

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA DESPUÉS DE 1991**

**DILIA ESTEFANÍA CIFUENTES**

**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE POPAYÁN**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, CONTABLES Y ADMINISTRATIVAS**

**CONTADURÍA PÚBLICA**

**POPAYÁN, CAUCA**

**2019**

**DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN COLOMBIA DESPUÉS DE 1991**

**ESTUDIANTE:**

**DILIA ESTEFANÍA CIFUENTES**

**TESIS DE GRADO PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE:**

**CONTADORA PUBLICA**

**DIRECTORA:**

**C.P. PAOLA ANDREA MENESES**

**FUNDACIÓN UNIVERSITARIA DE POPAYÁN**

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS, CONTABLES Y ADMINISTRATIVAS**

**CONTADURÍA PÚBLICA**

**POPAYÁN, CAUCA**

**2019**

## Contenido

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	5
<b>CAPÍTULO I:</b> .....	7
<b>1. MARCO TEÓRICO</b> .....	7
<b>1.1.1. Hacienda Pública</b> .....	7
<b>1.1.2. Modelo Liberal Clásico</b> .....	7
<b>1.1.8. Los aportes Jhon Stuart Mill, principios económicos:</b> .....	10
<b>1.1.9. Objetivos de la hacienda pública en el sistema económico colombiano</b> .....	12
<b>1.1.3. DESCENTRALIZACIÓN</b> .....	15
<b>1.2. MARCO METODOLOGÍCO</b> .....	17
<b>1.2.1. El método científico de las ciencias sociales:</b> .....	17
<b>1.2.3. Interdisciplinariedad científica</b> .....	20
<b>1.2.4. METODOLOGÍA PARA APLICAR AL CASO CONCRETO</b> .....	21
<b>1.2.5. PROBLEMA JURÍDICO</b> .....	22
<b>1.2.5.1. OBJETIVO GENERAL</b> .....	22
<b>1.2.5.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS</b> .....	22
<b>CAPÍTULO II:</b> .....	24
<b>2. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991: ANTECEDENTES Y CAMBIO DE PARADIGMA</b> .....	24
<b>2.1. Antecedentes</b> .....	24
<b>2.2. DESCENTRALIZACIÓN: ACERCAMIENTO CONCEPTUAL, CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS</b> .....	26
<b>2.2.1. Características de la descentralización</b> .....	28
- <b>Necesidades o servicios regionales:</b> .....	28
- <b>Personería jurídica:</b> .....	28
- <b>Autogestión administrativa:</b> .....	28
- <b>Autogestión financiera:</b> .....	28
- <b>Elección de autoridades propias:</b> .....	28
- <b>Control de tutela administrativa</b> .....	28
<b>2.2.2. Descentralización Fiscal</b> .....	29
<b>2.2.3. La descentralización fiscal con la implementación de la constitución de 1991</b> .....	29
<b>CAPITULO III</b> .....	33
<b>3. MODELOS DE MANEJO FISCAL EN EL SISTEMA COMPARADO: MÉXICO, ARGENTINA Y CHILE</b> .....	33
<b>3.1. Acercamiento a la descentralización fiscal en América Latina</b> .....	33

- Crisis fiscal:.....	34
- Crisis en participación política.....	34
- Crisis en proceso de homogenización:.....	34
<b>3.2. Descentralización fiscal en el sistema comparado.....</b>	<b>36</b>
<b>3.2.1 Colombia. Historia de su descentralización fiscal .....</b>	<b>36</b>
<b>3.2.2. Argentina.....</b>	<b>37</b>
<b>3.2.3. México .....</b>	<b>38</b>
<b>3.2.4. Chile.....</b>	<b>40</b>
<b>CAPÍTULO IV .....</b>	<b>42</b>
<b>4. DESCENTRALIZACIÓN, LA INCIDENCIA EN EL MODELO FISCAL CON LAS REFORMAS DE 2006 -2009. ....</b>	<b>42</b>
<b>4.1. Las reformas tributarias en Colombia.....</b>	<b>42</b>
<b>4.2. Impacto de las reformas tributarias en relación con la descentralización fiscal.....</b>	<b>44</b>
<b>4.3. Estructura fiscal de las entidades territoriales. ....</b>	<b>46</b>
<b>4.4. Incidencias de las reformas tributarias de 2006 a 2009 en relación a la Descentralización Fiscal. 46</b>	
<b>CAPÍTULO V: .....</b>	<b>52</b>
<b>5. CONCLUSIONES:.....</b>	<b>52</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>55</b>

## INTRODUCCIÓN

<sup>5</sup> Este trabajo pretende indagar sobre cuáles son las incidencias de la política fiscal y el régimen tributario colombiano, después de la instauración de un modelo descentralizado. El sistema descentralizado fiscal, se encuentra protegido constitucionalmente, y fija sus directrices a partir de ello, por lo cual, queda ver si ese sistema tiene realmente incidencias en el aspecto económico y tributario. Desde la perspectiva de Salomón Kalmanovitz (2001), se asume que “otro elemento fundamental del modelo económico que surgió de la nueva constitución fue una descentralización de los ingresos del Estado o sea un debilitamiento del centralismo burocrático como rasgo fundamental del modelo económico anterior.

En el enunciado del artículo 1 de la Constitución se define una república unitaria, “descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales”. Descentralización del gasto hubo efectivamente, pero más bien poca autonomía” (pág. 12). Con esto, se puede percibir que el cambio que se ha generado, parte de una transformación de índole constitucional, lo cual condiciona a que el sistema descentralizado sea continuo, y no se vea variable por la regulación de una norma o ley orgánica, es decir, el supuesto de descentralización fiscal impulsado desde la constitución, hizo que el sistema propendiera hacia ello, y no se cambiara de manera como se deroga una ley, ya que para cambiar el sistema, tendría que hacerse mediante una reforma constitucional, lo cual es un trámite más complejo porque la constitución colombiana pertenece a las llamadas, constituciones rígidas, cuyo procedimiento para reformarla es complejo.

Las reformas tributarias se han ido implementado gradualmente, desde la reforma de 1990, 1992, 1998, 2000 hasta el 2014, hubo dos que impactaron el tributario, la de 2006, reforma realizada a través de la ley 1111 de 2006 y la reforma de 2009, la cual se encuentra en la ley 1370 de 2009, haciendo un análisis de su incidencia, tienen un fuerte impacto en el sistema financiero y la renta pública, igualmente han trastocado con algunos principios del estado social derecho que rige como la cláusula del ordenamiento jurídico colombiano. Kalmanovitz (2001) comenta que la carta magna colombiana de 1991 cambió la orientación económica fundamental que había adoptado el país desde 1950, la que se puede resumir como dada por una alta protección y un sistema monetario de fomento. Tal modelo se basaba en un corporativismo autoritario y centralista, una alta protección arancelaria, una tributación baja, un gasto social pequeño y un banco central que racionaba el

crédito y que admitía una inflación moderada pero persistente. (pag,1). Este cambio económico, no solo se vio reflejado a nivel de la economía política, sino que también tuvo incidencias en el campo de lo fiscal y tributario, porque Colombia históricamente había establecido un régimen centralizado de recaudación de impuestos, y del manejo en general de la política fiscal. Al irse consolidando la descentralización por servicio en los años 60', y poco a poco, llegando a una descentralización territorial, el régimen fiscal empezó también a variar, porque por ejemplo, se les empieza a dar a los entes territoriales (departamentos, municipios, áreas metropolitanas, distritos), autonomía financiera y administrativa, lo cual se ve reflejado en la recaudación de impuestos, la creación de los mismos, y la distribución de estos en materias que fija la ley, y sobre todo, en la elaboración de sus propios planes de desarrollo locales. Así pues, este trabajo de investigación asume como objetivo central indagar sobre *¿Cuál ha sido la incidencia de la descentralización fiscal en el régimen tributario colombiano con la introducción de las reformas tributarias de 2006 a 2009?*

## **CAPÍTULO I:**

### **1. MARCO TEÓRICO**

#### **1.1.Marco Conceptual**

##### **1.1.1. Hacienda Pública**

Según Backhaus la "hacienda pública es la disciplina de la Hacienda Pública no se refiere sólo a los impuestos, como pudiera parecer a primera vista a un profano, sino que abarca un ámbito de estudio mucho más amplio. De ahí que haya autores que prefieran las denominaciones equivalentes de Economía del Sector Público o Economía Pública" (Backhaus, 1998; 22).

Por su parte para Pigou la hacienda pública es la "La autoridad pública, central o local, tiene funciones y deberes cuya naturaleza en detalle varía según el lugar que ocupe. Entre estos deberes se incluye el gasto, y en consecuencia precisa también recaudar ingresos" (Pigou, 1974:47) este concepto se materializa más en el derecho liberal, debido al centralismo de la distribución de gasto y recaudación de la inversión.

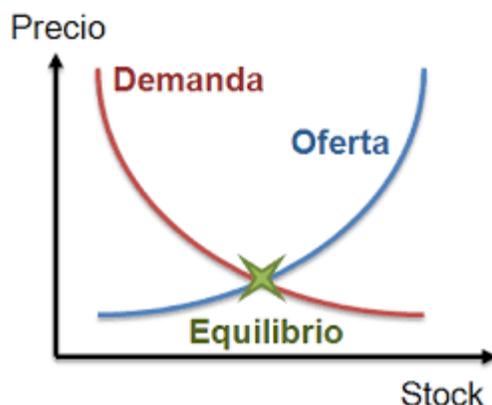
Casi en esa misma línea, Musgrave dice Aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gastos, los problemas básicos no son cuestiones financieras. No se ocupa de dinero, liquidez o mercados de capital. En lugar de ello son problemas de asignación de recursos, de distribución de renta, de pleno empleo, de estabilidad de nivel de precios y de desarrollo. (Musgrave, 2010;3) " Es decir, se ocupa no tanto del problema organizacional, sino más bien del sistema de distribución y gestión.

Finalmente, Friedlaender dice que la hacienda pública "El estudio de la actividad gubernamental es, en esencia, el de la política impositiva y de gastos con el fin de obtener respuesta a las cuatro preguntas formuladas: 1) ¿Por qué es necesaria la actividad del gobierno? 2) ¿Qué determina su dimensión y nivel adecuados? 3) ¿Cómo ha de definirse esa actividad? 4) ¿Cuáles son las consecuencias de tal actividad?" (Due, 1990; 21)

##### **1.1.2. Modelo Liberal Clásico**

La escuela clásica se le debe a Adam Smith, este con un libro llamado las Riquezas de las Naciones logro determinar algunos de los principios, e ideas que aun rigen en el sistema Económico del estado.

Lo primero que postulo Adam Smith es que existe la oferta y la demanda, es decir, que existen unas leyes del mercado por las cuales el sistema se regula, y la mano invisible es precisamente ese postulado en donde el estado no debe intervenir, porque el sistema se regula solo.



El segundo postulado importante de Adam Smith. Es el ánimo de lucro, es decir, la razón de ser del trabajo es buscar la ganancia, sin embargo, el estado no juega con el papel del ánimo de lucro en sus mayorías de sus organismos entidades, por ejemplo, en materia de superintendencias, u organismos que prestan un servicio público el estado no tiene ánimo de lucro, lo que si ocurre con las sociedades publico privadas, o los establecimiento e comercio, o las empresas estatales como Satena.

El tercer postulado importante de esta teoría es lo referente a la competencia, esto en cuanto al mercado interno como externo, los estados tienen competencia internacional, igualmente lo tienen las industrias y las empresas al interior, es competencia conlleva a que tengan que producir más, y a generar mayores ingresos.

### 1.1.3. El estado y el gasto social

El gasto social que tiene el estado aún permanece en nuestra sociedad, se sintetiza en lo siguiente:

1. **Defensa exterior:** los estados deben gastar presupuesto en busca de tener protección internacional y evitar que a su interior se produzcan invasiones, y atenten contra su estabilidad. Para ello hoy en día existe el derecho internacional, el cual regula el comportamiento de las naciones. Este ha sido el gasto que se ha generado en los últimos años en el país.

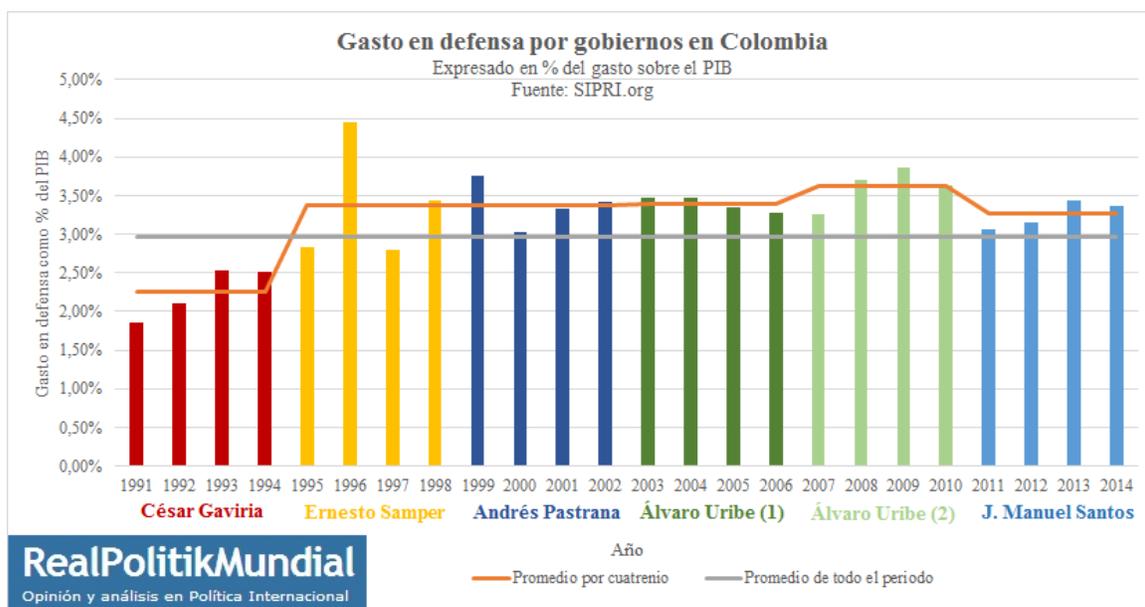


Tabla 1.2

#### 1.1.4. Administración de Justicia

Los estados deben procurar administrar justicia, porque solo así se logra la estabilidad, en nuestro contexto Colombiano, en relación a este postulado del liberalismo clásico, ha tenido dificultades, puesto que la pérdida del monopolio de la fuerza a determinado que el país tenga serias dificultades para manejar la estabilidad territorial, financiera, la sola guerra le cuesta mucho al país, y en las periferias la presencia de grupos subversivos (ahora en proceso de paz), le da poca credibilidad al sistema judicial.

#### 1.1.5. Infraestructura

Si un estado no tiene una infraestructura buena, el comercio interior se dificultará, puesto que para el desarrollo económico es necesario contar con buenas vías, buenas urbes, con buena plataforma de sus instituciones etc., por ejemplo, en nuestro país la Inversión pública para infraestructura llega a casi \$61 billones, los cuales se han destinado a obras 4G, vías para la equidad, aeropuertos, puertos y vías de ferrocarril.

#### 1.1.6. Educación

La educación es uno de los temas más importantes para cada nación, puesto que lo que esta genera a nivel social y económico es enorme, por ende, países como Finlandia, Noruega, Corea del Sur entre otros, para lograr el desarrollo económico que tienen ahora ha sido

aportando en investigación y educación. En Colombia el problema es grave, gran parte del subdesarrollo económico se debe a eso, porque por ejemplo este año el presupuesto en investigación a cargo de Colciencias se redujo en casi un 42%, teniendo en cuenta además de otros factores como el problema de la crisis de las universidades públicas como la Nacional, que tiene un déficit de 2 billones de pesos.

#### **1.1.7. Recaudación de impuestos**

El sistema tributario conlleva a que los estados impongan impuesto, estos se cuentan como ingresos para el estado, pero a partir de estos el estado los invierte, o los gasta. Todo estado debe tener necesariamente un sistema tributario de impuestos, desde los más pequeños a los más grandes, porque son sumamente necesarios. En nuestro país los impuestos son inequitativos, porque en el caso del IVA todos pagamos el 19%, pero no se hace la diferenciación económica para que los que más tienen paguen más, y los que menos tienen paguen menos.

#### **1.1.8. Los aportes Jhon Stuart Mill, principios económicos:**

Este intelectual conlleva a darle fundamentos a ese estado liberal clásico, por ejemplo, habla ya del concepto de asociación civil, donde a los individuos se les debía respetar sus principios propios.

- **Gasto público mínimo:** Es la atención a los más desfavorecidos, el estado entre otras las condiciones mínimas laborales. Busca que la gente que no tiene capacidad tenga condiciones mínimas de existencia, ya Mill estaba tocando el tema de la seguridad social, por ejemplo, también algunos elementos del estado benefactor.
  
- **Principios del Equilibrio presupuestal:**
  - **Gasto Público:** debe financiarse con los ingresos ordinarios, es lo que ya había dicho Adam Smith, en el cual se debía invertir en educación, en infraestructura, en investigación, en defensa etc.
  - **Deuda Pública:** se constituye un ingreso de naturaleza ordinaria, y que solo puede recurrir en condición excepcional y garantizando la liquidación. A continuación, se muestra la tabla de la deuda externa y deuda pública de 1970 a 2005

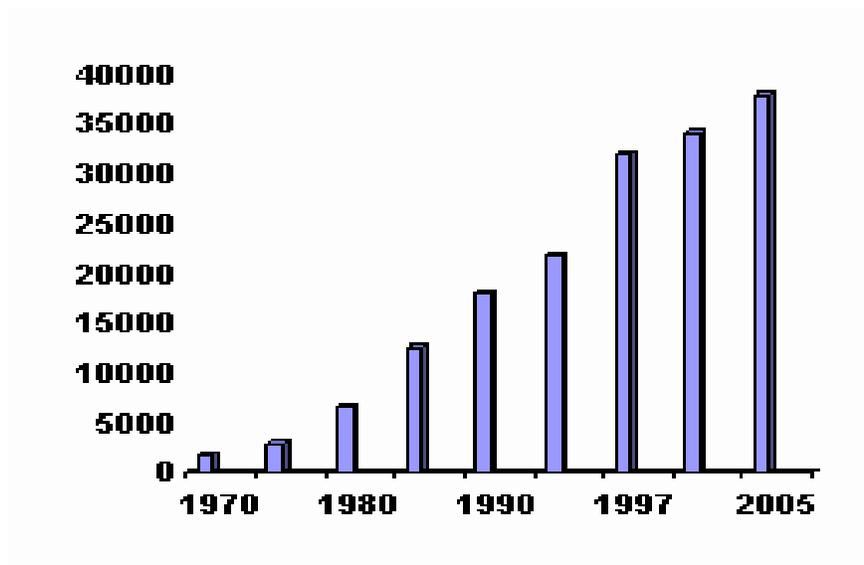


Tabla 1.2

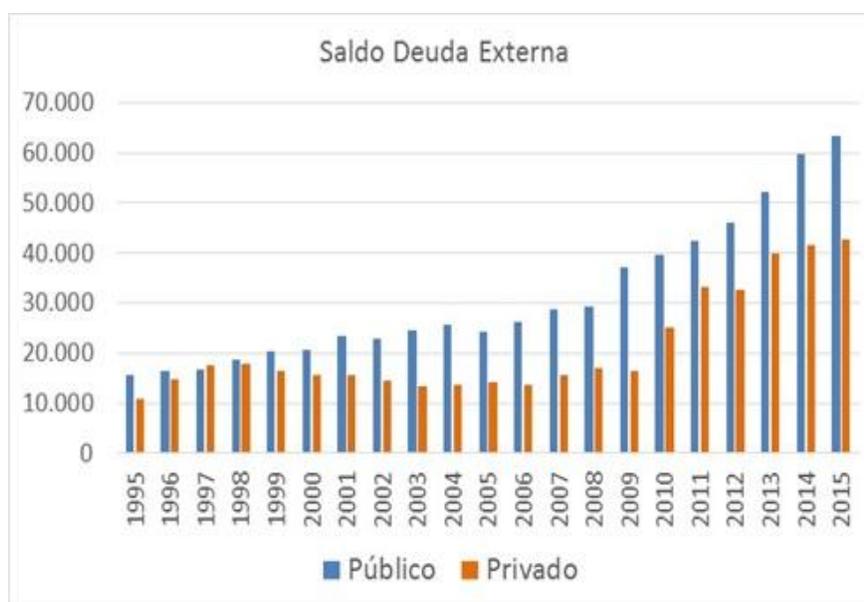


Tabla 1.3

- **Neutralidad impositiva:** Los impuestos en ningún momento deben afectar el crecimiento económico, no se puede penalizar la inversión, por ende, se buscan mecanismos para favorecer la industria exonerando de ciertos impuestos, en pro de que el crecimiento económico siga en pie.

- **Principio de equidad:** Debe existir una carga en el reparto tributario, los impuestos deben distribuirse según el criterio de beneficios en función de lo que cada cual recibe del estado, sin embargo, eso no sé, y los impuestos en Colombia terminan siendo inequitativos.
- **Capacidad económica:** Según el cual cada se debe aportar según su capacidad económica, quien tiene riquezas debe pagar más impuestos, el famoso sistema regresivo es que mediante el cual los pobres, financian a los ricos.

### 1.1.9. Objetivos de la hacienda pública en el sistema económico colombiano

Según Sánchez, los objetivos claros que debe tener las entidades territoriales son: promover bienes y servicios públicos a la comunidad, para ello tiene organismos e instituciones con competencias claras, y además lo ejercer a través de entidades público-privadas, como los servicios públicos domiciliario. Lo según es la asignación eficiente de los recursos, eficiente quiere decir que no sea desproporcionado o disminuido, sino que se asigne según la racionalidad de la necesidad. También es su objetivo coadyuvar en la distribución equitativa del ingreso y la Riqueza. También velar por el desarrollo social, económico y ambiental y coadyuvar en la estabilidad económica del país. (Sánchez, 2011;20)

- **Promover los bienes y servicios públicos a la comunidad:** Las entidades territoriales, después de la descentralización administrativa, además de la autonomía administrativa, política, tienen autonomía administrativa, lo anterior quiere decir que estas pueden manejar sus propios ingresos, recaudar impuestos, tasas y contribuciones, y participar del sistema general de participaciones. (Ayala, 2009). Estas entonces brindan a la comunidad bienes y servicios que en principio son públicos, o se piensan que lo son, pero en realidad también se hacen uso de servicios privados. Sánchez nos dice “ Los bienes y servicios privados ofrecen a través del sistema de precios y del juego permanente de la oferta y la demanda, en donde opera el principio de exclusión, según el cual, cuando un consumidor no está dispuesto a pagar por un bien o servicio el precio que el mercado le señala, se le excluye de la posibilidad de adquirir dicho bien o de beneficiarse del correspondiente servicio, mientras que los bienes y servicios públicos, por regla general, son de consumo colectivo, son indivisibles y no se cumplen los principios” (Sánchez, 2011;11).

En materia de servicios públicos, entendemos estos los destinados a la salud, educación, recreación, saneamiento básico, servicios públicos domiciliarios, etc. Aquellos están en la ley 715 del 2001 y 1176 de 2007. Constitucionalmente el artículo 365 establece “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita” el artículo dice que el estado es el encargado directo, por los fines que cumple un estado sociales de derecho de la prestación de los servicios públicos, sin embargo le da vía para que los particulares también lo hagan, como en el caso de la salud, de los servicios públicos domiciliarios, sin embargo se guarda el derecho y a la vez la obligación de ejercer un control, vigilancia y regulación, para ello las superintendencias, la controlaría, las secretarías entre otras tienen aquellas funciones. La ciudad también tiene participación, para ello la consulta, la intervención a través de las veedurías, el papel democrático de los movimientos entre otras, ejercen presión y son viva voz de las políticas en referencia a la prestación eficiente de los servicios públicos.

- **Asignación eficiente de servicios públicos:** Para esa asignación eficiente se tendrán en cuenta algunos factores, como también la clasificación de las necesidades. Las individuales son atendidas por el particular, las generales por el sector público privado y las esenciales deben ser cubiertas necesariamente por el sector público.

- **La planificación:** Cuando se habla de planificación en la función pública, se está refiriendo a que las políticas que se tomen por parte de las entidades estén programadas con anterioridad, y a partir de ello no desgatar a la administración a través de decisiones inmediatas que no han tenido estudio. La planificación se extiende a todos los aspectos de la función administrativa, incluso en materia de contratación estatal, es decir, cuando el estado debe adquirir bienes para su funcionamiento, debe hacer con anticipación, y regirse bajo este principio legal y constitucional. Por eso cuando una entidad quiere adquirir un bien o hacer una licitación deberá hacerlo inscribiendo su proyecto al SECOP. Existen varios principios, entre ellos se pueden notar: El de racionalidad: es decir, mecanismos de elección inteligente, los principios de previsión y universalidad, el principio de unidad, el de continuidad, inherencia, prospectiva, integralidad, equidad etc.
  
- **Planes de desarrollo:** Inicialmente se debe decir que cada mandatario tiene su proyecto nacional de desarrollo, con el cual va a fijar las políticas que regirán su gobierno, también esto obedece al principio de planificación, puesto que el que llega al poder no llega a improvisar, sino que tiene un plan elaborado de sus políticas económicas, sociales, ambientales, culturales, judiciales etc., para desarrollar. Pero como en el país las entidades territoriales tienen una descentralización, entonces cada Gobernador y alcalde deben tener un plan de gobierno, el cual, si bien puede tener algunas diferencias con el plan nacional de desarrollo, deberá ajustarlo para no entrar en contradicción con él las políticas nacionales. Este plan se compone de un plan general y un plan de inversiones en entidades públicas. Para el funcionamiento efectivo de esto se ha creado el COMPES y el COMPES Social, y además las políticas que fija el departamento administrativo de planeación nacional. A nivel territorial cada mandatario local deberá regir su plan y direccionarlo hacia los objetivos nacionales.

- **El sistema de impuesto territorial:** Como la constitución les dio autonomía a las entidades territoriales, estas también tienen su sistema de recaudación tributaria, es competencia de los consejos establecer nuevos impuestos, por ende, existen en cada municipio además de los impuestos generales territoriales como el degollé al ganado, la contribución por valorización, el impuesto al amor, el de industria y comercio, algunos especiales para lograr suplir algunas Necesidades locales. Todo esto se debe regir por la distribución equitativa del ingreso y la riqueza, que como se vio arriba fue un postulado de John Stuart Mill. Para ello como menciona Sánchez “ Los impuestos directos deben considerar la capacidad de pago del contribuyente, es decir, la tasa impositiva debe ser mayor cuanto mayor sea su capacidad de pago, caso en el cual estamos frente a impuestos caracterizados por tarifas progresivas. (Sánchez, 2011; 22) Contrario a los impuestos directos están los indirectos, es decir aquellos que no consultan la capacidad económica de las personas.

### 1.1.3. DESCENTRALIZACIÓN

Por descentralización según Vargas (1972) debe entender “ que el Estado tiene el afán de satisfacer los ideales democráticos, a efecto de hacer más eficaz la realización de sus propias atribuciones, para lograrlo crea, dentro del poder central, organismos autónomos, cuya actuación vendrá a efectuar la descentralización administrativa, sin dejar de pertenecer al Estado. Para Villanova (1963) dice que “La descentralización administrativa es la técnica de organización de un ente público, que integra una personalidad jurídica a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”. Descentralización tampoco significa Federalismo; no obstante, a través de esta se da origen a personas publicas distintas, cuya autonomía se refiere al ejercicio de la función administrativa por lo cual queda excluida la judicial o legislativa. Generalmente se conoce tres tipos de descentralización: territorial, especializada o por servicios y por colaboración. (Herrera, Alesky. 2001. Pág. 81)

Rojas (1999) sugiere que casi todos los países latinoamericanos han adoptado un proceso de descentralización del Estado o de algunos servicios públicos, como salud y educación. Por ejemplo, Colombia, Argentina, Bolivia, Brasil, Venezuela, Chile y Ecuador han creado un marco constitucional que redistribuye los recursos y las responsabilidades entre los diferentes ámbitos de gobierno. Asimismo, la descentralización ha ocurrido al mismo tiempo que la designación de los alcaldes mediante elección y ya no por nominación directa. Por lo tanto, hacia mediados de la década de 1990, prácticamente todos los países de América Latina elegían a sus alcaldes. Teóricamente se habla de descentralización fiscal en toda sociedad donde el sector público está compuesto por varios niveles de gobierno. En la literatura académica el tema de la asignación adecuada de impuestos y gastos del sector público entre los diferentes niveles de gobierno se conoce como federalismo fiscal (Oates 1972). De acuerdo con la teoría y desde un punto de vista de eficiencia económica, esta asignación debe hacerse teniendo en cuenta, de un lado, el tipo de impuesto, y del otro, el tipo de bien y servicio público que se provee. Así mismo, deben considerarse las externalidades e interrelaciones fiscales que los impuestos y bienes públicos generan. (Iregui, Ramos & Saavedra, 2001; 12)

#### **1.1.4. DERECHO CONSTITUCIONAL ECONÓMICO**

Para Vizcaíno (2010), ‘El Derecho constitucional económico puede definirse como el conjunto de normas y principios que, recogidos en la Constitución, tienen efecto patrimonial sea para el Estado, para los individuos o para ambos. Cabe señalar que esta rama del Derecho público consolidó su identidad propia al tiempo que las Leyes Fundamentales de los Estados comenzaron a incorporar, además de disposiciones orgánicas sobre la actuación del Estado, garantías destinadas a proteger la libre iniciativa económica y el consiguiente patrimonio de los ciudadanos’ (pág. 1).

Por su parte, Castilla (2012) afirma: ‘En el derecho público comparado no es la regla que exista una sección de la constitución relativa a una materia, como el régimen económico, que corresponde más bien a las políticas de gobierno antes de que a la estructura del Estado. Regular el régimen económico de la sociedad y el gobierno debe ser, en principio, competencia solo legislativa; hacerlo a nivel constitucional puede reducir en extremo las opciones de política económica y las alternativas de desarrollo. En el caso de la actual constitución que limita la soberanía del Estado en

asuntos tan importantes la exploración y explotación de los recursos naturales o el tratamiento a la inversión nacional” (pag.3). En el derecho constitucional económico, se encuentran entonces los principios y normas que la regulan, en el caso del constitucionalismo Colombiano, tal y como lo afirma Leguizamón (2012) “El intervencionismo de Estado”, "Libertad" y "Solidaridad<sup>1</sup>" son los aspectos conceptuales relevantes y que le dan una caracterización especial a los fundamentos y principios económicos presentes en la actual Constitución colombiana. Los principios de índole intervencionista se manifiestan por cuenta de la consagración de los distintos instrumentos jurídico-económicos que generalmente están dispuestos para darle la estructura conveniente a las sociedades que consideran que la mano del Estado es indispensable para dirigir y ordenar en todos los sentidos los elementos organizacionales que conforman el sistema económico. (pág. 19).

## **1.2.MARCO METODOLOGÍCO**

Para el desarrollo de los objetivos propuesto, se utilizará las herramientas metodológicas interdisciplinarias, a sabiendas que las disciplinas científicas contemporáneas se valen de todo de tipo de métodos, eso sí, siempre que se adecuen al objeto de estudio de cada disciplina. A continuación, un breve boceto del estudio interdisciplinar e investigativo.

**1.2.1. El método científico de las ciencias sociales:** En palabras de Diaz, Ramón (2007), el “método científico es el procedimiento o instrumento de la ciencia adecuado para obtener esa expresión de las cosas, gracias al cual es posible manejar, combinar y utilizar esas mismas cosas. Además, nos permite comprobar si una hipótesis da rango de ley” (pag.2). Este concepto define al método científico como un procedimiento el cual estará dividido en ciertas etapas y las cuales tienen como objetivo llegar a la respuesta a la hipótesis propuesta de la pregunta. Históricamente el método fue definitivo para la consolidación de las ciencias. En un primer estadio los griegos buscaron el método para poder hacer de sus racionamientos una ley, y para ello se valían de la lógica.

---

<sup>1</sup> La libre actividad económica y la iniciativa privada. (Art. 333 C. N.) b. El derecho a la libre competencia económica. (Art. 333 C. N.) c. El derecho a la propiedad privada. (Art.58 C. N.) d. El ejercicio libre de cualquier profesión u oficio. (Art. 26 C. N.). Los principios del libre comercio internacional y de la internacionalización de las relaciones económicas (Art. 226 y 227 C. N.)

Con el avance de la historia se logró consolidar nuevamente el pensamiento científico en el renacimiento, cuando Galileo y el estudio de la mecánica celeste revivió el procedimiento científico que se encontraba insoluble y oculto por la edad media. En palabras de Wallerstein “Progreso y descubrimiento podrán ser las palabras claves, pero hacen falta otros términos –ciencia, unidad, simplicidad, dominio e incluso el Universo- para completar el lexicón. La ciencia natural tal y como se entendía en el siglo XVII Y XVIII se deriva del estudio de la mecánica celeste” (pág. 7) y sería precisamente el estudio de la mecánica celeste la que inspiró a las ciencias sociales para poder jerarquizarse como ciencia. Comte, observando el método que tenía la física o mecánica celeste, quiso aplicarlo para las ciencias sociales, y teniendo como resultado las obras de Durkheim sobre el suicidio<sup>2</sup>, seguido de los textos de Max Weber, Marx, Malinowski etc. Sin embargo, aún no eran disciplinas, las ciencias sociales llegan a consolidarse como tal después de crearse en las académicas e institutos.

En Palabras de Michel Foucault “El modo de ser del hombre tal como se ha constituido en el pensamiento moderno le permite representar dos papeles; está a la vez en el fundamento de todas las positividades y presente, de una manera que no puede llamarse privilegiada, en el elemento de las cosas empíricas” (Pág. 363). Las ciencias sociales llegan a tener su reconocimiento científico después de 1945, por un hecho histórico y conocido, la muerte del positivismo y el nacimiento del iusracionalismo. En adelante las ciencias han logrado consolidarse como disciplinas autónomas y tener su método científico determinado. Por ejemplo, la sociología tiene la estadística como método científico, la ciencia política el método comparado, la historia el análisis documental, la antropología la etnografía.

### 1.2.1. Métodos cualitativos y cuantitativos

En palabras de Rodríguez, Gregorio (1996) “La evolución de la investigación cualitativa no puede concebirse si no es desde la consideración del proceso seguido por cada una de las diferentes áreas que han conformado esta manera de entender la investigación en el campo de las ciencias sociales, sobre todo desde la antropología y la sociología, por lo que una revisión histórica no puede por menos que trascender el contexto de una única disciplina. Las principales revisiones en torno a la evolución de la investigación cualitativa las encontramos, entre otras, en las aportaciones de

---

<sup>2</sup> El estudio se basaba en un estudio estadístico para poder comprender porque las personas decidían suicidarse en determinadas etapas del año. El estudio es una colección que dará inicio a la sociología.

Bogdan y Biklen (1982), Denzin y Lincoln (1994), Goetz y LeCompte (1988), Stocking (1993) y Vidich y Lyman (1994), que constituirán nuestros puntos de referencia para presentar esta evolución. En la figura 1.1 representamos un eje cronológico construido a partir de las aportaciones de algunos de estos autores, a través del cual podemos visualizar las diferentes fases o etapas seguidas en la investigación cualitativa”

Por su parte el objetivo una “investigación cuantitativa es el de adquirir conocimientos fundamentales y la elección del modelo más adecuado que permita conocer la realidad de una manera más imparcial, ya que se recogen y analizan los datos a través de conceptos y variables<sup>3</sup>” Sin embargo, en palabras de Diaz, Ramón (2007) “El papel desempeñado por la medición y por la cantidad (cualidades cuantitativas) en la ciencia –dice Bertrand Russell- es en realidad muy importante, pero creo que a veces se le supervalora. Las leyes cualitativas pueden ser tan científicas como las leyes cuantitativas” pág. (10) . Los estudios científicos tienen un poco de los dos, se hace necesario lo cuantitativo en la medida que se nos da precisión sobre las variables del objeto investigado, y será también necesario lo cualitativo en el sentido de que lo recolectado tenga un marco de interpretación.

---

<sup>3</sup> Sobre la investigación cuantitativa véase:  
[http://ipes.anep.edu.uy/documentos/investigacion/materiales/inv\\_cuanti.pdf](http://ipes.anep.edu.uy/documentos/investigacion/materiales/inv_cuanti.pdf)

<b>Tipos de cuestiones de Investigación</b>	<b>Método</b>	<b>Fuentes</b>	<b>Técnicas instrumentos de recogida de información</b>	<b>Otras fuentes de datos</b>	<b>Principales referencias</b>
Cuestiones de significado explicitar la esencia de las experiencias de los actores.	Fenomenología.	Filosofía (fenomenología)	Grabación de conversaciones; escribir anécdotas de experiencias personales.	Literatura fenomenológica reflexiones filosóficas; poesía arte.	Heshusius, 1986; Melich, 1994; van Manen 1984, 1990.
Cuestiones descriptivo interpretativas: valores, ideas, prácticas de los grupos culturales.	Etnografía	Antropología	Entrevista no estructurada; observación participante, diagramas de redes sociales.	Documentos, registros, fotografía, mapas, genealogías, diagramas de redes sociales.	Erickson, 1975; Mehan 1978, 1980; garcia Jimenes, 1991. Feterman 1989, Granty y Fine 1992. Hammersley y Arkinson, 1992; Spradley, 1979; Werner y Schoepeofte, 1978a, 1987b.
Cuestiones de proceso: experiencia a los largo del tiempo o el cambio puede tener etapas u fases.	Teoría fundamentada.	Sociología (interaccionismo simbólico)	Entrevistas (registradas en cinta)	Observación participante; memorias, diarios.	Glaser, 1978, 1992; Glaset y Strauss, 1967. Strauss, 1987. Strauss y Corbin, 1990.
Cuestiones centradas en la interacción verbal y el diálogo.	Etnometodología; análisis del discurso.	Semiótica	Diálogo, (registro en audio y video)	Observación: notas de campo.	Atkinson, 1992; Benson y Hughes, 1983 Cicourel et al. (1974) Coulon, 1995 Denzin, 1970, 1989; Heritage, 1984; Rogers, 1983.
Cuestiones de mejora y cambio social.	Investigación acción	Teoría crítica	Miscelánea	Varios	Kemmis, 1988, Elliot 1991.
Cuestiones subjetivas	Biografía	Antropología	Entrevista	Documentos, registros, diarios	Goodson, 1985, 1992; Zabalza 1991.

Tabla 1.3 tomada de: <http://www.albertomayol.cl/wp-content/uploads/2014/03/Rodriguez-Gil-y-Garcia- Metodologia-Investigacion-Cualitativa-Caps-1-y-2.pdf>

### 1.2.2. Interdisciplinariedad científica

En palabras de Tamayo (2006) ‘‘El prefijo inter (entre), indica que entre las disciplinas se va a establecer una relación; determinar el tipo de relación nos conduce a un estudio de los niveles de la interdisciplinariedad. La interdisciplinariedad nace como reacción contra la especialización, contra el reduccionismo científico, o la llamada ciencia en migajas, la cual se presenta en la actualidad como una forma de alienación mental. De la realidad de disciplinas fragmentadas, del objeto de la ciencia desplazándose proyecta un vacío de valores para la ciencia. La interdisciplinariedad, al contrario, incorpora los resultados de las diversas disciplinas, tomándolas

de los diferentes esquemas conceptuales de análisis, sometiéndolas a comparación y enjuiciamiento y, finalmente, integrándolas’’

La interdisciplinariedad en las ciencias sociales ha llevado a platearse algo muy novedoso, pero a la vez crítico. Hasta hace unos años las disciplinas científicas tenían muy bien determinado epistemológicamente su metodología investigativa, sin embargo, en los últimos años se empezó a abrir las fronteras de las disciplinas, y se empezó acuñar el término ‘‘interdisciplinariedad’’ para referirse a la utilización de herramientas científicas de otras disciplinas sin perder por ende su naturaleza. Se empezó así a hablar de sociología jurídica, histórica política, antropología social, económica ecológica, macroeconomía, política social etc. La discusión epistémica entre las disciplinas fue muy continua, algunos llegaban a llamar el adiós de las ciencias sociales. Como ejemplo de las primeras, se puede citar tal o cual análisis de estructuralismo lingüístico, que llega a preguntarse si las estructuras elementales encontradas tienen alguna relación con la lógica o con estructuras de la inteligencia... como ejemplo del segundo tipo de preocupaciones o de ambos tipos a la vez, se pueden citar las múltiples aplicaciones de la 'teoría de juegos' inicialmente peculiar de la econometría. Al ser este procedimiento de cálculo aplicable a numerosos comportamientos psicológicos (solución de problemas, umbrales perceptivos, etc.), no es de extrañar que especialistas de la econometría y psicólogos hayan llegado a realizar en común una serie de trabajos acerca del promedio del propio comportamiento económico’’ pág. 7 Sin embargo, las ciencias en la actualidad hacen un uso constante de la interdisciplinariedad, toda vez que es muy útil para poder efectuar una buena investigación científica, haciendo incluso que las metodologías se hagan más eficaces, den mayor validez y sean más accesibles al investigador.

### **1.2.3. METODOLOGÍA PARA APLICAR AL CASO CONCRETO**

En la investigación se aplicará el análisis cualitativo, para ello se hará uso de dos métodos de investigación, el cual es el análisis documental y el método comparado:

- **Análisis documental y Recolección de información:** Se desarrolla el primer paso que tiene que ver con la recolección de información bibliográfica, la cual incluye la búsqueda de fuentes primarias y fuentes secundarias, igualmente la búsqueda de material audiovisual, periódico y prensa.

- **Selección de información y material bibliográfico:** Se escoge la información y material bibliográfico que sea acorde a los objetivos e interés que vaya tomando y tenga la investigación, buscando en todo momento la objetividad científica, entendida esta como el uso de fuentes no parcializadas, o si lo son, tener una fuente adversa.
- **Estudio de caso:** Se desarrolla el estudio del caso concreto, el cual es percibir la incidencia de la descentralización fiscal en el contexto colombiano, a partir de la década de los noventa en adelante.
- **Método comparado:** Se trata de examinar y relacionar el caso concreto en el contexto de la investigación, con otros contextos, para este caso, se examina el experimento de la descentralización fiscal en países latinoamericanos, y el caso de algunos países occidentales, que permitan percibir las relaciones y diferencias con el caso colombiano.

#### **1.2.4. PROBLEMA JURÍDICO**

¿Cuál ha sido la incidencia de la descentralización fiscal en el régimen tributario colombiano con la introducción de las reformas tributarias de 2006 a 2009?

##### **1.2.4.1.OBJETIVO GENERAL**

Analizar las incidencias que tuvo la descentralización fiscal en el régimen colombiano, a partir de la introducción de las reformas tributarias gestadas en el año 2006-2009

##### **1.2.4.2.OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- Describir los antecedentes en el régimen fiscal colombiano, teniendo como base la fuerte centralización tributaria en el manejo de la hacienda pública que existía antes de 1991
- Comparar los modelos fiscales en el contexto latinoamericano como Argentina, Chile y México.

- Identificar la incidencia en el modelo fiscal con las reformas de 2006 -2009 en materia de descentralización.

## **CAPÍTULO II:**

### **2. LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL EN LA CONSTITUCIÓN DE 1991: ANTECEDENTES Y CAMBIO DE PARADIGMA**

#### **2.1. Antecedentes**

El sistema fiscal colombiano desde sus inicios abogó por un centralismo exagerado, debido entre otras por las tendencias institucionales que se formaron luego de la restauración y el proceso de la independencia, Morelli afirma ‘‘En Colombia ha prevalecido una organización centralista, no sólo porque bajo ese esquema se concibió el Estado desde 1921, e incluso en el período comprendido entre 1853 y 1886 durante el cual se perpetuaron los esquemas napoleónicos de repartición del poder en el ámbito territorial, sino además por la incapacidad mismo del aparato estatal de hacer presencia en todo el territorio nacional, bien sea en términos de ejercicio de autoridad, bien sea a partir de la erogación de servicios públicos’’ (Moreli, 2011; 137) precisamente, la constitucionalización del régimen fiscal centralista se lo preciso en la constitución de Rio Negro, y la anterior constitución política, la de 1886, cuya tendencia, tal como dice Morelli se debía a que el país se encontraba en proceso de construcción, por lo cual se hacía imposible que el estado llegara a los territorios del país.

Este modelo que se implanto constitucionalmente en 1886, dice Kalmanovitz que la Constitución de 1886 fue el retorno a la matriz institucional legada por la Colonia contra las reformas liberales de medio siglo y las contenidas en la Constitución de 1863. Ella reintrodujo las regulaciones del Estado para reducir la libertad política y económica, para favorecer a ciertos ciudadanos por encima de otros, para mantener un sistema de justicia segmentado, para distribuir burocráticamente el acceso a la riqueza por medio de aranceles, licencias, permisos, monopolizar la actividad bancaria a favor del Estado, a iniciar la tendencia de 5 financiarlo inflacionariamente, a imponer escasos tributos y a mostrar poco interés por construir un sistema educativo universal y obligatorio. (Kalmanovitz, 2011; 12) Fueron los gobiernos que siguieron a la guerra de los mil días, en especial los históricos y republicanos, los que aumentaron la libertad económica mientras relajaban un tanto la hegemonía conservador y permitían la participación de la oposición liberal en forma minoritaria en el legislativo y en los gabinetes de gobierno. (Sánchez, 2011; 380)

Este fue el escenario que siguió demarcando el siglo XX, “durante casi todo el siglo veinte Colombia se caracterizó por tener un sistema fiscal centralizado, en el cual el gobierno nacional era el principal recaudador de impuestos y proveedor de bienes y servicios públicos<sup>4</sup>. Si bien este proceso se inició con la consolidación del estado-nación, consagrado en la Constitución de 1886, su fortalecimiento ocurrió sólo hasta después de la segunda guerra mundial. Durante este período el gobierno central canalizó a su favor los ingresos fiscales más importantes y asumió la mayoría de los gastos. (Iregui, 2001; 3)

El proceso de descentralización empezó a generarse en Colombia gradualmente, y se puede localizar como un antecedente El Acto Legislativo no. 1 de 1968, el cual, según Vega y Carrero “ instauró en Colombia el situado fiscal como una transferencia de la Nación a los departamentos, para financiar los gastos en educación primaria y salud. Estas funciones se continuaron administrando en forma centralizada a través de los Fondos Educativos Regionales (FER) y de los Servicios Seccionales de Salud (SSS), (Vega, 2004; 32) lo que generó ineficiencias en la prestación de los mencionados servicios públicos como deficiente cobertura y mala calidad. (Ferreira y Valenzuela, 1993; 32). En la década de 1980, dice Vega y Carrero, se presentó un proceso de reconocimiento a las exigencias regionales por mayor descentralización y autonomía: en 1983 se expidió la ley que fortalecía los fiscos de las entidades territoriales (municipios y departamentos) por la vía del establecimiento de nuevas escalas tarifarias y la actualización de las bases gravables. En 1986 un acto legislativo cedió a los entes territoriales una parte de los recursos del IVA, se estableció la elección de alcaldes por sufragio universal y se aprobó el estatuto básico de la administración municipal. (Vega y Carrero, 2004; 33)

La descentralización fue un proceso como se puede notar que se fue gestando por medio de actos legislativos y reformas, pero estuvo conectado con la realidad social que atrevo el país, ya que el estado centralista conllevó a serias crisis de índole económico y al levantamiento de grupos sociales y de presión, de una u otra forma, la descentralización por servicios fue un resultado de esta, y poco a poco se ira llegando a la descentralización territorial, teniendo como primer hito las elección por voto popular para Alcaldes en 1986. Todo esto fue dando paso a que la descentralización fiscal pueda ser llevada a través de un proceso que involucro autonomía de los entientes territoriales combinados con autonomía de las administraciones locales para la prestación de los servicios.

## **2.2. DESCENTRALIZACIÓN: ACERCAMIENTO CONCEPTUAL, CLASIFICACIÓN Y CARACTERÍSTICAS**

En un ampliamente citado estudio, Rondinelli, Nellis y Cheema definen descentralización como la transferencia de responsabilidad para el planeamiento, gestión, recolección de fondos y asignación de recursos desde el gobierno central. (Rondinelli, Nelly y Cheemas, 1983; 571) Para estos autores, dependiendo del organismo receptor de esta transferencia, existirían cuatro tipos principales de descentralización, a saber: desconcentración, delegación, devolución y privatización. La desconcentración se refiere a la transferencia de autoridad administrativa o responsabilidades dentro de los ministerios y agencias del gobierno central, lo que incluye sus oficinas instaladas al nivel territorial. (Mardones, 2008; 40) La delegación corresponde a la transferencia de las responsabilidades de gestión sobre funciones específicamente definidas hacia organismos que están fuera de la estructura burocrática regular, o sólo indirectamente controlados por el gobierno central.

Estos organismos tienen mínimos grados de discreción para llevar adelante estas tareas mientras la responsabilidad última sigue siendo del gobierno central; esto incluye empresas públicas o de propiedad mixta, organismos públicos autónomos (ejemplo, universidades públicas), u otras corporaciones públicas. En tanto la devolución es definida como la creación o el fortalecimiento financiero o legal de unidades subnacionales de gobierno, cuyas actividades están sustancialmente fuera del control directo del gobierno central, y que cuentan con atribuciones reservadas y la autoridad estatutaria para generar ingresos y decidir sus gastos. Finalmente, la privatización corresponde a la transferencia de funciones hacia organizaciones voluntarias o empresas privadas. (Mardones, 2008; 40).

Para la Gordillo la descentralización se presenta cuando la competencia se ha atribuido a un nuevo ente, separado de la administración central, dotado de personalidad jurídica propia, y constituido por órganos propios que expresan la voluntad de ese ente. (Gordillo, 1998; 371) De la misma forma Giorgio la define como aquella que “tiene lugar cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre y por cuenta propia, bajo el control del poder ejecutivo; por ejemplo, entidades autárquicas, como lo son las universidades Nacionales” (Giorgio, 2010; 10) La descentralización, o administración indirecta, por su parte, se caracteriza

porque en ella los órganos administrativos, descentralizados aparecen con personalidad jurídica propia y distinta de la del Estado, con un patrimonio que le es afectado y que aparece como propio, y con poderes de decisión y resolución que le han sido especialmente transferidos. A ello hay que añadir la atribución de un ámbito territorial o funcional exclusivo, y la existencia de un control que se lleva a cabo bajo la forma de tutela administrativa, que mantiene la unidad del poder estatal. (Giorgio, 2010; 11). Estos son unos conceptos generales de lo que se entiende por descentralización, porque esta se ha clasificado en tres:

- **Descentralización territorial:** Se prestan los servicios en una región, de ahí surge un concepto que es el de entidades territoriales, las entidades territoriales son creación legal, son persona jurídica pública (tiene derechos y obligaciones) y por eso es independiente de la nación. El primer proceso descentralización territorial empezó 1986 con la elección popular de los alcaldes, que luego quedara consolidada para Gobernadores, diputados, concejales etc. Son las entidades las que ejercen autonomía territorial, teniendo su propio presupuesto y distribución del mismo, recolección de ingresos destinados a la prestación de servicios y el desarrollo local etc. (Ayala, 2009; 25)
- **Descentralización por Servicios o especializada:** Es aquella en la cual se distribuyen las funciones con autonomía y personería jurídica de prestación de los servicios públicos, las crea el gobierno nacional, departamental o municipal mediante ordenanza o acuerdo, esa entidad nueva tiene personería jurídica. En nuestro contexto son un ejemplo de ello, el SENA, la DIAN, las universidades, tienen autonomía administrativa y financiera, además no dependen del sector central, dictan sus propios estatutos y su propia normatividad, regulan cuando prestan sus servicios, fijan su propia planta de personal, tienen patrimonio propio, tienen presupuesto propio
- **Descentralización por colaboración:** Es aquella prestación de determinados servicios que lo prestan entidades de carácter privado, pero en ejercicio o cumplimiento de una función pública, como es el caso de las cámaras de comercio, cuya naturaleza es privada, pero al llevar el RUP (registro único de proponentes) ejerce una función pública.

### 2.2.1. Características de la descentralización

- **Necesidades o servicios regionales:** cada ente territorial tiene unas necesidades propias la cual hace necesario que se les de su autonomía, estas necesidades pueden derivar de su situación geográfica, su situación económica etc.
- **Personería jurídica:** La personería jurídica es lo que diferencia la descentralización de la desconcentración, porque estas últimas no son totalmente independiente ni tienen la capacidad de adquirir derechos y obligaciones. La descentralización permite que estas respondan por sus actos, ya que sus acciones generan derechos y obligaciones propias.
- **Autogestión administrativa:** Las entidades descentralizadas generan su actuación administrativa de manera propia, atendiendo sus necesidades y sin tener que hacerla según los lineamientos del poder central, un ejemplo de ello es los planes de desarrollo departamentales o locales, los cuales buscan bajo sus propios criterios, y respetando la directriz nacional, guiar su administración hacia los intereses propios en beneficio del interés común
- **Autogestión financiera:** Es la capacidad y competencia de distribución y recolección de ingresos autónomo que tienen las entidades descentralizadas, estas a partir de ello pueden financiar y cofinanciar sus propios proyectos a nivel local o departamental, y además crear tributos e impuestos destinado a determinadas funciones.
- **Elección de autoridades propias:** la elección de sus directivos, autoridades locales, cabildantes, diputados etc., dependen propiamente de su entidad administrativa, no obedece a una política o elección derivada del poder central
- **Control de tutela administrativa** En principio las decisiones de las entidades descentralizadas son libres, sin embargo existe sobre estas un control, el llamado control de tutela es que se hace sobre las personas y sobre la actividad de la entidad, sobre las personas no se hará un control de tutela sino un control jerárquico, pero sobre los actos si se puede decir que hay actos que requieren una aprobación posterior por parte del sector central, hay un control de tutela donde el gobernador tiene que revisar todos los acuerdos municipales y puede revocar los actos de carácter general, es decir que les hace una revisión jurídica

### **2.2.2. Descentralización Fiscal**

Teóricamente se habla de descentralización fiscal en toda sociedad donde el sector público está compuesto por varios niveles de gobierno. En la literatura académica el tema de la asignación adecuada de impuestos y gastos del sector público entre los diferentes niveles de gobierno se conoce como federalismo fiscal. (Iregui, 2001; 4) De acuerdo con la teoría y desde un punto de vista de eficiencia económica, esta asignación debe hacerse teniendo en cuenta, de un lado, el tipo de impuesto, y del otro, el tipo de bien y servicio público que se provee. Así mismo, deben considerarse las externalidades e interrelaciones fiscales que los impuestos y bienes públicos generan. (Iregui, 2001; 6)

Anota Iregui, Ramos y Saavedra: La teoría tradicional sostiene que los bienes públicos que benefician a ciertos grupos de la población deben ser provistos por los gobiernos locales. De esta manera se garantiza una relación directa entre los costos y los beneficios asociados a dichos bienes. En contraste, los bienes públicos de cobertura nacional, como la justicia y la defensa nacional, al igual que las políticas de estabilización económica y de redistribución del ingreso corresponden a la lista de funciones del gobierno central. Cuando la provisión de bienes públicos locales causa externalidades, el gobierno central puede diseñar programas de transferencias hacia los gobiernos locales para corregirlas. (Iregui, 2001; 5)

En el contexto colombiano, la descentralización fiscal ha tenido varios objetivos, el principal objetivo ha sido, la distribución de competencias y recursos entre las entidades territoriales, así mismo acercar el Estado más al ciudadano quien es en últimas quien conoce mejor sus principales necesidades, lo cual facilita la asignación eficiente de recursos. Otro de sus objetivos es dar mayor estabilidad fiscal a las finanzas de la Nación y de los entes territoriales. (Vega, 2004; 27) Dentro del proceso de asignación de recursos, se han creado diversos mecanismos para que las entidades locales logren la ejecución de tareas establecidas en sus planes de desarrollo.

### **2.2.3. La descentralización fiscal con la implementación de la constitución de 1991**

El cambio que se introdujo con la constitución de 1991 en materia económica era más que necesario, se gesta precisamente en el momento en el que la economía del mundo estaba inmersa en una transformación, ya que desde la caída del muro de Berlín en 1989, el mundo cambió de

paradigma y triunfo un modelo económico, lo cual hacía que las naciones tuvieran una guía económica la cual se debía fomentar, quedaba atrás así, los estados arraigados a instituciones extractivas y centralizadas, dan camino a naciones que debían de reconocer el cambio económico y acentuar los mecanismos que conllevaban al desarrollo económico.

Bajo la directriz del nuevo cambio, se venían además reconociendo uno nuevo catálogo de derechos, y permitían que las constituciones no solo fijen el devenir jurídico-político de un país, sino también su modelo de ser, tal y como afirmo Hernando Valencia en Cartas de Batalla. En esta coyuntura, afirma Kalmanovitz ‘‘La carta magna colombiana de 1991 cambió la orientación económica fundamental que había adoptado el país desde 1950, la que se puede resumir como dada por una alta protección y un sistema monetario de fomento. Tal modelo se basaba en un corporativismo autoritario y centralista, una alta protección arancelaria, una tributación baja, un gasto social pequeño y un banco central que racionaba el crédito y que admitía una inflación moderada pero persistente. (Kalmanovitz, 2001; 2)

La constitución no fue un intento nuevo ni novedoso, se había venido intentando hacer hace bastante tiempo, pero esta constitución fue la que ‘‘fortaleció e proceso de descentralización fiscal introduciendo importantes cambios en la distribución de recursos y responsabilidades entre los diferentes niveles del Gobierno’’. (Bonet, 2004; 2) La nueva constitución, dice Bonet ‘‘Así como las leyes y decreto que desarrollan sus principios y mandando, establecieron un nuevo esquema reglamentario para las funciones y responsabilidades los diferentes niveles territoriales, para la distribución de las transferencias de los niveles nacionales a subnacionales y para las normas de colocación de estos recursos’’

Kalmanovitz identifica cinco nuevos puntos en lo que se logró cambiar a partir de la introducción de la constitución de 1991 en materia político-fiscal:

- Un banco central independiente que significaba que el Estado renunciaba a extraer en forma despótica el impuesto inflacionario; implícitamente se reconocía la restricción presupuestal que anteriormente se financiaba con emisión monetaria excesiva, a discreción del ejecutivo;
- Una mayor cobertura de los servicios de salud, educación y un financiamiento adecuado de las pensiones;

- El abandono del monopolio estatal sobre la prestación de servicios en comunicaciones, televisión, energía, gas, y otros. La posibilidad de privatizar los servicios públicos domiciliarios y la prohibición de que las autoridades que los administraban cobraran impuestos especiales con que subsidiar a los usuarios de menores ingresos.
- Declaraciones genéricas sobre el gasto social como elemento fundamental del estado de derecho y el acceso a la vivienda digna y el libre acceso a otros bienes meritorios.
- Se hizo una definición muy detallada de la inversión pública que nunca podía disminuirse y de la distribución de los ingresos corrientes del gobierno nacional a las regiones y municipios que implicaban una descentralización de los ingresos y del gasto público desde arriba. Ambas definiciones han probado ser paternalistas, rígidas, contraproducentes y fruto de un afán de congelar la política en el tiempo. (Kalmanovitz; 2001; 10).

Normativamente el artículo 1 de la constitución dejó definido que el estado es una república unitaria, descentralizada, con autonomía en sus entidades descentralizadas, desde ya la constitución elevada principio constitucional la forma en la cual se estructura su aparato político-económico, adicional el artículo 287 constitucional establece que “Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la constitución y de la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales...”. desde esta perspectiva, se vislumbra como los cinco cambios que habla Kalmanovitz se desprenden los artículos que plasmo la constitución, y que adicional fue llevado como principio teleológico que se plasmaron en norma posteriores, como la ley 489 de 1998, por la cual se estructura el régimen de la rama ejecutiva, y deja claro el papel de la descentralización fiscal en el sistema colombiano.

Esto es lo que se presenta a nivel dogmático y jurídico, sin embargo en la práctica se siguen teniendo determinadas tendencias a un centralismo, dice Morelli al respecto, y enfocándose en el artículo 1 constitucional, ‘en realidad y como ya se ha dicho, (Morelli, 2001; 138) “...este primer artículo constitucional, cuya riqueza doctrinaria y relevancia ideológica, por sí solas justificarían el proceso constituyente, parece tener tan sólo una función simbólica en nuestro orden jurídico vigente” argumenta además que No existe en nuestro ordenamiento territorial, “la facultad que tienen algunas asociaciones de organizarse jurídicamente, de crear un derecho propio, derecho que no sólo es reconocido como tal por el Estado, sino que lo incorpora a su propio ordenamiento

jurídico y lo declara obligatorio, como las demás leyes y reglamentos”, o en otros términos, “la facultad que tienen las entidades públicas de darse leyes en sentido material destinadas a formar parte del ordenamiento jurídico estatal”, donde “la autonomía implica siempre competencias legislativas” (Morelli, 2001; 139)

La crítica que se tiene respecto de la descentralización se basa en que no existe como tal un régimen autónomo sino, de autárquico, porque pese a que se permite que los entes territoriales manejen sus finanzas, igualmente para las empresas o establecimientos, y sociedades de economía mixta etc., dichas directrices obedecen al programa del orden central. Sobre este se profundizará más adelante, pero se debe dejar sentado que, pese a las críticas, se debe reconocer que el cambio que se generó fue representativo, y elevó a rango constitucional la autonomía regional y los órganos adscritos o vinculados a nivel fiscal, político, administrativo y de gestión.

## CAPITULO III

### 3. MODELOS DE MANEJO FISCAL EN EL SISTEMA COMPARADO: MÉXICO, ARGENTINA Y CHILE.

#### 3.1. Acercamiento a la descentralización fiscal en América Latina

En Latinoamérica los procesos de creación del estado, hacia modelos democráticos y republicanos, tuvieron unas características comunes, porque todo su proceso estuvo determinado a partir de la descolonización o independencia. En ese tramo histórico hacia la construcción de su propio estado, autónomo, independiente, con sus formas de gobierno propias, la descentralización y la centralización fue un fenómeno común. Dice Finot:

“Con altibajos, el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la deuda (1982). La postcrisis se caracteriza por el ajuste económico, pero también por la recuperación de la democracia. En esta postcrisis, tal vez por primera vez en América Latina, se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo” (Finot, 2011; 12)

Este fenómeno de la descentralización se ha ido aplicando gradualmente en América Latina, con altibajos, tras determinadas crisis de la fuerte centralización que ha sido característica en estos países del Sur y centro americano. Se podría sin embargo darle una fecha histórica en donde se empezó ampliar este fenómeno, se da entre los años 70 y 80, como en el caso Colombiano, dice Finot que “durante los años 60 y 70 en los países de América Latina las circunscripciones de nivel intermedio (estados, provincias o departamentos) fueron agrupadas en regiones y fueron creados organismos administrativamente descentralizados para hacerse cargo del desarrollo de cada una de ellas, principalmente a través de la asignación de gasto en infraestructura básica. Estos organismos, a su vez, conformaron subregiones en que agrupaban las circunscripciones de menor dimensión” (Finota, 2007; 173)

Este proceso se da debido a unos factores determinantes, que se pueden clasificar en tres:

- **Crisis fiscal:** El fuerte centralismo había creado en los Estados Latinoamericanos una especie de paternalismo, o estado benefactor, el cual todo lo derrochaba, los dineros públicos no se manejaban de la manera acorde, produciendo huecos fiscales y monetarios, con lo cual el fenómeno de corrupción incremento, y la incidencia política del ejecutivo era determinante para evaluar que tipo de recursos se destinaban a determinado lugar, generando esto, que muchos otros se quedaran presupuestalmente sin participación. (Montecinos, 2012; 32)
- **Crisis en participación política.** Otro fenómeno involucrado a la fuerte centralización, es el levantamiento de movimientos sociales, campesinos, indígenas y sobre todo los actores en Armas, Latinoamérica estuvo marcada por la guerra de guerrillas, que en gran parte su aparición fue precisamente por el cierre político y la falta de participación de la misma por parte de la sociedad. (Montecinos, 2012; 32)
- **Crisis en proceso de homogenización:** la consolidación de un estado unitario, con el desarrollo sostenible creado desde todos los territorios se fue agudizando, y con esto, se generó la imposibilidad de intervenir en sectores periféricos, generándose en estos, comunidades a partes, con un sistema judicial, político totalmente en contravía del proyecto nacional.

Estos factores entonces condujeron a que la descentralización sea el camino para poder superar las dificultades de índole fiscal, territorial, política, social y del funcionamiento administrativo en general. Este proceso entonces fijo unos objetivos, pero como afirma Finot, veinte años después, es decir, para el inicio del XXI ‘se puede afirmar que estos objetivos fueron alcanzados limitadamente. Si bien el sólo hecho de elegir gobiernos subnacionales es un avance en participación política, por lo general la descentralización aún contribuye poco a canalizar constructivamente la participación social. Aunque todos los procesos implicaron en una primera instancia redistribuciones territoriales del gasto, después reapareció la tendencia concentradora, y, en vez de contribuir a reducir los déficits fiscales, la descentralización con frecuencia generó presiones sobre el gasto no compensadas con mayores recaudaciones subnacionales, lo que requirió la instauración de mayores controles administrativos bajo distintas modalidades de leyes de responsabilidad fiscal’’. (Finota, 2007; 23)

La descentralización ha contribuido en América Latina a generar mayor participación política, a la construcción de ciudadanía, y incidencia directa esta con el poder político, pero no ha pasado lo mismo respecto del mejoramiento en la eficiencia del manejo fiscal, ni tampoco el geográfico-territorial. Se debe entonces hacer énfasis en este tipo de descentralización, la fiscal, porque es aquí en donde no se ha generado mayor avance en cuanto a los objetivos de la descentralización. A este tema se le ha relacionado con el llamado federalismo fiscal, el cual es un enfoque de análisis, ha dicho Montecinos que este enfoque asocia la descentralización con la co-participación de los gobiernos locales en las finanzas nacionales y con la capacidad de generar nuevos recursos a partir de impuestos locales. Las investigaciones giran en torno a la estructura de ingreso más apropiada para los niveles subnacionales (Montecinos, 2005, 73) y plantean que si éstos ejercen importantes funciones de gasto también deberían tener mayores responsabilidades en la obtención de ingreso. (Nickson, 1998; 12) Es decir, se supone que los gobiernos subnacionales desempeñan un mejor trabajo cuando la obtención de los ingresos y los gastos se encuentran estrechamente relacionados. (Bird, 1999; 45)

Afirmas además Montecino que cuando se habla de federalismo fiscal se hace alusión tanto al tema de los ingresos como al del gasto por su estrecha vinculación, (Montecinos, 2005; 78) cuestión que se sustenta con lo que Olson denomina la equivalencia fiscal. Esta idea sugiere que los impuestos que pagan los individuos deben estar relacionados con los beneficios que reciben (Olson, 1969, 49) y que las transferencias intergubernamentales sólo deben darse hacia aquellas regiones más desfavorecidas que no pueden proveerse de servicios públicos satisfactorios. (Rojas, 1999)

La descentralización, desde la perspectiva fiscal, ha adquirido un gran consenso incluso en países con una larga tradición centralista. Este consenso se ha alcanzado en materia de decisiones y relaciones intergubernamentales de carácter fiscal del Estado-nación con los niveles subnacionales debido, entre otras cosas, al ambiente cada día más competitivo al cual se enfrentan los gobiernos nacionales y subnacionales. (Montecinos, 2005: 73-88) Esta cuestión ha generado presiones adicionales para mejorar la calidad de los servicios y los impuestos del Estado en sus distintos niveles de gobierno. (López y Artana, 1994; 67)

## **3.2. Descentralización fiscal en el sistema comparado.**

### **3.2.1 Colombia. Historia de su descentralización fiscal**

Para comprender el desarrollo histórico de las regiones en Colombia, se debe remitir a la construcción de las llamadas regiones, porque desde sus inicios, después de la independencia, el estado colombiano comenzó a estructurarse reconociendo la diversidad de regiones y tradiciones que existían, por ejemplo, en el sur, su manifestación en contra de la independencia conllevó a que el estado tuviera relegada aquella región y en esta se generaran procesos de homogenización diferentes a regiones como la central o el norte. Braudel afirma que:

- Las regiones y sus diversidades son hijas directas de la distancia, de la inmensidad que ha preservado todos nuestros particularismos, venidos del fondo de los siglos. Esta diversidad, de larga duración, ha sido una fuerza de la historia. Esto se convierte en causa de otras dinámicas, como es que la inercia de lo múltiple favorece las querellas políticas y sociales. Todas las divisiones físicas, culturales, religiosas, políticas, económicas, sociales, se juntan las unas con las otras y crean la incompreensión, la hostilidad, la suspicacia, la querella, la guerra civil, la guerra de las imágenes regionales. Cada región ha salido de una acumulación de historia prodigiosa, pero esta acumulación se ha hecho en un sentido, no en otro. (Braudel, 1986;46)
- La constitución de 1886, había creado un Estado centralizado territorialmente, pero con descentralización administrativas, si bien todas las decisiones financieras, tributarias y territoriales se tomaban desde el ejecutivo, esta constitución era de tendencia conservadora, iniciada por Rafael Nuñez de Balboa, que derogaba la constitución liberal de 1863. Esta construcción para efectos de la descentralización hizo un gran aporte porque creó los Departamentos, entendidos estos como entidades territoriales con funciones administrativa. (Melo, 1989; 23)

Desde 1985 hasta inicios del siglo XX, el sistema siguió siendo descentralizado administrativamente, pero en los departamentos iban creando procesos de identidad, además, las guerras bipartidistas fueron modificando el mapa colombiano. Esta descentralización sin embargo solo se daba en el sentido de que reconocía a los departamentos como unidades administrativas, pero no tenían la autonomía para elegir sus propios representantes, como tampoco para administrar sus propios recursos, esto fue afectando poco a poco al estado colombiano, quien se veía en crisis

a mitad del siglo. (Colmenares, 2010; 3) Dicen estos: ‘‘Es así, que de acuerdo a las reformas realizadas a la Constitución de 1886 que era plenamente centralista, como fueron los actos legislativos de los años de 1936 y 1968, dieron inicio a la necesidad de aplicar en Colombia la descentralización como mecanismo para mejorar las condiciones de sus pobladores y especial hacer presencia del Estado en cada uno de los lugares del territorio nacional para efectos de mejorar sus condiciones sociales y en especial mejor su calidad de vida’’ (Colmenares, 2010; 3)

Entonces surge la necesidad de descentralización por servicios, la cual se empieza a gestar desde 1960, porque el estado Colombia en ese entonces era paternalista, era un estado derrochador, un papá que todo lo daba, y eso estaba generando crisis financieras, fue así como se descentralizo regionalmente a entidades para el manejo y prestación de servicios, como, por ejemplo, la educación. (Ayala, 2009; 34). A partir de 1986 se empezó a gestar en los departamentos y al interior de estos, los llamados movimientos cívicos, las veedurías, los movimientos sociales, y la exigencia democrática incidió a que se realizara una reforma constitucional para que los Alcaldes en Colombia sean elegidos por voto popular. (Ayala, 2009: 34)

Este fue el recorrido general de la descentralización en Colombia, ahora, en términos fiscales, la constitución de 1991 fijo una banca única, pero dio a los municipios la posibilidad de generar recursos, administrarlos, crear tributos, organizar su presupuesto público y lograr hacer contratación para el mejoramiento de los servicios públicos. Esa descentralización fiscal se constitucionaliza y se lleva al desarrollo practico, generando mayor fluidez en el traspaso de los recursos, pero no siendo muy eficaz. (Vergara, 2016; 21).

### **3.2.2. Argentina**

En cada país la descentralización fiscal se enfoca en determinadas áreas, por ejemplo, Chile enfoca su descentralización fiscal en temas de gasto social asociadas a infraestructura, en el caso Argentino, como lo afirma Cetrángolo y Gatto, ‘‘ En Argentina, el proceso de descentralización fiscal ha dominado las reformas en las áreas educativa y sanitaria y tuvo como motivación excluyente la decisión del gobierno nacional de modificar en su favor las relaciones financieras con las provincias y municipios. Tanto la transferencia de establecimientos hospitalarios y de educación primaria hacia fines de los años setenta como la de hospitales y escuelas secundarias de principios de los años noventa tienen como motivación explícita la modificación de la

coparticipación efectiva. Más aún, no han existido transferencias de recursos específicas para atender el financiamiento de los servicios transferidos ni se han diseñado mecanismos compensatorios con anterioridad a las transferencias. (Centrálogo y Gato, 2002)

El modelo argentino, en materia fiscal tiene un fuerte arraigo federalista, que discrepa de la descentralización, dice Rezk es importante destacar la modalidad económico institucional que tuvieron los procesos de descentralización, acentuados en el mundo por las razones citadas y principalmente por la mayor asignación de funciones a los gobiernos subnacionales. En algunos casos, la descentralización tomó la figura de “federalismo fiscal” en el sentido tradicional; es decir, la mayor asignación de funciones a los gobiernos provinciales y locales se hizo como “delegación de responsabilidades” y en el marco de una relación de agencia con un principal (el gobierno central) que proveyó los recursos para ciertas actividades y los agentes (los gobiernos subnacionales) que debían llevar a cabo las actividades previstas” (Rezk, 2004; 3)

esta característica del modelo argentino se viene resaltando por sus proyectos de ley, dice Gatto y Cetrángolo que el problema no es de fácil solución. Jamás en la historia argentina se logró que fuera sancionado por el congreso un régimen global y estable de reparto de recursos de origen nacional. El primer régimen de estas características fue sancionado en 1972 (Ley 20221), con el Parlamento cerrado; la ley 23.548 definió, en 1987, un régimen transitorio que debiera haber tenido vigencia sólo hasta el 31 de diciembre de 1989, y, en general, durante los últimos veinte años se sucedieron esquemas de coparticipación de emergencia, definidos por el poder de negociación y las urgencias de los poderes ejecutivos. No pudo sancionarse un régimen cuando finalizó la vigencia de la ley 20221 (entre 1984 y 1987), no pudo hacerse tampoco cuando lo exigió la Constitución Nacional en 1994, ni cuando lo comprometieron el Gobierno Nacional y las Provincias en los diversos acuerdos federales. (Gato y Centrálogo, 3)

### **3.2.3. México**

En México, al igual que la historiografía Colombia, la lucha entre Federalistas y Centralista generó dos constituciones, la una de 1824, la cual durará muy poco, porque en 1857 se remplazará. La constitución de 1917, reconocida por ser la primera en plasmar derechos políticos y sociales, (derechos de segunda generación), siguió manteniendo un sistema federal, compuesto por 31 estados. (Torres y Hernández, 2011; 12)

Cada esta tiene una particularidad, porque al ser un estado autónomo, tienen sus tres ramas del poder público, y dentro de ella su hacienda pública. Todas las normas de carácter federal deben estar acorde y en consonancia con la constitución, la cual sigue siendo la norma de normas, y rige todo el comportamiento del Estado Mexicano.

El sistema fiscal mexicano, funciona, como dicen Torres & Hernández sobre la base de que el estado que desee adherirse a éste (todos están adheridos) percibirá parte de la recaudación de las contribuciones federales, pero no deberá mantener contribuciones propias ni de sus municipios sobre la misma fuente de determinadas contribuciones federales. Así, se estableció en la Ley de Coordinación Fiscal promulgada en ese tiempo, y en los convenios específicos que se suscribieron. (Hernández y Torres, 2011; 21) A partir de esta también se logra reducir algunos impuestos federales, adicional, como anota Torres & Hernández “ La estructura del sistema tiene como órgano máximo a la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, de la Federación y entidades, que se efectúa por lo menos una vez al año, así como a una comisión permanente de éstos que se reúne en forma bimestral, esta Comisión crea grupos de trabajo que de modo especializado se ocupan de atender la problemática de la coordinación fiscal en todos sus órdenes. La propia estructura ha agrupado a las entidades del país en ocho zonas de cuatro entidades cada una, e incorporó un organismo técnico de estudio, investigación, asesoría, capacitación y difusión fiscal denominado INDETEC, para sus integrantes en las materias fiscal federal, estatal, municipal y su interrelación” (Hernández y Torres, 2011;14)

En los últimos años a este sistema se le han venido haciendo algunas reformas, dentro de ellas, aquella estipulada en el Plan Nacional de Desarrollo, en la cual, “ incluyó a la Descentralización Fiscal como parte de las estrategias a implementar, lo que apareció como una novedad, y como un instrumento para construir un nuevo Federalismo. En sus principales objetivos se enlistó una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos, otorgamiento de mayores ingresos, transferencia de potestades tributarias, aumento de transferencias de recursos, mejoría en la colaboración administrativa, y el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre la Federación, los estados y sus municipios. Las acciones realizadas en el corto tiempo ya reflejan aspectos esenciales de esta descentralización, aunque no permiten todavía una medición cabal de sus alcances” (Hernández y Torres, 2011; 15). Esta reforma genera una mayor distribución de

ingresos nacionales, y además permite que los estados empiecen a generar más tributos federales, teniendo cada vez mayor autonomía fiscal.

#### **3.2.4. Chile**

El país chileno tuvo un proceso político muy emblemático, después de llegar Salvador Allende al poder, siendo hasta ese entonces el primer socialista que llegaba al poder por medio de voto popular, una característica de los sistemas democráticos, fue derrocado del poder a través de un golpe de Estado perpetrado por el militar Pinochet en 1973. Tras ese evento muy recalado en la fisionomía de la democracia latinoamericana, Chile empieza un proceso de transición hacia el neoliberalismo, es precisamente por esta época en donde se gesta la descentralización fiscal, así lo expresa Valenzuela “ descentralización fiscal se está generando desde fines de la década de los 70, especialmente vinculado a un incremento de las competencias municipales y la transferencia de impuestos de beneficio municipal. Posteriormente, durante los 80 los esfuerzos estuvieron centrados en el traspaso de la administración de la educación pública básica y secundaria a los municipios, junto a un proceso complementario de privatización de este servicio, al igual que la municipalización de la mayor parte de la salud pública primaria. Este proceso de delegación de funciones al nivel local implicó la creación de transferencias categóricas para su financiamiento. (Valenzuela, 2012; 51)

Este proceso se encontró con muchas dificultades, debido al régimen autoritario del gobierno nacional, el cual solo llegó a la democratización después de 1990, en el cual se quiso fomentar por la autonomía de los departamentos, sobre todo en la creación de sus propios tributos. Pese a esto, “la descentralización fiscal no ha sido el punto central de los avances en la descentralización del sector público chileno en los últimos dos gobiernos. Este trabajo pretende entregar un diagnóstico de la descentralización financiera en Chile, principalmente desde la perspectiva de los ingresos públicos, desarrollando sus principales características, su evolución y perspectivas, así como entregar algunas proposiciones para profundizar este objetivo, vinculado a la democratización y eficiencia de la gestión pública, así como a la modernización del Estado” (Valenzuela, 2012; 34) Se puede percibir, de manera comparativa, que respecto a Colombia, se tienen algunas semejanzas en la descentralización fiscal, porque después de un fuerte centralismo anterior a los años 90, se empieza a consolidar la autonomía de las regiones, fortaleciendo el crecimiento territorial de estas, e incidiendo en la planificación de los recursos en pro de la inversión en obras públicas, e incidiendo en la planificación de los recursos en pro de la inversión en obras públicas,

educación, crecimiento territorial, e incluso, en las últimas décadas se ha dado también paso a la llamada economía ambiental, con la cual los tributos descentralizados se invierten acorde a la protección del medio ambiente. (Espinoza y Marcel, 2002; 23)

## CAPÍTULO IV

### 4. DESCENTRALIZACIÓN, LA INCIDENCIA EN EL MODELO FISCAL CON LAS REFORMAS DE 2006 -2009.

#### 4.1. Las reformas tributarias en Colombia

Desde 1990 en Colombia han existido 13 intervenciones en aspectos tributarios, sin contar con la última reforma que esta próxima a salir en el gobierno actual, en ella se ha visto un progresivo aumento en la carga tributaria y, además, la creación de nuevos tributos, generando, por un lado, mayor carga tributaria a nivel central, y, por otro lado, dificultando el aumento en la carga tributaria a nivel descentralizado. Estas han sido las 13 intervenciones que ha tenido el estado desde 1990, algunas haciendo cambios estructurales, y otras simplemente realizando reformas o modificaciones sin mayor envergadura.

- **Ley 49 Reforma Tributaria de 1990:** Por medio de esta ley se subió el IVA de 10% al 12%, redujo el número de contribuyentes obligados a declarar (Art. 10, eliminación de la declaración de renta para quienes reciban honorarios, comisiones y servicio.), Reducciones arancelarias IMPACTO 0,9% EN EL PIB, se creó el premio fiscal, y dio facultad para para actualizar el estatuto tributario, entre otras.
- **Ley 6 Reforma Tributaria de 1992:** Por medio de esta reforma se incluyó más bienes para aplicación del PIB, pero se excluyó los de canasta familiar, se eliminó el impuesto al patrimonio, dentro de la declaración de la renta se permitió las deducciones para donaciones, reguló temas de fusión y escisión de sociedades, se estableció la facultad para que el sector centralizado establezca nuevas retenciones en la fuente, se creó las contribuciones forzosas y el IVA paso del 12 a 14% en 5 años.
- **Ley 223 Reforma Tributaria de 1995:** Se crea por medio de esta ley el impuesto global a la gasolina, el IVA pasa a ser de 16% en tarifa general, Tasas marginales del 20% y 35% a PN y del 35% a PJ, y se establecen reformas en relación a las ventas y comercio.
- **Ley 448 Reforma Tributaria de 1998:** Exonera los ingresos de las EICE, cajas de compensación y fondos gremiales, Se gravó transporte aéreo nacional Tarifa general al 15% a finales de 1999, Creación del GMF (2 X 1000 temporal), se adiciona artículos a los cuales se les aplica el impuesto sobre las ventas etc.

- **Ley 633 Reforma Tributaria de 2000:** El IVA se mantuvo en el 16%, pero se gravó el tabaco, el transporte público y el internacional, se genera gravámenes a los movimientos financieros, teniendo un impacto en la economía de un 1.8%.
- **Ley 788 Reforma Tributaria de 2002:** Renta: Sobretasa del 10% en 2003 y 5% desde 2004.- Nuevas rentas exentas. - Marchitamiento gradual de tratamientos preferenciales<sup>5</sup>. El incremento del IVA al 20% para la telefonía celular y del 10% al 16% para algunos bienes, se fija para nivel municipal, departamental y para distrito capital los porcentajes de la sobretasa de la gasolina, y se crea el impuesto sobre registro. Etc.
- **Ley 863 Reforma Tributaria de 2003:** Un año más tarde, bajo el gobierno de Álvaro Uribe Vélez se vuelve a realizar una reforma tributaria, esta vez tendrá muchos cambios y fue objeto de críticas, puesto que muchos postulados llegaron a revisión por control de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, por medio de esta reforma se pasó a gravar productos o bienes que estaban excluidos, a un porcentaje del 7%, y se aumentan tarifas para licores y juegos de azar, se hace la deducción por inversión al 30%, se crea el impuesto al patrimonio y el porcentaje de la sobretasa para al 10% por tres años.
- **Ley 1111 Reforma Tributaria de 2006:** Por medio de esta reforma se elimina para el año 2007 la sobretasa a la gasolina, se aumentó a 40% el porcentaje de la deducción por inversión, se aumentó el IVA para algunos bienes, se eliminan los ajustes por inflaciones fiscales etc.
- **Ley 1370 Reforma Tributaria de 2009:** A partir del 2011 se crea el impuesto al patrimonio acargo de las personas jurídicas, naturales y sociedades de hecho, contribuyentes declarantes del impuesto sobre la renta. Para efectos de este gravamén, el concepto de riqueza es equivalente al total del patrimonio líquido del obligado, se establece además las entidades no sujetas al impuesto etc., esta reforma no fue muy estructural, se limitó a regular aspectos del nuevo impuesto ‘al patrimonio’, de ahí que impacto en el PIB fue tan solo del 0.3%.
- **Ley 1430 Reforma Tributaria de 2010:** Como factor principal es que se elimina la deducción por inversión, se pasa la fiscalización del IVA a manos de la DIAN, se elimina la retención a la sobretasa del 20% al consumo de energía eléctrica del

---

<sup>5</sup> Véase: <https://www.dinero.com/economia/articulo/cuantas-reformas-tributarias-ha-tenido-colombia/206248>

sector industrial, esta se da en el nuevo Gobierno, en cabeza de Juan Manuel Santos Calderón.

- **Ley 1607 Reforma Tributaria de 2012:** Esta ley es denominada estructural, porque no solo crea nuevos impuestos, sino también modifica algunos, se extiende el IVA para el consumo, ganancias ocasionales, se establecen normas que eviten la evasión fiscal, puesto que este ha sido un gran problema y que deja un pasivo fiscal con gran volumen, y se establecen los servicios gravados a la tarifa del 5%.
- **Ley 1607 Reforma Tributaria de 2013:** Se establece a nivel de IVA un 0% para productos de la canasta familiar, se rebaja al 5% el Iva para medicina prepagada, y se establece impuesto al consumo para algunas franquicias en comida, y las personas que ganen más de 3.600.000 deberán pagar el impuesto mínimo alternativo.
- **Ley 1607 Reforma Tributaria de 2014:** Se crea el llamado impuesto a la riqueza, se determina la renta gravable alternativa, se regula algunos aspectos de la Impuesto Mínimo Alternativo Nacional (IMAN) para empleados, y se crea el impuesto sobre la renta para la equidad etc.
- **Ley 1819 Reforma Tributaria Estructural:** Esta reforma ha sido la más estructural en los 27 años que lleva la constitución de 1991, porque no solo se hace un aumento abrupto sobre el IVA que pasa a ser ahora del 19%, igualmente en materia descentralizada impone normas referente a impuestos sobre servicios públicos como el alumbrado público, yendo en contra de un fallo de la corte constitucional que lo había declarado inexecutable por vulnerar la cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho, igualmente crea nuevos tributos y genera una centralización fiscal muy fuerte.

#### **4.2. Impacto de las reformas tributarias en relación con la descentralización fiscal**

Desde la ley 14 de 1983 el deseo por tener una autonomía real y material por parte de las entidades territoriales se ha ido desfigurando, pues si bien se han transmitido algunas funciones en materia tributaria, igualmente en la distribución de capital público por parte del ente central a las entidades, el problema ha sido que la imposición fiscal sigue siendo centralizada.

Como ha afirmado Soto (2016) “ En materia económica y de hacienda pública existe en Colombia un modelo híbrido, que conjuga dos enfoques teóricos: el federalismo fiscal y el agente principal. Las funciones fiscales suponen todas aquellas actividades que se relacionan con el manejo de ingresos y gastos. Sobre todo, en cuanto respecta a decisiones. El término federal en lo fiscal, no es más que la aclaración de la existencia de varios agentes con poder de decisión sobre qué hacer con los impuestos recolectados. Cuando se habla de federalismo, se dice implícitamente que existen varios niveles de gobierno que proveen bienes y servicios públicos, y en esa calidad, cada nivel ostenta cierto grado de autoridad para tomar decisiones de ingreso y gasto públicos” (Soto, 2016, 34). Desde esta perspectiva las 13 reformas tributarias y los decretos reglamentarios y ordinarios, han tenido incidencia en la consolidación del federalismo fiscal, porque debido a un aumento y creación de impuestos directos se subordina a las entidades territoriales a tener una carga impositiva de nuevos tributos de manera muy baja, porque de lo contrario generaría un desequilibrio fiscal. (Adenauer, 2010; 2).

Además de ello, existe otro efecto, con mayor repercusiones, se trata del desequilibrio fiscal dado por las diferencias entre entidades territoriales, las cuales unos absorben a otras, y esto genera a que el estado tenga un papel de mayor de inversión a fin de igualar las cargas, lo cual termina incentivando el federalismo fiscal, un ejemplo claro de ello era la ley 550, con la cual se permitía ayuda a las entidades territoriales a su restructuración después de un déficit fiscal, sin embargo ello permitió fomentar aún más el centralismo fiscal y aumentar la brecha fiscal entre los municipios, Bonet y Ayala exponen este tema, diciendo que “existen dos razones por las cuales es importante medir y diseñar estrategias para eliminar las desigualdades fiscales horizontales”. Auld & Eden, (1987; 510). La primera de ellas es la eficiencia económica, según la cual municipios o departamentos con más recursos pueden atraer inmigrantes de otras jurisdicciones debido a su capacidad para ofrecer más y mejores bienes y servicios públicos, generando así la migración fiscalmente inducida. (Dahlby y Wilson, 1994, 657) La segunda tiene que ver con el criterio de equidad, el cual plantea que individuos de todos los gobiernos subnacionales deberían recibir la misma calidad y cantidad de bienes y servicios públicos, lo que no se logra cuando las bases tributarias de las jurisdicciones son diferentes. (Boadway, Flatters y Leblanc, 1983; 174) Bajo este escenario, los municipios o departamentos con menores bases tributarias se verían en la obligación de gravar con tasas impositivas más altas a sus contribuyentes que aquellos gobiernos con una mayor base gravable, lo que se traduce en desigualdad fiscal. (Bonet y Ayala, 2012, 32)

Ante estos problemas que incentivan el federalismo fiscal, se pasa entonces a analizar el impacto de las reformas tributarias entre el año 2006 a 2009 en aspectos relacionados con el aumento de la centralización fiscal.

#### **4.3. Estructura fiscal de las entidades territoriales.**

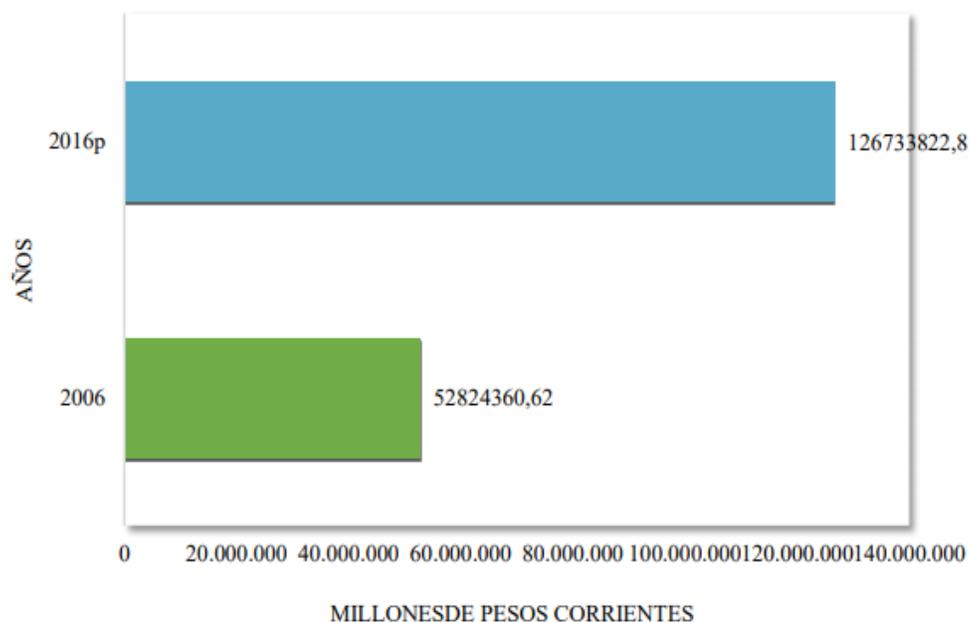
Las entidades territoriales tienen esta clase de recursos:

- Recursos propios, que se dividen a su vez en tributarios y no tributarios. Son aquellos impuestos o tributos que se fijan a nivel departamental o municipal, a nivel departamental existen entre otros, estos impuestos: (Rodríguez, 2002; 43)
  - Impuesto de timbre sobre los vehículos
  - Impuesto de consumo de licores
  - Impuesto sobre los cigarrillos
  - Impuesto a degüello de ganado
  - Impuesto de anotación y registro
  - Contribución por valorización
- Recursos transferidos: comprende Sistema General de Participaciones SGP, Sistema General de Regalías SGR y Cofinanciamiento.
- Endeudamiento
- Gastos de los municipios y departamentos

#### **4.4. Incidencias de las reformas tributarias de 2006 a 2009 en relación a la Descentralización Fiscal.**

Entre 2006 a 2009 el incremento de la recaudación tributaria nacional ha sido notorio, a finales del 2016 se generó un recaudo de \$126.733.823, cifra que supera en \$73.909.462 a la recaudada en el año 2006 la cual fue de \$52.824.361. (Fuentes y Jaimes, 2017)

**Gráfica 1. Comparación ingresos tributarios 2006 – 2016(p), Millones de pesos.**



6

Este incremento entre otras cosas, se debe al aumento en los tributos, al monto de los porcentajes del impuesto, un ejemplo claro de ello ha sido el IVA, y también a otros factores como el control fiscal y la lucha contra la evasión de impuestos. Esta tasa se mide por medio TET Tasa efectiva de tributación, este índice de alta tributación es analizado por Jaimes y fuentes, dicen estos:

“ De acuerdo a Fedesarrollo (2014), Colombia maneja una TET del 57%, una de las cifras más altas, en cuanto a medianas empresas se refiere, teniendo en cuenta que países como México, Perú y Chile presentan cifras de 45%,44% y 33% respectivamente. En cuanto a ingresos tributarios actuales, se encuentra que el impuesto a la renta que se maneja en Chile es del 25%, en Perú 30%, en México el 30% y en Colombia el 34%; las tasas del IVA para Chile, Perú, México y Colombia son del 19, 18, 16 y 19% respectivamente. De igual forma, el impuesto al patrimonio en América Latina más alto se presenta en Colombia” (Jaimes y Fuentes, 2017)

Esto permite visualizar que a partir de las reformas de 2006 el aumento en la tributación y el pago de las mismas ha ido en aumento, la siguiente grafica muestra ese incremento en comparación con países centro y suramericanos, en ella se percibe el gran salto que tiene Colombia desde 2006 a 2015, con lo cual permite percibir que esto tendrá incidencias directas respecto de las entidades

---

<sup>6</sup> Grafica perteneciente al estudio de Fuentes y Jaimes, (2017).

territoriales, porque por regla macroeconómica, al ingresar más tributos al poder central, esta se verá representada mayoritariamente en la distribución, entre otras por el sistema general de participaciones, igualmente en el apalancamiento para proyectos de infraestructura y mega obras, en las cuales los departamentos, municipios y los ministerios (como representantes del sector central), contribuyen para la financiación, desarrollo y proyección de los proyectos. En este caso existe entonces una distribución de patrimonio público territorial, con el patrimonio público que se destina desde el estado.

**Tabla 1. Total, ingresos tributarios (% del PIB), 2006 – 2015.**

PAIS / AÑO	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Argentina	25,1	26,4	27,6	28,9	29,1	29,3	30,6	31,2	31,1	32,1
Bahamas	15,6	16,3	17,2	16,5	16,1	18,9	17,6	17	17,3	19,9
Barbados	30,5	30,2	31,1	30,5	30,6	32,4	33,1	29,5	30,4	31,3
Belice	22,5	25,4	24,1	25,4	26,6	25,1	25	25,7	25,8	25,7
Bolivia	19,3	19,8	21,2	21,7	20,3	22,1	22,5	23,3	23,8	24,7
Brasil	34,8	35,1	33,7	32,1	32,3	33,2	32,5	32,5	31,8	32
Chile	22	22,8	21,4	17,4	19,7	21,2	21,5	20	19,8	20,6
Colombia	19,1	19,1	18,8	18,6	18	18,8	19,7	20,1	20,4	20,8
Costa Rica	20,1	21,4	22,1	20,6	20,3	20,8	20,7	22,5	22,5	23,1
Cuba	45,5	44,6	41,7	41,1	37,6	38,4	39,7	37,3	37,5	38,6
República Dominicana	13,6	15	14,2	12,7	12,3	12,3	13,1	13,9	14,1	13,7
Ecuador	12,7	13,2	14,3	15,2	16,6	17,7	19,8	19,6	19,2	21
El salvador	15,1	15,2	15,1	14,4	15,1	15,4	16,1	17	17,2	17,3
Guatemala	13,8	13,9	12,9	12,2	12,4	12,8	12,9	13	12,7	12,4
Honduras	18,3	19,6	19,6	17,8	18,1	17,5	18,4	19	20,6	21,2
Jamaica	24,1	24,8	25,1	24,9	24,9	24,5	24,5	24,9	24,7	25,6
México	12,8	13,2	13,8	13,6	13,6	14	13,9	14,6	15,2	17,4
Nicaragua	17,1	17,3	16,8	16,9	16,9	18,8	19,6	19,9	20,4	20,9
Panamá	15,9	16,5	16,4	16,4	16,4	17	17,4	17,4	16,1	16,2
Paraguay	14,2	13,9	14,6	16,1	16,1	16,9	17,7	16,4	17,8	17,9
Perú	18	18,5	18,8	17	17	18,6	19,3	18,8	18,8	17,1
Trinidad y Tobago	30,2	26,2	29,4	28,2	28,2	26,6	27,4	27,6	30	30,9
Uruguay	25,1	24,9	26	25,7	25,7	26,5	26,8	27,4	27,2	27
Venezuela	16,3	16,8	14,1	14,3	14,3	13,5	14,2	14,5	19	20,9
LAC/ALC	20,9	21,3	21,3	20,8	20,8	21,3	21,8	21,8	22,2	22,8
OECD/OCDE	33,7	33,8	33,2	32,4	32,6	33	33,4	33,8	34,2	34,3

Fuente: (OCDE, CIAT, BID, & CEPAL, 2017, pág. 151).

El punto de partida de este aumento tributario están en la ley 1111 Reforma Tributaria de 2006, a través de ella se incrementa el IVA del 10 al 16%, con ello, la base de tributación del IVA se incrementa, generando mayores recursos para el Estado, sin embargo, si analizamos la distribución del sistema general de participaciones desde 2006 a 2009 el incremento fue tan solo de un 2,3%, (Cárdenas, 2016; 89) es decir, dicho incremento no se vio justificado en la distribución del gasto. Este tema había sido tratado por Hernández y Barreto, quienes perciben este problema del SGP, porque ‘‘ El contexto institucional y normativo, descrito en la sección anterior, permite inferir que el régimen de transferencias territoriales se ha definido; de arriba hacia abajo, es decir, el gobierno nacional central ha liderado las reformas constitucionales principalmente para evitar el desborde de su déficit fiscal, en el que desde luego influyó el crecimiento de las transferencias territoriales. (Barreto y Hernández, 2018, 23)

Esta reforma tributaria también redujo del 7% al 0% la tarifa especial para dividendos o participaciones recibidas por extranjeros no residentes ni domiciliados, a partir del año fiscal 2007. La tarifa del 7% estuvo vigente desde el año fiscal 1997, con la posibilidad de ser diferido hasta que se demostrara que los correspondientes dividendos o participaciones han sido reinvertidos durante un término mínimo de cinco años, en cuyo caso quedaban exonerados de este impuesto. La tarifa de 7% se aplicaba después de haber disminuido el impuesto de renta (en los que casos en que estén gravados con la tarifa del 35%)’’. (Villareal y Peñuela, 2006; 56)

Un aspecto importante de esta reforma tributaria relacionada con la autonomía de las entidades territoriales, tiene que ver con algunos cambios que se gestaron en el Estatuto Tributario, dentro de ellos esta ‘‘Descuento para empresas de servicios públicos domiciliarios que presten los servicios de acueducto y alcantarillado, equivalente al 40% del valor de la inversión que realicen en el respectivo año gravable en empresas de acueducto y alcantarillado de orden regional diferente a la empresa beneficiaria del descuento. Este descuento no puede exceder el 50% del impuesto neto de renta del respectivo período’’ (Barreto y Hernández, 2018; 57) esta política directamente relacionada con entidades a nivel descentralizado por servicios, termina fomentando la incidencia del sistema central sobre al descentralizado.

Existe por otro, a partir de esta reforma tributaria una seria afectación al principio de autonomía, además, porque con ‘‘ normas de control fiscal territorial para garantizar la disciplina fiscal en los

niveles departamental y municipal de gobierno. Así, la autonomía territorial queda bastante limitada toda vez que en principio la determinación de los tributos territoriales es de la competencia del Congreso de la República. (Barreto y Hernández, 2018; 31). En el año 2009 se expidió la ley 1370 Reforma Tributaria de 2009, “esta reforma tributaria gira en torno a tres temáticas básicas: la creación de un nuevo impuesto al patrimonio; la reducción para la deducción en renta de las inversiones de activos fijos reales productivos, y la no aplicación concurrente de la tarifa especial del impuesto sobre la renta para los usuarios de zona franca con la deducción por adquisición de activos fijos productivos” (Jaimes y Fuentes, 2017; 21) elementalmente la reforma no tiene una afectación directa respecto del sector centralizado, porque no toca temas esenciales que si los tocó la reforma de 2016, sin embargo se puede percibir lo siguiente, un análisis sobre el sistema impositivo de tributos, cuando se da a conocer su contenido es de percibir que la reforma tributaria obedece a un mandato constitucional que de por si termina siendo antagónico a la autonomía de las entidades territoriales, en efecto, como afirma Moreli “Se trata de disposiciones con mayor vocación centralizante, que las que regían antes de la constitución de 1991; en efecto la ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto general de la nación, simplemente recomendaba a las entidades territoriales acoger, en la redacción de sus estatutos presupuestales, principios análogos a los por ella regulados. El nuevo ordenamiento constitucional, prácticamente deja en la ley toda regulación sobre la orientación en el manejo presupuestal en los distintos niveles territoriales” (Morelli, 2001; 143)

Ahora, la ley 1370 de 2009 en su artículo 8, por medio del cual se reforma el artículo 298-5 del Estatuto Tributario, establece:

- “En relación con el impuesto al patrimonio a que se refiere el artículo 292-1, además de los hechos mencionados en el artículo 647 de este Estatuto, constituye inexactitud sancionable de conformidad con el mismo, la realización de ajustes contables y/o fiscales, que no correspondan a operaciones efectivas o reales y que impliquen la disminución del patrimonio líquido, a través de omisión o subestimación de activos, reducción de valorizaciones o de ajustes o de reajustes fiscales, la inclusión de pasivos inexistentes o de provisiones no autorizadas o sobreestimadas de los cuales se derive un menor impuesto a pagar. Lo anterior sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar” (...)

Sobre este tema, referente al control fiscal, es muy preciso traer a colación el análisis que hace Morelli, ‘ ‘ Esta estructura de control, fundada sobre una tendencia centralizante se ve reforzada con el contador general, quien llevara la contabilidad general de la nación y la consolida, con la de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios, cualquiera que sea el orden a que pertenezcan, excepto la referente a la ejecución del presupuesto cuya competencia se atribuye a la contraloría –artículo 354 constitucional’’ (Morelli, 2001, 145) dicha carga en la imposición de controles termina de cierto punto implicando mayor centralización fiscal, desconcentrando a nivel departamental y municipal algunos controles, pero en sí, quitando de manera tajante una función que generaría mayor autonomía a nivel de entidades territoriales.

Desde este punto de vista, y teniendo en cuenta la naturaleza que se tiene respecto de la autonomía de las entidades territoriales, se puede percibir que las reformas entre 2006 a 2009, han dado un incremento en la recaudación de impuestos directos e indirectos al estado, estos no se ven reflejados en los recursos por SGP y SGR, como tampoco se ve como las reformas permitan reformular algunas políticas que evitan que las entidades territoriales tengan una mayor autonomía, y simplemente queden relegadas a un precepto constitucional que les concede a nivel tributario, una ficción jurídica. Finalmente queda por establecer que los planes nacionales de Desarrollo tampoco ayudan a la consolidación de una descentralización fiscal, porque al imponer bajo una ley orgánica unos preceptos fiscales y tributarios, las entidades territoriales, tienen sus propios planes de desarrollo, deben seguir la ley nacional, porque la directriz se entablado hacia ello, y cualquier plan de desarrollo que se vaya en contravía puede irse a ser controvertido a la jurisdicción administrativa o constitucional. (Rodan, 2017, 12)

## CAPÍTULO V:

### 5. CONCLUSIONES:

- Desde la constitución de 1991 la descentralización toma arraigo constitucional, esta se manifiesta a nivel territorial, algo que ya se venía haciendo desde los años 80, y que permitió que las entidades territoriales tengan autonomía financiera, política, administrativa y de gestión. A nivel de servicios, la descentralización permitió que los servicios públicos sean prestados a nivel territorial, teniendo no solo mayor coordinación, sino que también lograba mejorar la eficiencia de su prestación, aunque esta, si bien se constitucionalizo en 1991, se venía haciendo desde los años 60, ejemplo de ello fue la educación pública. Por otro lado, la descentralización por colaboración permitió que algunas funciones y servicios públicos sean prestados por terceros, como el caso del registro mercantil llevado por las cámaras de comercio, la expedición de permiso de suelos llevados por las curadurías urbanas.
- La descentralización no solo tenía como fin fijar atención en lo territorial, los servicios y algunas funciones y servicios, sino que se quería, a partir del nuevo modelo económico, acabar con esa centralización fiscal muy arraigada, que había dificultado que las entidades territoriales pudieran tener un crecimiento autónomo; dicho proyecto, sin embargo, iba a tener muchas limitaciones, una de ellas es la excesiva imposición fiscal generada desde el poder central ejecutivo.
- De los resultados que se pueden analizar de este documento, si bien la constitución y muchos fallos de la Corte Constitucional contribuyen a interpretar el sistema Colombiano, como un estado de economía liberal, que permite dentro de su territorio el ejercicio del manejo fiscal por parte de sus entidades territoriales, esto no es del todo cierto, debido entre otras, a un fenómeno normativo ‘la juridificación’, que es la expedición de muchas reformas tributarias y leyes, que hacen que el poder central siga manejando las directrices fiscales del país.

- Las entidades territoriales, (departamentos, municipios, corregimientos, distritos especiales, áreas metropolitanas), dentro de su jurisdicción, le es permitido crear tributos, manejar con independencia su política económica, y elaborar su propio plan de desarrollo. Bajo esta perspectiva, pareciera que esto daría vía libre a un manejo fiscal autónomo. Sin embargo, dicha normatividad debe obedecer a unos límites, dentro de los cuales podemos encontrar: 1. Bajo el principio de armonización normativa, los planes de desarrollo territorial deben obedecer a las directrices del plan desarrollo general, es decir, tanto la parte de objetivos programáticos, como el de presupuesto que se examina en los planes de desarrollo locales o departamentales, deben ir en concordancia con el plan de desarrollo general, quedándose limitados a los objetivos programáticos del gobierno en turno. Por otro lado, las reformas tributarias que se gestan en cada gobierno, terminan incidiendo en los planes de desarrollo local o departamental, y en el manejo de su sistema tributario y fiscal. Con ello se puede percibir que, si bien constitucionalmente se aboga por una descentralización fiscal, en la práctica, esto se hace posible, debido a que la excesiva política fiscal emanada del poder central hace oblicua la política de las regiones en materia tributaria.
- Desde el año 2006, han existido 13 intervenciones tributarias, la mayoría se han hecho por medio de leyes, obedeciendo a la voluntad del poder central. Todas ellas han incidido en el manejo tributario y fiscal de las entidades territoriales, por ende, podemos concluir que, si bien las entidades territoriales tienen autonomía financiera y administrativa, esta no es suficiente para poder consolidar una descentralización fiscal, toda vez que las directrices tributarias desde el poder ejecutivo, las hacen oblicuas y condicionan todo manejo fiscal a las leyes orgánicas nacionales.
- “El nuevo ordenamiento constitucional, prácticamente deja en la ley toda regulación sobre la orientación en el manejo presupuestal en los distintos niveles territoriales”, dijo Morelli, y esto se ha visto expresado poco a poco con el transcurso de los años desde la expedición de la constitución de 1991, porque el sistema normativo en materia fiscal y tributaria, hacen que las entidades queden condicionadas y limitadas a estas. Hay que aclarar que no se está queriendo decir con ello que las entidades deben manejar su política tributaria y fiscal a diestra y siniestra, y siguiendo modelos políticos e ideológicos diversos; no, si bien el

Estado Colombiano debe funcionar con base al concepto de unidad, la descentralización fiscal si permitía que los departamentos y municipios logren un desarrollo económico más acelerado, y no se llegue a circunstancias como la ley 550, que partiendo del fin de ayudar a solventar a los municipios y departamentos en endeudamiento, termino abriendo una brecha más entre estos, lo cual demuestra un claro ejemplo de que la centralización fiscal no solo obstaculiza el crecimiento económico, sino que es perjudicial en la medida en que se hace más intensivo, terminando por generar un hundimiento de estos, y un crecimiento desigual entre otros, por que sin duda, la expedición de reformas tributarias no afectan a todas las entidades por igual, no es lo mismo por ejemplo las reformas del IVA en departamentos como Antioquia como en el Choco, mientras que en unos la reforma no afecta directamente, en otros, se hace perjudicial, generando mayor brechas entre las personas, igualmente aquellas reformas que buscan la escisión tributaria de las empresas, esto sin duda genera crecimiento económico en determinadas regiones y departamentos en donde existe una mayor captación de mercado laboral, pero en otros, termina siendo desastrosos, porque termina acabando con pequeñas empresas y por tanto elevando cifras de desempleo, de calidad de vida, de distribución económica etc.

## BIBLIOGRAFÍA

1. AYALA, Jorge Enrique. (2009). Estructura de la rama ejecutiva en Colombia. Ediciones Doctrina y ley LTDA. Bogotá, Colombia. 2009.
2. BACKHAUS, Roger. (1988). Historia del análisis económico moderno. Alianza Universidad Textos. Alianza Editorial, Madrid,
3. CASTILLO, Manuel. (2012). El derecho constitucional Económico. <file:///C:/Users/xy/Downloads/Dialnet-EIDerechoConstitucionalEconomico-5493236.pdf>
4. DUE, John F. y FRIEDLAENDER, Ann F.: (1990) “Análisis Económico de los Impuestos y del Sector Público” (Versión española de la 7ª edición de la obra: “Government Finance. (1981). Economics of the Public Sector”. Richard Irwin. Illinois. U.S.A. 1981). Edit. de Derecho Reunidas S.A. - Madrid
5. IREGUI, RAMOS & SAAVEDRA. (2001). Análisis de la descentralización fiscal en Colombia. <http://repositorio.banrep.gov.co/bitstream/handle/20.500.12134/5193/BORRADOR%20175.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
6. HERRERA, Alseky. (2001). 10 años de la descentralización administrativa en Colombia. Revista de Derecho Universidad del Norte.
7. FOUCAULT, Michel. (1967.) Las palabras y las cosas. Editoriales Siglo XXI. Buenos aires
8. KALMANOVITZ, Salomón. (2001). Constitución y Modelo económico. Preparado para el Seminario: Diez años de la Constitución colombiana, 1991-2001. Debate de Evaluación. Facultad de Derecho, Universidad Nacional e ILSA. 14 y 15 de junio de 2001, Auditorio León de Greiff.
9. LEGUIZAMON, William. (2012). Principios económicos de la constitución colombiana. Universidad Católica de Colombia. Bogotá d.c
10. MUSGRAVE, R. La Teoría de la Hacienda Pública: Un Estudio en Economía Pública. Fondo de cultura económica. Pág. 3
11. ROJAS, Fernando. (1999). “The Political Context of Decentralization in Latin American: Accounting for the Particular Demands of Decentralization in the Region”. Annual World Bank Conference on Development in Latin American and the Caribbean, editado por Shahid Javed Burki y Guillermo Perry. Washington: The World Bank, 9-31. <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/d29684951174975c85256735007fef12/b593afa08932cdba8525690b006d291e>

12. SANCHEZ, Pedro. (2011). Objetivos de la hacienda pública territorial de Colombia. Revista IURIS Universidad Santo Tomas. Bogotá,
13. SALAMANCA, José. La descentralización de salud en los municipios en Colombia. Universidad Militar de Nueva Granada. Bogotá, 2015.
14. OATES, W.E., (1972). Fiscal Federalism, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
15. PIGOU, A. C. Un estudio de las finanzas públicas. pp. 47. (cita de la edición española de 1974).
16. RODRIGUEZ, Gregorio. (1995). Tradición y enfoques de la investigación cualitativa. E.D. Aljibe. Málaga.
17. RUIZ, Ramón. (2007). El método científico y sus etapas. Biblioteca Virtual. México. <http://www.index-f.com/lascasas/documentos/lc0256.pdf>
18. TAMAYO, Mario. (2006). La Interdisciplinariedad. Universidad ICESI, Impresiones Feriva. Cali.
19. VARGAS, Manuel. (1972). La descentralización por servicios y régimen orgánico. Universidad autónoma de Hidalgo. Pachuca, México.
20. VIZCAINO, María. (2010). El Derecho constitucional Económico y sus principios en el Estado Colombiano. Universidad Latina de América. México, DF.
21. WITKER, Jorge y Angélica Varela. (2003). *Derecho de la Competencia económica en México* (Col. Serie Doctrina Jurídica, n° 157). IJ-UNAM, México.