transacciones, cuya base gravable evoluciona en forma lenta, cuya administración es costosa y cuyos recaudos no tienen lugar en forma periódica, sino de manera ocasional. Los impuestos que mejor reflejan la evolución nacional —renta y ventas— fortalecen a la Nación. Aquellos de las entidades regionales, no obstante algunos cambios introducidos últimamente, crecen a un ritmo inferior al del crecimiento de la actividad económica del país.

Paradójicamente, con este deterioro de los fiscos regionales, estas unidades administrativas han señalado, aunque en forma bastante dispareja entre regiones y ciudades, un apreciable desarrollo económico, social y político. Desarrollo que no se compadece con la atrasada legislación fiscal y administrativa regional y con el consenso político-social sobre la necesidad de alcanzar un desarrollo espacial más equilibrado.

Tal conflicto ha dado lugar al planteamiento sistemático de la urgencia de reorganizar las relaciones fiscales entre los distintos Gobiernos de la administración pública, como claramente lo han establecido el Informe Musgrave, la Reforma Constitucional de 1968, los estudios previos a la convocatoria de la Asamblea Constituyente, el estudio sobre las finanzas intergubernamentales y, más recientemente, los diferentes Proyectos de Ley presentados a la consideración del Congreso de la República. Sin excepción, todos propenden por el rescate de la autonomía local, optando o recomendando, respectivamente, el fortalecimiento de las finanzas públicas regionales, la descentralización funcional, la reasignación de las funciones del Estado en los tres niveles de la administración, la racionalización de las transferencias de la Nación y un incremento del esfuerzo fiscal local. Es tan evidente esta preocupación, que el Artículo 182 de la Constitución Nacional incorpora el siguiente principio: "Los departamentos tendrán independencia para la administración de los asuntos seccionales, con las limitaciones que establece la Constitución, y ejercerán sobre los municipios la tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar el desarrollo regional y local y la prestación de servicios, en los términos que las leyes señalen.

Salvo lo dispuesto por la Constitución, la Ley, a iniciativa del Gobierno, determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, la importancia y costos de los mismos y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, para la atención de sus servicios y los de sus respectivos municipios, conforme los planes y programas que se establezcan".

Diversas anotaciones pueden hacerse a esta norma. En principio podría decirse que no es técnico, desde el punto de vista fiscal, vincular en forma apriorística, una porción fija de recursos a un fin específico. En determinado momento podría llegarse a una situación en la cual, satisfechas ciertas necesidades básicas, la disponibilidad de porcentajes fijos y de recur-

sos crecientes, podría constituirse en una invitación al despilfarro y al gasto suntuario. Sin embargo, atendiendo el hecho cierto de que no aparece próximo el momento de poder satisfacer siquiera las necesidades mínimas en el país, la existencia del Artículo 182 debe forzar a gobernantes y a legisladores a dirigir hacia las entidades regionales unos recursos que necesitan en forma tan urgente y que probablemente nunca habían recibido de no existir esta norma.

La participación en el Impuesto a las Ventas

Con base en estudios realizados sobre el particular, la historia de este mecanismo de transferencia de recursos del Gobierno Central a los entes municipales se puede resumir en los siguientes términos: la Ley 33 de 1968

“Por medio de la cual se provee al fortalecimiento de los fiscos seccionales y municipales”, a más de ceder en su totalidad algunos impuestos, señaló que en 1969 debía transferirse a los departamentos y al Distrito Especial de Bogotá el 10% del Impuesto a las Ventas; en 1970 debía ser el 20% y a partir de 1971 el 30%. Esta Ley especificó, además, que el 70% del valor total de esa participación debería distribuirse en proporción al número de habitantes de acuerdo con el último censo de población y el 30% restante por partes iguales entre las entidades beneficiarias.

De los ingresos recibidos por concepto de la cesión, los departamentos debían transferir a sus municipios el 50% según la población de cada uno. Para el efecto la ciudad capital no podía recibir más del 10% de esta parte, a menos que su población representara más del 55% del total de los habitantes del departamento. De esta forma se cedió una parte considerable

**EL FUTURO
SE CONSTRUYE
DIA A DIA.
DEFIENDA
EL VALOR DE SU
FUTURO.
AHORRE EN:
UPAC B.C.H.**



BANCO CENTRAL HIPOTECARIO
Donde está su futuro



del segundo renglón rentístico de la Nación. No se le dio destinación específica a la cesión y se buscó favorecer a los municipios con menor densidad de población.

Posteriormente, la Ley 46 de 1971 ordenó que a partir de 1973 los departamentos debían distribuir en su totalidad dicha participación entre sus municipios proporcionalmente al número de habitantes y dentro de los 30 días siguientes al recibo de la transferencia. Al mismo tiempo, derogó la limitación que se había establecido para las capitales.

Más tarde, en el año en que los municipios iban a ser los únicos beneficiarios de la cesión, se expidió la Ley 22 de 1973, la cual señaló que a éstos solamente debía transferirse el 73.6% (22.08 puntos de los 30) y que el restante 26.4% debía destinarse a los fondos de pensiones de los servicios seccionales de salud departamentales. Esta distribución tampoco tuvo durabilidad por cuanto la Ley 43 de 1975, "por medio de la cual se nacionalizó la educación secundaria", dispuso que los 30 puntos de la participación en el Impuesto a las Ventas debían distribuirse así: 22.08 para los municipios, 4.92 para el Ministerio de Educación, a fin de cubrir parte de los costos de la nacionalización de la educación y los tres (3) puntos restantes para las Cajas de Previsión departamentales y/o para prestaciones sociales de los maestros. Sin embargo, la parte que correspondía a los municipios no era todo para ellos por cuanto el 50% de lo correspondiente a las ciudades capitales y al Distrito Especial de Bogotá debían destinarse al Ministerio de Educación, también como aporte para la nacionalización de la educación secundaria. Esta misma Ley previó que a partir de 1981 la parte que debía destinarse al Ministerio de Educación continuaba siendo para los municipios, es decir, les correspondían 27 puntos a partir de ese año.

Nuevamente, antes de entrar a operar esta última distribución, fue expedida la Ley 10 de 1979 por medio de la cual se extendió a las intendencias y comisarías y a sus municipios el beneficio de la participación en el impuesto. En su Decreto reglamentario, el 1360 del mis-

mo año, se hizo una nueva distribución quedando así: 4.92% para el Ministerio de Educación; 3% para las intendencias y comisarías y el 22.08% para los municipios de los departamentos y el Distrito Especial de Bogotá.

El Decreto 232 de 1983, expedido bajo el régimen de la "Emergencia Económica" y declarado exequible por la Corte Suprema de Justicia modificó disposiciones relacionadas con la participación en este impuesto así:

Redistribución de la participación.

La reforma dispuso que a partir de la vigencia fiscal de 1983, el 30% de la participación deberá distribuirse de la siguiente manera: 25% para el Distrito Especial de Bogotá y los municipios de los departamentos según su población, 1.5% para las intendencias y comisarías por partes iguales y 3.5% para los departamentos, con destino a las Cajas de Previsión.

En el caso de las intendencias y comisarías, se las condicionó a destinar solamente un 20% de su participación a gastos de funcionamiento.

De esta forma, con la nueva distribución señalada en el Decreto 232 los municipios reciben 26.5 puntos de los 30 que se transfieren. Consagra, además, algo novedoso en el manejo del sistema: en el Artículo 20. se estipula que la nación, a partir de 1983, hará una retención gradual del valor a girar a los municipios de los departamentos.

Con este sistema, aparentemente, se mantiene la cesión hecha en 1968, pero simultáneamente se recorta, por cuanto gradualmente los municipios vienen perdiendo parte de estos recursos que eran de libre disposición. A su vez, con el sistema de retenciones, se establece un mayor control por parte del Gobierno Nacional sobre los FER; ellos deben destinar mínimo el 70% de estos nuevos recursos para atender pagos por servicios personales de los empleados docentes y administrativos. Además, sus plantas de personal deben ser aprobadas mediante Decreto del Gobierno y si llega-

re a hacer algún nombramiento por fuera de éstas, sus costos serán a cargo del presupuesto departamental.

Resumiendo, puede afirmarse que esta transferencia está deficientemente diseñada y que la fórmula que se viene aplicando tiene serios problemas técnicos y de concepto.

La nueva Ley

Estructurada sobre cinco pilares básicos, a saber: la inobjetable necesidad de producir la descentralización financiera y administrativa del sector público; la más correcta asignación de los recursos en las reparticiones administrativas beneficiadas con la medida; la rigurosa protección de los intereses financieros del Gobierno Central; la exigencia de un esfuerzo fiscal correlativo que impida la "pereza fiscal" de las administraciones locales; y la posibilidad cierta que el Ejecutivo pueda redistribuir las funciones entre las diferentes entidades del orden nacional, departamental y municipal, la Ley motivo de análisis contempla el incremento del porcentaje que actualmente se distribuye entre los municipios en 20 puntos a partir del 1o. de julio de 1986 y hasta 1992, año en el cual se completará el ciclo previsto para la aplicación cabal de la disposición.

En una apretada síntesis, el contenido del proyecto es el siguiente: 1) A partir del 1o. de julio del ejercicio fiscal de 1986, la participación en la cesión del Impuesto a las Ventas se incrementará progresivamente hasta representar el 50% del producto del impuesto.

2) La asignación de la participación se hará de acuerdo con el esquema previsto en el Artículo 2o. que dice así:

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

NUEVOS HORIZONTES



**SEGUROS
UNIVERSAL S.A.**

**SEGUROS DE VIDA
UNIVERSAL S.A.**

b) un porcentaje adicional al anterior que crecerá progresivamente hasta 1992, para distribuir entre los municipios de los departamentos, intendencias y comisarias cuya población sea de menos de 100.000 habitantes,

c) un porcentaje para las intendencias y comisarias,

d) un porcentaje para los departamentos, intendencias y comisarias, con destino a las Cajas Seccionales de Previsión o para los presupuestos de éstos, cuando atiendan directamente el pago de las prestaciones sociales,

e) el 0.1 para la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, para financiar programas de adiestramiento, formación, asesoría, y

f) el 0.1 con destino al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para atender, exclusivamente, los gastos suplementarios que demande la actualización de los avalúos catastrales en los municipios pequeños.

3) El porcentaje adicional para las poblaciones de menos de 100.000, que constituye la porción más importante del incremento, —16.8%—, se distribuirá en proporción a la **población y al esfuerzo fiscal** de cada uno de ellos, siguiendo una novedosa fórmula matemática cuyo contenido específico se explicará más adelante.

4) Buscando la mejor asignación de los recursos, el Artículo Séptimo (7o.) prevé los fines a los cuales se podrán destinar los nuevos recursos; en forma taxativa, pero dentro de un amplio espectro de posibilidades, los municipios podrán adelantar los programas de gasto que la norma define.

5) Advertido del peligro que entrañaba destinar el 100% de la cesión a gastos de inversión, por la razón concreta de no existir la posibilidad de que los municipios puedan sus-

tituir los recursos de la transferencia, empleada hoy para sufragar gastos corrientes de la administración, el Artículo Sexto (6o.) incorpora dos componentes, uno incondicional, igual al porcentaje actual de la cesión (25%), incrementada en apenas un 0.8%, y otro condicional, para gastos de inversión, equivalente a la diferencia entre el porcentaje antes descrito y el tope del incremento previsto para cada año. Puesto en otros términos, el porcentaje utilizable para gastos de inversión, al finalizar el ciclo, será de 17.3 puntos.

6) Como quiera que la condición fundamental para la correcta aplicación del sistema previsto es el desmonte de las funciones de las entidades del nivel central, para paralelamente trasladarlas a los municipios, dentro de un marco de referencia muy preciso, el Artículo Décimo Tercero (13o.) reviste al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias por el término de un (1) año, para: reformar, fusionar o liquidar entidades descentralizadas y suprimir sus funciones, o asignarlas a las entidades que se benefician con la cesión; asignar funciones de los Ministerios y Departamentos Administrativos a estas mismas entidades y dictar normas especiales sobre contratación.

7) Cuidando el fiel cumplimiento de los giros, el Artículo Décimo Sexto (16o.) señala que el Ministerio de Hacienda transferirá las participaciones sobre la base de seis (6) cuotas bimestrales y sobre el 80% del aforo que contempla la Ley de Presupuesto.

Una pregunta pertinente y su obligada respuesta

Por las especiales circunstancias en que se encuentran las finanzas públicas nacionales, el primer interrogante que se plantea al analizar la Ley motivo de comentario es: ¿Cómo se puede debilitar el renglón de ingreso más dinámico del presupuesto del Gobierno Central, sustrayéndole 20 puntos porcentuales adicionales, si el déficit fiscal es de graves proporciones y las posibilidades de solución no están a

la mano del Ejecutivo? Lo pertinente del interrogante, obliga a dar una respuesta para dejar cualquier equívoco sobre el particular.

Desde dos ángulos diferentes es necesario estructurar la respuesta; de un lado, a partir de los ingredientes políticos que concurren a justificar plenamente la medida y, de otra, con base en los factores económicos que adecuadamente manejados hacen viable el mecanismo propuesto.

En relación con el primero, parece no haber discrepancia alguna acerca de la inaplazable necesidad de descentralizar la gestión económica y administrativa del Estado. Factores de desequilibrio social íntimamente asociados al marginamiento de los entes locales de las más importantes decisiones, aconsejan la iniciación de un proceso que tienda a fortalecer una nueva estructura institucional que facilite o auspicie la vida democrática nacional.

Por supuesto, todo esto es, fundamentalmente, un problema político que efectivamente requiere un alinderamiento de los partidos. Entre liberales y conservadores nadie discute hoy si se debe apoyar o no la descentralización. La controversia se presenta a la hora de probar, con leyes concretas, cuál es la verdadera voluntad política de quienes se proclaman descentralistas. Un tiempo considerable se malgastó en discutir si se necesitaba reformar la Constitución para hacer descentralización administrativa. Otro rato se ha perdido en el debate sobre la elección de los alcaldes. Mientras tanto ha quedado pendiente la discusión práctica sobre las funciones públicas que se deberían asignar a la nación, a los departamentos y a los municipios; no se ha estudiado la redistribución de competencias entre las tres reparticiones administrativas; se olvidó el establecimiento de categorías entre los municipios; no hay mayores ideas sobre los estímulos adecuados para crear verdaderas asociaciones de municipios; no se ha hecho el balance del situado fiscal después de 14 años de vigencia de la Ley respectiva; la tutela de la nación sobre los departamentos y de éstos sobre los municipios es otro principio constitucional expósito; existe confusión general sobre el pa-

pel de las corporaciones autónomas regionales y proliferan las improvisaciones. Siendo así las cosas, no cabe dilatar más la decisión política que está suficientemente madura y que corresponde a una insoslayable realidad. La perdurabilidad de la democracia depende en gran medida de la descentralización política, económica y administrativa del Estado colombiano.

Visto el asunto desde la perspectiva puramente económica, es preciso comentar que con base en estudios que se remontan 15 ó 20 años atrás y que culminaron con el Informe de Finanzas Intergubernamentales en Colombia, se introdujo un nuevo régimen para asegurar la elasticidad de los ingresos de los principales departamentos y municipios. No se puede desconocer que esta legislación es útil; sin embargo, en el fondo lo que hizo fue favorecer a los departamentos y municipios económicamente más fuertes y compensarles la reforma de la cuenta especial de cambios. El problema de la redistribución de funciones y recursos está intacto.

Fácilmente se puede afirmar que por lo menos cuatrocientos (400) municipios se hallan en lánguidas condiciones fiscales no sólo por la tradicional falta de recursos, sino adicionalmente por la pérdida que les significó la adopción del censo de 1973 para la distribución del Impuesto a las Ventas. Sin duda estas consecuencias no fueron previstas por el Gobierno y se requiere una rectificación de la injusticia cometida.

Si bien es cierto que la propuesta significa tomar de los ingresos provenientes del impuesto a las ventas veinte (20) puntos más de los que hoy se transfieren a los municipios, también es cierto que el articulado contempla la aplicación escalonada de los porcentajes en un horizonte de tiempo de siete (7) años y el obligatorio traslado de funciones a los entes beneficiados.

Juzgo que bajo esta forma es posible atender razonablemente dos situaciones; de una parte, se evita una indeseable presión sobre las

finanzas del gobierno central en los primeros años de aplicación y, de otra, se da una gradualidad razonable al necesario desmonte de la estructura administrativa y, por supuesto, de la burocracia, de los organismos del nivel central que hoy atienden los frentes que quedarían bajo el cuidado de las entidades municipales, así como a la recepción de estas funciones por parte de ellas.

La insistencia en el desmonte de las funciones de las entidades del sector central y su traslado paralelo a los municipios es factor clave de la estrategia, ya que cualquier falla originaría un doble desbalance fiscal. Uno en el plano nacional, puesto que la nación se vería enfrentada a seguir ejecutando funciones sin los recursos que ello demanda y, por consiguiente, el desequilibrio financiero a ese nivel se ahondaría aún más. El otro a nivel municipal, dado que, muy posiblemente, un número importante de municipios por falta de capacidad para la prestación de servicios públicos, presentaría excesos de liquidez o simplemente despilfarrarían los recursos.

Asegurado el traslado de funciones y cuidadosamente regulado el giro de los recursos, el problema se resuelve bien, porque gastos que hoy efectúa el Gobierno Central correrán por cuenta de los municipios. Además, el costo adicional de la transferencia durante los primeros cuatro años de aplicación de la norma será bajo. En 1986, por ejemplo, apenas representará \$ 1.003 millones nuevos y en 1987 será no más de \$ 1.285 millones.

No afectando las finanzas del Gobierno Central, la pregunta que debemos contestar es: ¿Quiere el país hacer descentralización efectiva; sí o no? Para mí la respuesta es obvia: Sí.

El caso de la nueva forma de distribución

Como hube de anotar en párrafos anteriores, la ley contempla un sistema nuevo de distribución de los recursos entre los munici-

pios, el cual se basa en el criterio de proporcionalidad de la población de cada administración local con relación al total general, adicionado, en el caso de los entes territoriales de menos de 100.000 habitantes, al esfuerzo fiscal propio.

Variando el procedimiento utilizado hasta ahora de repartir el monto previsto, 30% por partes iguales y 70% de acuerdo con la población, el proyecto define que en adelante tal distribución se hará solamente con base en la población.

La preocupación y el interés que siempre he tenido por la suerte de este proyecto, coincidencialmente me llevó a asistir al debate realizado en el Senado sobre el Acto Legislativo por el cual se reforma el Art. 182 de la Carta. Dos aspectos relacionados con el contenido de la iniciativa motivo de análisis se ventilaron allí; de una parte, la supuesta obligación de seguir la misma pauta de distribución —30% y 70%— y, de otra, el carácter de ingreso corriente que para efectos de la Ley tiene o tendría el impuesto a las ventas.

Empezando por lo segundo, luego de escuchar la opinión autorizada de varios juristas, he llegado al convencimiento de que el concepto de ingreso ordinario, por mandato de la propia Constitución, lo da la Ley. En efecto, uniendo el contenido del Artículo constitucional aludido, que en su parte pertinente dice: "Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno determinará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, teniendo en cuenta la naturaleza, importancia y costos de los mismos y señalará el porcentaje de los ingresos ordinarios de la Nación que deba ser distribuido entre los departamentos, las intendencias y comisarías... (etc.)", con lo estipulado en la Ley 46 de 1971, que sobre ingresos ordinarios dice: "Artículo 2o. Para efectos de esta Ley se entiende por "Ingresos ordinarios de la Nación y de las entidades territoriales aquellos ingresos corrientes no destinados por norma legal alguna a fines u objetos específicos", fácilmente se colige que corresponde a la Ley determinar qué es ingreso ordinario y cuál la forma de calcularlo.

Si en el caso que nos ocupa, el impuesto a las ventas es un ingreso destinado por norma legal a un fin específico, es claro que de acuerdo con el Artículo citado no hace parte de los ingresos ordinarios de la Nación, razón por la cual no debe haber ningún problema para los efectos de este proyecto.

En relación con el primero, aunque evidentemente la Constitución señala los porcentajes y la forma de hacer la distribución, es un hecho que tal disposición tiene que ver con los ingresos ordinarios y no con los de destinación o fin específico. O dicho de otra forma: según la Constitución, Art. 182, el porcentaje de los **ingresos ordinarios** de la Nación que deba ser distribuido entre los departamentos... (etc.), se hará así: "El treinta por ciento de **esta asignación** se distribuirá por partes iguales entre los departamentos, intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá, y el resto proporcionalmente a su población. No mencionándose para nada las rentas cuyo destino es específico, resulta perfectamente posible que la Ley que regula su uso también disponga la forma como se reparte entre los distintos entes o beneficiarios. Sobre éste no puede haber confusión, porque son dos temas completamente diferentes; una cosa es la distribución de los ingresos ordinarios y otra distinta es la de las rentas con destinación específica.

Hechas las aclaraciones anteriores, juzgo que no hay ninguna razón para objetar o cuestionar los artículos del proyecto que fijan condiciones especiales para la distribución de la transferencia. Además de ajustarse perfectamente al marco jurídico, constituyen un real avance en materia económica por la introducción de convenientes factores de equidad.

La incapacidad para asumir responsabilidades

Aunque reconozco la debilidad administrativa de muchos de nuestros municipios, no creo válido el argumento que tiende a obstaculizar el aumento de la transferencia por la

supuesta incapacidad para utilizar bien los recursos.

Con un criterio muy mezquino, por demasiados años se ha considerado a los municipios colombianos como una especie de menores de edad administrativamente hablando, imposibilitados para tomar sus propias determinaciones y decidir sobre su propia suerte. En mi sentir, esta incapacidad se puede deber justamente a la circunstancia de no habérseles delegado funciones claras, ni entregado responsabilidades que probaran su idoneidad. Cuando a los seres humanos no se les dan las oportunidades, mal puede criticárseles porque no las asumen o las aprovechan. Para saber a ciencia cierta si son capaces o no, hay que tomar el riesgo, si así se puede llamar, de delegar las funciones.

Percatado de esta realidad, el proyecto, cuidando el más sano uso de los recursos, contempla en el Artículo Séptimo los fines a los cuales podrán destinarse los dineros transferidos. Una amplia gama de posibilidades, que incluye el pago de deuda pública interna o externa, contraída para financiar gastos de inversión, inversiones en bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinadas a obtener recursos de crédito complementarios para la financiación de obras de desarrollo municipal, conforman el cuadro general de referencia al cual deberán ceñirse los municipios bajo la estricta vigilancia de las oficinas de Planeación de los departamentos, intendencias y comisarías a que pertenezcan.

A propósito de esto último, es bueno señalar que, sin pretender invadir el campo de los entes territoriales para condicionar su libre determinación, conviene a los fines de una correcta planeación y empleo de los recursos ofrecerles una asesoría permanente y técnica de los organismos de Planeación, muchos de ellos reducidos ahora al simple papel de espectadores de los procesos de desarrollo municipal.

Como complemento de estas determinaciones, con miras a mejorar la calidad técnica

ca de los funcionarios de los municipios, a la Escuela Superior de Administración Pública se le asignan unos recursos que habrán de servir para financiar programas de capacitación y formación de personal destinado a asumir el comando de estas entidades.

Como se aprecia, el sentido de las disposiciones es el de abrir las puertas a la descentralización pero sin convertir en ruedas sueltas a los beneficiarios. Ni posibilidad de burocratización, ni uso descuidado de los dineros, ni estímulo a lo suntuario, signan el proyecto analizado.

El asunto de las facultades

Siempre que en el Congreso de la República se trata de dar facultades al Ejecutivo, una aguda polémica caracteriza las discusiones. El plan subalterno en que se coloca al Legislativo frente al Ejecutivo, aducen unos, no conviene a la democracia nacional; el desvío doctrinario que en el uso de las facultades pueda darse, sostienen otros, rompe peligrosamente el equilibrio entre los poderes.

Consciente de esa realidad, pero totalmente advertido de que una reforma administrativa reclama demasiados elementos técnicos, difícilmente incorporables en una Ley y de que el éxito del proyecto está indisolublemente vinculado con la reestructuración de las funciones entre los distintos niveles de la administración, acertadamente el Senado resolvió introducir un artículo mediante el cual se reviste al Gobierno Nacional, por el término de un año, de facultades extraordinarias para introducir reformas de fondo a la administración pública.

Ni prejuicios políticos —a este Gobierno le faltan siete (7) meses para concluir su mandato—, ni riesgos de desvío filosófico, pueden argumentarse en el otorgamiento de estas facultades, dado que serán otorgadas por el lapso prudente de un año, teniendo la pró-

xima administración la posibilidad de actuar eficientemente.

De manera imperativa la disposición advierte que “el proceso de ejecución de las normas que se dicten en ejercicio de estas facultades y la redistribución del gasto que resulte, **tendrán que ser equivalentes a los incrementos de la participación** en el impuesto a las ventas que resulte de esta Ley y concluya en 1992”. Bien clara aparece la intención del legislador de impedir a todo trance la coexistencia de la transferencia con el mantenimiento de las funciones en el sector central. En la misma medida en que se entregan los recursos, de allí el término **equivalentes**, se distribuyeron las funciones.

Desde otro ángulo, a manera de garantía para los municipios, el Artículo Décimo Sexto, fija tres condiciones bien interesantes: la obligación de transferir los recursos sobre la base de seis cuotas bimestrales y dentro del mes siguiente al vencimiento del bimestre respectivo; la forma de elaboración de los acuerdos de gastos (80% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto); y la sanción a que se hará acreedor el o los funcionarios que retarden u obstaculicen las transferencias o el pago. Otro elemento de equidad al servicio de la causa.

El modelo matemático de distribución

Uno de los principales objetivos de las transferencias intergubernamentales es reducir la inequidad fiscal entre regiones. Los municipios con poca capacidad de obtener recursos tributarios para poder proveer los servicios públicos básicos, se ven obligados a gravar a sus residentes con tarifas más elevadas que aquellas que requerirían si contaran con una mayor capacidad fiscal. Ello, naturalmente, trae como consecuencia una inequitativa distribución de la carga tributaria dado que, de una parte, no se trata igualmente a individuos de igual posición económica y, de otra, tampoco se da trato igual a jurisdicciones con necesidades similares de servicios públicos.

La falta de homogeneidad de las preferencias y necesidades de los habitantes de las diferentes entidades territoriales sugiere la necesidad de descentralizar el gasto público.

Sin embargo, la mayor parte de los ingresos tributarios son recaudados por la administración central, lo cual limita la capacidad de gasto de estas entidades y, por consiguiente, presenta un desequilibrio de magnitudes importantes que es lo que se conoce como el desbalance fiscal interregional.

En resumen, una adecuada y eficiente distribución del gasto público entre los diferentes niveles de gobierno no es posible alcanzarla si no se introducen mecanismos que procuren equilibrar la capacidad fiscal de esas mismas reparticiones administrativas del Gobierno. Tales mecanismos no son otra cosa que el adecuado diseño de las transferencias intergubernamentales, que en el caso que nos ocupa es la cesión del impuesto a las ventas.

Esta transferencia, como se explicó en párrafos anteriores, se encuentra limitada a un 30% del recaudo de ese tributo y su fórmula de distribución no se ajusta al necesario principio de equidad interregional. Además, la fórmula tampoco incluye ninguna clase de ajuste por esfuerzo fiscal municipal, lo cual induce a que se sustituyan los recaudos tributarios municipales por los fondos que reciben de la cesión del impuesto. Ello es evidente si se examina lo acontecido con la Ley 14 de 1983.

Procurando cambiar la situación descrita, el proyecto establece dos categorías de entidades territoriales; una primera incluye a todos los municipios del país, a tiempo que la segunda se limita a los que tienen menos de 100.000 habitantes. Con esta categorización se busca beneficiar a las localidades de menor capacidad y tamaño asignándole una participación adicional a la hasta ahora contemplada.

La fórmula de distribución que se propone para la segunda categoría es asignar la cesión

de acuerdo con la proporción que represente cada uno dentro del total de la población y el esfuerzo fiscal propio, medida a través de la tarifa efectiva obtenida (recaudo sobre avalúos catastrales) con el impuesto predial.

Se busca, con este procedimiento, acoger un criterio amplio de equidad, ya que la población es un indicador de las necesidades regionales y, además, el esfuerzo fiscal evita que los municipios reemplacen sus propios recursos por los que reciben de la Nación, reduciendo al máximo posible la pereza fiscal municipal.

Para determinar el esfuerzo fiscal se compara la tarifa efectiva del impuesto predial de cada municipio con la tarifa efectiva resultante de promediar la de todos los municipios pertenecientes a la respectiva categoría. Así, si un municipio determinado presenta una tarifa efectiva inferior a la promedio de los municipios a que pertenece, por no estar haciendo un esfuerzo fiscal adecuado perderá participación en la cesión hasta tanto recupere su capacidad tributaria. El ejemplo hipotético que se inserta a continuación sirve para ilustrar el desarrollo de modelo propuesto. (Ver página siguiente).

Es de lamentar que por una errada interpretación de la fórmula, los señores Senadores no hubieran dejado en el proyecto su aplicación a los incrementos de la primera categoría; con todo, el nuevo sistema constituye un notable avance a lo existente.

Para concluir, es mi obligación destacar la definitiva influencia que en la iniciativa puesta a nuestra consideración tuvo el Senador Luis Carlos Galán. De su pluma surgieron las ideas centrales y la estructura básica del mismo y a él corresponderá muy buena parte del mérito del éxito futuro. Así mismo, injusto sería de mi parte no mencionar el nombre del laborioso e inteligente senador Víctor Renán Barco, quien con su interés y dedicación ha colocado el proyecto en el camino de las realizaciones concretas.

Ley No. 12 de 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”.

El Congreso de Colombia

Decreta:

ARTICULO PRIMERO. A partir del 1o. de julio de la vigencia fiscal de 1986 la participación en la cesión del Impuesto a las Ventas de que tratan las leyes 33 de 1968, 46 de 1971, 22 de 1973, 43 de 1975 y el Decreto 232 de 1983, se incrementará progresivamente hasta representar el 50% del producto del Impuesto. Este incremento se cumplirá en los siguientes porcentajes: a partir del 1o. de julio de 1986, el 30.5% del producto Anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el 32.0%; en 1988, el 34.5%; en 1989, el 37.5%; en 1990, el 41.0%; en 1991, el 45.0%; en 1992 y, en adelante, el 50% del producto anual del Impuesto a las Ventas.

PARAGRAFO 1o. Hasta el 30 de junio de 1986, la participación de las entidades territoriales en el Impuesto a las Ventas será la que establecen los literales a), b) y c) del artículo 1o. del Decreto No. 232 de 4 de febrero de 1983 y las retenciones serán las mismas que establece el Artículo 2o. de este Decreto.

PARAGRAFO 2o. En las sobretasas temporales que se establezcan al Impuesto a las Ventas no tendrán participación las entidades territoriales.

ARTICULO SEGUNDO. A partir del 1o. de julio de la vigencia fiscal de 1986 la participación en el Impuesto a las Ventas será asignada así:

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

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

c) Un porcentaje para las intendencias y comisarías que será girado por la nación directamente a las tesorerías intendenciales y comisariales.

d) Un porcentaje para los departamentos, intendencias y comisarías, con destino a las Cajas Seccionales de Previsión o para los presupuestos de éstos, cuando atiendan directamente al pago de las prestaciones sociales.

e) El 0.1% para la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, con destino a los programas de asesoría técnica-administrativa, asesoría de gestión, investigación, formación y adiestramiento de funcionarios en los niveles departamental, intendencial, comisarial y municipales, así como a los diputados, concejales, consejeros intendenciales y consejeros comisariales.

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

f) El 0.1% con destino al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, para atender, exclusivamente, a los gastos suplementarios que demande la actualización de los avalúos catastrales en los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, que será girado también bimestralmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

ARTICULO TERCERO. El porcentaje a que se refiere el Literal a) del artículo segundo será el siguiente: a partir del 1o. de julio de 1986, el 25.8% del producto Anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el 25.9%; en 1988 el 26.4%; en 1989 el 27.0%; en 1990 el 27.5%; en 1991 el 28.0%; en 1992, y en adelante, el 28.5% del producto Anual del Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el Literal b) del artículo segundo será el siguiente: a partir del 1o. de julio de 1986, el 0.4% del producto Anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el 1.8%; en 1988, el 3.8%; en 1989, el 6.0%; en 1990, el 9.0%; en 1991, el 12.5%; en 1992 y, en adelante, el 16.3% del producto Anual del Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el Literal c) del artículo segundo será el siguiente: a partir del 1o. de julio de 1986 el 0.7% del producto Anual del Impuesto a las Ventas; en 1987 el 0.6%; en 1988 el 0.6% y en 1989, 1990, 1991, 1992 y en adelante el 0.5% sin perjuicio de su

participación en los términos de los literales a) y b) del Artículo Segundo de la presente Ley.

El porcentaje a que se refiere el Literal d) del Artículo Segundo será el siguiente: en 1986, el 3.5%, del producto anual del Impuesto a las Ventas; en 1987, el 3.5%; en 1988, el 3.5%; en 1989, el 3.8%; en 1990, el 3.8%; en 1991, el 3.8% y en 1992 y, en adelante, el 4% del producto Anual del Impuesto a las Ventas.

El porcentaje a que se refiere el Literal f) del Artículo Segundo será girado al Instituto Geográfico Agustín Codazzi, a partir del 1o. de julio de 1986 y ésta será su participación en el producto Anual del Impuesto a las Ventas desde esta fecha y en adelante.

El porcentaje a que se refiere el Literal e) del Artículo Segundo será girado a la Escuela Superior de Administración Pública ESAP a partir del 1o. de enero de 1987; y esta será su participación en el producto anual del Impuesto a las Ventas desde esta fecha y en adelante.

PARAGRAFO. Los municipios a que se refiere el Literal b) del Artículo Segundo, tendrán en consecuencia, además de su participación, según el Literal a), del mismo artículo, el incremento adicional que se establece en el inciso segundo del presente artículo.

ARTICULO CUARTO. La distribución del porcentaje adicional para las poblaciones de que trata el Literal b) del Artículo Segundo de la presente Ley se hará entre los municipios en proporción a la población y al esfuerzo fiscal de cada uno de ellos.

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

De acuerdo con la proporción que represente la población de cada municipio dentro del total de la del grupo previsto en el respec-

tivo Liberal b), se asigna el monto de la participación que le corresponde a dicho municipio. A este monto se le resta la magnitud que resulte de la siguiente operación matemática: Valor total de los Avalúos Catastrales del municipio multiplicado por la diferencia entre la tarifa efectiva promedio del Impuesto Predial del grupo del Literal b) y la tarifa efectiva del Impuesto Predial del municipio correspondiente.

PARAGRAFO 1o. Entiéndese por Tarifa Efectiva Promedio, del grupo comprendido en el Literal b), el resultado de la división del total de los recaudos del Impuesto Predial por el valor total de los Avalúos Catastrales.

PARAGRAFO 2o. Entiéndese por Tarifa Efectiva, del municipio, el resultado de la división del total de los recaudos del Impuesto Predial por el valor de los Avalúos Catastrales.

PARAGRAFO 3o. Los cálculos de que trata el presente artículo, serán elaborados anualmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en el primer bimestre de cada año, y deberán referirse al año inmediatamente anterior al de la vigencia fiscal dentro de la cual se hará la distribución del Producto del Impuesto a las Ventas.

Los tesoreros municipales estarán obligados a informar al Ministerio de Hacienda el valor total de los recaudos por concepto de Impuesto Predial, sobretasas e intereses, del año inmediatamente anterior, antes del 20 de enero.

PARAGRAFO 4o. De los avalúos catastrales de cada municipio, se excluirá el valor de la propiedad inmueble de la nación, el departamento y el municipio y la correspondiente a las Instituciones exentas por normas concordatorias.

PARAGRAFO 5o. Dentro de los recaudos del Impuesto Predial, se incluirán las sobretasas y los intereses de mora en el pago del Impuesto Predial y las sobretasas.

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

Si alguno o algunos municipios reciben una cantidad inferior, tal faltante se tomará del porcentaje adicional que va con destino a los municipios de menos de 100.000 habitantes.

ARTICULO QUINTO. La distribución de la participación del Impuesto a las Ventas, de que tratan los literales a), b) y d) del Artículo Segundo de la presente ley, se hará proporcionalmente a la población de cada una de las entidades territoriales, y dentro de cada entidad territorial, en proporción a la población de cada municipio, teniendo en cuenta lo dispuesto en el Artículo Cuarto de la presente Ley, para las poblaciones de menos de 100.000 habitantes.

ARTICULO SEXTO. A partir de la vigencia de esta Ley, los municipios de todo el país y el Distrito Especial de Bogotá, podrán continuar destinando hasta el 25.8% de los porcentajes establecidos en el Inciso Primero del Artículo Tercero de la presente Ley, para atender gastos de funcionamiento e inversión.

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

ARTICULO SEPTIMO. La proporción de la participación del Impuesto a las ventas que el Artículo Sexto condiciona a gastos de inversión, podrá destinarse a los siguientes fines:

a) Construcción, ampliación y mantenimiento de acueductos y alcantarillados, jagüeyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.

b) Construcción, pavimentación y remodelación de calles.

c) Construcción y conservación de carreteras veredales, caminos vecinales, puentes y puertos fluviales.

d) Construcción y conservación de centrales de transporte.

e) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de los planteles educativos oficiales de primaria y secundaria.

f) Construcción, mantenimiento de la planta física y dotación de puestos de salud y ancianatos.

g) Casas de cultura.

h) Construcción, remodelación y mantenimiento de plazas de mercado y plazas de ferias.

i) Tratamiento y disposición final de basuras.

j) Extensión de la red de electrificación en zonas urbanas y rurales.

k) Construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.

l) Programas de reforestación vinculados a la defensa de cuencas y hoyas hidrográficas.

m) Pago de deuda pública interna o externa, contraída para financiar gastos de inversión.

n) Inversiones en Bonos del Fondo Financiero de Desarrollo Urbano, destinadas a obtener recursos de crédito complementarios para la financiación de obras de desarrollo municipal.

ñ) Otros rubros que previamente autorice el Departamento Nacional de Planeación.

ARTICULO OCTAVO. En los municipios donde la mayoría de la población está localizada fuera de la cabecera municipal, será obligatorio invertir al menos el 50% de la participación del Impuesto a las Ventas, en sus zonas rurales y corregimientos, pero en los municipios menores de 100.000 habitantes donde la mayoría de la población vive en la cabecera, será obligatorio invertir al menos el 20% de la participación del Impuesto a las Ventas en sus zonas rurales y corregimientos.

ARTICULO NOVENO. La ejecución de los planes, programas y proyectos de obras públicas y de desarrollo económico y social de los municipios con población inferior a 100.000 habitantes, deberá ser vigilada por las Oficinas de Planeación de los Departamentos, intendencias y comisarías a que pertenezcan.

ARTICULO DECIMO. De las transferencias que deban hacerse por concepto de la participación en el Impuesto a las Ventas al Distrito Especial de Bogotá y a los municipios de los departamentos, intendencias y comisarías, la nación hará las siguientes retenciones:

1.- Para municipios entre 100.000 y 500.000 habitantes el 30% a partir del 1o. de julio de 1986.

2.- Para municipios de más de 500.000 habitantes, el 50% a partir del 1o. de julio de 1986.

Las sumas retenidas deberán ser giradas directamente por la nación a los Fondos Educativos Regionales —FER—, del Distrito Especial de Bogotá o del territorio al que pertenezcan los respectivos municipios.

ARTICULO DECIMO PRIMERO. Del total de los recursos destinados por esta Ley a los

Fondos Educativos Regionales —FER—, no menos del 70% se destinará a atender los costos de los servicios personales de los empleados docentes y administrativos de dichos fondos y el porcentaje restante de acuerdo con la distribución que establezca anualmente el Ministerio de Educación Nacional.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO. Las plantas de personal docente y administrativo de los Fondos Educativos Regionales —FER—, previo certificado de disponibilidad presupuestal, deberán ser aprobadas mediante Decreto del Gobierno Nacional, que deberá llevar las firmas de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional y del Jefe del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Cualquier nombramiento de personal docente o administrativo en los Fondos Educativos Regionales —FER— por fuera de las plantas de personal, será de cargo del presupuesto de la entidad territorial respectiva y la nación no asumirá los costos presentes o futuros que ello pueda representar.

ARTICULO DECIMO TERCERO. Revíste-se al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias por el término de un (1) año, contado a partir de la sanción de la presente Ley, para:

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

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

c) Dictar normas especiales sobre contratación, régimen laboral, régimen de entidades descentralizadas y presupuesto de las entidades beneficiarias de la cesión de que trata esta

Ley, con el fin exclusivo de que no se desvíen los nuevos recursos cedidos por ella.

El proceso de ejecución de las normas que se dicten en ejercicio de estas facultades y la redistribución del gasto que resulte, tendrán que ser equivalentes a los incrementos de la participación en el Impuesto a las Ventas que resulte de esta Ley y concluya en 1992.

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

ARTICULO DECIMO QUINTO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá hacer retenciones del incremento de la cesión del Impuesto a las Ventas, a que se refiere esta Ley, para atender el pago de las obligaciones vencidas de los municipios con otras entidades públicas. Dichas retenciones serán giradas directamente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a las entidades acreedoras.

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

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

ARTICULO DECIMO SEXTO. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público transferirá a los municipios las participaciones en el Impuesto a las Ventas, sobre la base de seis (6) cuotas bimestrales calculadas según estimativos de

apropiaciones de la respectiva Ley de presupuesto. El pago deberá hacerse dentro del mes siguiente al vencimiento del bimestre respectivo. El saldo pendiente de giro al finalizar cada vigencia fiscal deberá ser cancelado dentro de los primeros cuatro (4) meses de la siguiente vigencia fiscal.

PARAGRAFO 1o. Los acuerdos de gastos correspondientes a la cesión del Impuesto a las Ventas de que trata la presente Ley, se harán sobre la base del 80% del aforo que aparezca en la Ley de Presupuesto.

PARAGRAFO 2o. Incurrirán en causal de mala conducta los funcionarios que retarden u obstaculicen las transferencias o el pago y serán objeto de las sanciones disciplinarias correspondientes, como la destitución, sin perjuicio de las demás sanciones previstas en la Ley penal.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO. Los datos sobre población a que se refiere la presente Ley serán los correspondientes a las cifras más recientes elaboradas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

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

ARTICULO DECIMO OCTAVO. Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

ARTICULO DECIMO NOVENO. Dos (2) representantes y dos (2) senadores de las Comisiones Tercera de la Cámara y el Senado, asesorarán al Ministerio de Hacienda en la revisión de los datos a que se refiere el parágrafo tercero del artículo cuarto de la presente Ley.

ARTICULO VIGESIMO. Para artículo transitorio el siguiente:

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

ARTICULO VIGESIMO PRIMERO. La presente Ley rige desde su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D.E. Noviembre 27 de 1985.

Senado de la República. Comisión Tercera Constitucional Permanente. Bogotá, D. E., noviembre veintisiete (27) de mil novecientos ochenta y cinco (1985). En los términos anteriores (17 folios) fue aprobado unánimemente en primer debate por la Comisión Tercera Constitucional permanente del H. Senado de la República el Proyecto de Ley No. 28 Senado de 1985, "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". El texto aprobado es el fruto de la discusión y aprobación de un pliego de modificaciones presentado por la subcomisión designada y coordinada por el señor Presidente de la Comisión Tercera Constitucional permanente del H. Senado de la República, H. senador Omar Yepes Alzate, subcomisión de la cual hicieron parte el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público doctor Hugo Palacios Mejía y los Honorables Senadores Renán Barco López, Luis Carlos Galán Sarmiento, Jorge Valencia Jaramillo, Gustavo Balcázar Monzón, Argelino Durán Quintero, Ignacio Vélez Escobar, Silvio Ceballos Restrepo.

Omar Yepes Alzate
Presidente

Zamir Eduardo Silva Amín
Vicepresidente

Estanislao Rozo Niño
Secretario General
Comisión Tercera Senado
Asuntos Económicos

Senado de la República —Secretaría General— tramitación de leyes.

Bogotá, 4 de diciembre de 1985.

Aprobado en segundo debate en sesión plenaria de la fecha por el Senado de la República, el Proyecto de Ley No. 28/85 "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. En votación secreta con el siguiente

resultado: sesenta y dos (62) balotas blancas contra una (1) negra, siendo escrutadores los HH.SS. Eduardo Silva y Arismendi Mora P.

El Presidente del Senado,

Alvaro Villegas Moreno

El Secretario General,

Crispín Villazón de Armas.

SUSCRIBASE A:

DOCUMENTOS NUEVO LIBERALISMO

AGENTES DE VENTAS

ALVARO VELASQUEZ CAICEDO

Calle 34 No. 27-36 Of. 506
Tels: 2693393 - 2330885
2688700 Ex. 235
Bogotá

ACOMPHE LTDA.

Carrera 20 No. 36-06 Of. 407
Tels: 223343 - 330736
Bucaramanga - Santander

JOSE ANTONIO LIZARAZO

Calle 16 No. 2-95
Tel: 32647
Cúcuta - Norte de Santander

PROMOTORIA LTDA.

Calle 32E No. 75C34
Tel: 505420
Medellín - Antioquia

OMALINA DE GONZALEZ

A.A. No. 850
Tels: 6903 - 3281
San Andrés (Islas)

REGINA DE MACCHI

Carrera 42H No. 84B-65
Tel: 453858 - 312723
Barranquilla

AMANDA ACOSTA ARISTIZABAL

Av. 6a. No. 13N-62 Apto. 208
Tel. 615889
A.A. 6820
Cali

GILBERTO PUENTES PASTRANA

Carrera 15 No. 15-73
Tel: 3199
Florenia - Caquetá

JOSE FERNANDO CARDONA G.

Calle 16 No. 6-13
Tel 33871
Pereira - Risaralda

ISMAEL SANCHEZ MEDINA

A.A. 5935
Tel. 50843
Cartagena