
ENSAYO JURIDICO SOBRE EL MUNICIPIO EN AMERICA Y EUROPA

EL MUNICIPIO EN COLOMBIA

Por
Libardo Orlando Riascos Gómez
Doctor en Derecho
2008

DOCUMENTO DEL DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. D.N.P. CONTENIDO

A. SITUACION FINANCIERA MUNICIPAL (Gobiernos Centrales) 1993-1997

- 1. INTRODUCCION**
- 2. EL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION**
- 3. SITUACION FISCAL**
 - 3.1 Ingresos**
 - 3.2 Gastos**
 - 3.3 Financiamiento**
 - 3.4 Gastos**
- 4. Indicadores financieros**
 - MUNICIPIO CONSOLIDADO (cuadros)**
 - MUNICIPIO: BOGOTA (cuadros)**
 - MUNICIPIOS CIUDADES GRANDES**
 - MUNICIPIOS CIUDADES INTERMEDIAS**
 - MUNICIPIOS: RESTO DE MUNICIPIOS**
- C. RECURSOS DE REGALIAS**
- D. FORTALECIMIENTO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS**
- E. COFINANCIACION**
 - 1. De política**
 - 2. De procedimiento**
 - 3. De distribución**
- 4. REFORMA DE LA LEY 136 DE 1994**

A. SITUACION FINANCIERA MUNICIPAL (Gobiernos Centrales) 1993-1997

1. INTRODUCCION

Este documento contiene un examen del comportamiento de las finanzas de los municipios, en el nivel de gobiernos centrales, desde 1993 hasta 1997 y describe la dinámica de las rentas fiscales, las transferencias, los gastos, el déficit y el financiamiento.

Este análisis permite determinar la tendencia de las finanzas municipales y las posibles acciones a tener en cuenta para mejorar la situación de la mayoría de ellas, diferenciando las particularidades propias de Santafé de Bogotá, las ciudades grandes, las ciudades intermedias y el resto de municipios.

La información utilizada corresponde a las ejecuciones presupuestales reportadas por los municipios a la Unidad Administrativa Especial de Desarrollo Territorial (UAEDT) del Departamento Nacional de Planeación.

2. EL MUNICIPIO EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACION

El municipio se ha concebido como el ámbito donde se desarrollan de manera real los fenómenos sociales, se demandan los bienes y servicios, se dan las relaciones microeconómicas y es el escenario donde la comunidad desarrolla su vida colectiva.

La Constitución Política de Colombia de 1991 define al municipio como la entidad fundamental de la división político-administrativa del estado, entendiéndose **que es el municipio** la célula organizativa que está más próxima a las necesidades por satisfacer y a los problemas por resolver.

El principal objetivo del municipio es servir a su comunidad, generando y prestando los servicios sociales, garantizando a su comunidad la satisfacción de las necesidades mínimas y básicas, de manera eficiente y eficaz, en particular, los servicios domiciliarios y las condiciones mínimas habitacionales.

El segundo gran objetivo del municipio tiene que ver con la promoción de la prosperidad general, en términos de aumentar la riqueza colectiva, desarrollar las potencialidades humanas y mejorar la situación económica, atendiendo su propia diversidad, cultura y potencialidades. En consecuencia, es el municipio quien debe proveer los bienes de uso público, el equipamiento colectivo, la provisión de medios e instrumentos que promuevan el desarrollo de las actividades económicas, profesionales y laborales.

Asimismo, debe diseñar estrategias que tiendan a la equidad real y efectiva en cuanto a la asignación de los recursos públicos y la adopción de medidas a favor los grupos sociales discriminados o marginados. En este sentido debe fomentar la participación de todos en las decisiones que afectan la vida de la comunidad, en materia política, administrativa y cultural, desarrollando instrumentos institucionales en su organización y gestión.

Teniendo en cuenta que actualmente el municipio debe formular un plan de desarrollo que atienda las necesidades más prioritarias acordes con su situación particular, existen diferentes fuentes de financiamiento que pueden ser utilizadas para financiar las metas propuestas en dicho plan. Dichas fuentes se pueden resumir de la siguiente manera:

Los ingresos propios (tributarios y no tributarios específicamente locales), los recursos provenientes de la Participación en los Ingresos Corrientes de la Nación (PICN), el situado fiscal, los recursos con carácter de cofinanciación, las

regalías, el crédito, los recursos de cooperación internacional, los apoyos del sector institucional y organizaciones no gubernamentales, los aportes departamentales, otros recursos ocasionales o que obedecen a situaciones particulares, como ayudas excepcionales de la Nación en casos fortuitos y los demás que el municipio esté en disposición de alcanzar, de conformidad con su capacidad de gestión.

Los ingresos tributarios corresponden fundamentalmente a lo proveniente por impuesto predial, por industria y comercio, impuesto sobre vehículos automotores y otros variados¹.

Los ingresos no tributarios están constituidos por tasas y tarifas, multas y sanciones, impuesto al transporte por oleoductos y gasoductos, transferencia del sector eléctrico y otros diversos. Este tipo de ingresos son bastante impredecibles y no mantienen una tendencia uniforme en el tiempo. De hecho, en muchos casos son de carácter coyuntural y no están ligados a actividades económicas permanentes en el municipio.

Las transferencias intergubernamentales se basan en el principio de que la Nación tiene mayor capacidad de recaudo de impuestos y en un estado descentralizado, el desbalance o brecha fiscal entre ingresos y gastos de las entidades territoriales se compensa con los recursos de transferencias del nivel nacional, las cuales deben guardar estrecha relación con el costo de las obligaciones cedidas, en virtud de la descentralización de funciones. Asimismo, se efectúan transferencias para cumplir con los principios de equidad y de estimular la provisión de ciertos servicios que generan externalidades positivas.

Las transferencias son automáticas (PICN, Situado Fiscal en municipios certificados, regalías directas y compensaciones monetarias) y condicionadas (recursos con carácter de Cofinanciación y regalías a través del Fondo Nacional de Regalías)

Otros recursos como excedentes financieros, los provenientes de cooperación internacional, apoyo intergubernamental y otros, excepto el crédito, son generalmente destinados a inversión y tienen carácter coyuntural.

El crédito directo, la emisión de bonos de deuda pública, y las variaciones de depósitos corresponden a recursos que permiten cubrir los déficits que se pueden generar en las entidades territoriales.

Como se anotó anteriormente, dichas fuentes de financiamiento se deben utilizar de manera eficiente para cumplir con los propósitos constitucionales y legales que al municipio han sido encargados. Ello implica utilizarlos de la mejor manera para atender los programas de inversión social y para cubrir sus gastos de funcionamiento propios, a pesar de que, como se verá más adelante, en muchos municipios estos últimos alcanzan magnitudes importantes que hacen insostenible su pago.

3. SITUACION FISCAL

El nivel municipal cerró el período 1993-1997 con un déficit fiscal de 1.18% del Producto Interno Bruto (PIB), continuando con la tendencia deficitaria registrada en los últimos años. Esta situación ha obedecido a la mayor dinámica de los pagos totales, frente a los ingresos, especialmente los pagos por inversión que duplicaron los pagos de funcionamiento. No obstante, en algunos municipios se presentaron problemas de ejecución en lo referente a inversión, por cuanto los recursos con que contaron para tal efecto no se vieron reflejados en su destinación.

Mientras que los ingresos alcanzaron casi 5% del PIB en 1997, los gastos ascendieron a 6%, lo cual implicó unas necesidades de financiamiento del orden de 1 punto porcentual del PIB, lo que significó un mayor volumen de recursos de crédito.

Por su parte, el nivel de ahorro corriente consolidado se mantuvo estable en de 0.47% del PIB en promedio, para el período 1993-1997. Sin embargo, los municipios pequeños (categorías 3, 4, 5 y 6, según la Ley 136 de 1994) alcanzaron niveles de desahorro corriente, de tal manera que fueron los municipios de mejores condiciones fiscales (categorías especial, uno y dos, según la ley 136 de 1994) los que condujeron a generar el ahorro del consolidado.

Cabe anotar que Santafé de Bogotá absorbe poco más del 43% de ingresos y gastos del consolidado, que 29 municipios otro 43% y que el resto de municipios (más del 90%) recogen solamente el restante 43%, evidenciando la brecha que existe entre estos municipios grandes con el resto, que constituyen la mayoría del país.

3.1 Ingresos

Los ingresos municipales consolidados aumentaron sustancialmente a partir de 1996 y su participación en el total alcanzó niveles del 45%, aunque con notables diferencias entre municipios grandes y pequeños. En efecto, mientras que para los primeros los recursos propios contribuyeron de manera importante al financiamiento de los planes de desarrollo, para el resto las transferencias de la Nación se convirtieron en la fuente principal de recursos.

Ello puede ser explicado por las mayores ventajas económicas que tienen los municipios grandes, pues es en ellos donde existe un espacio fiscal importante que puede ser aprovechado para lograr una asignación más equitativa de recursos del nivel Nacional, beneficiando a los municipios de población marginada y más pobre.

Sin embargo, el deterioro de la economía nacional a partir de 1997, se vio reflejada en la disminución del ritmo de crecimiento de los ingresos tributarios, siendo el mayor deterioro en los municipios de las categorías 1, 2 y 3, es decir, en las ciudades intermedias.

Asimismo, varias de las rentas territoriales se encuentran reguladas por disposiciones legales obsoletas, mediante las cuales se adelantan labores de

recaudo y control que no logran crear una cultura tributaria que genere mayores índices de cumplimiento.

En otros casos, existen varios impuestos relacionados que, individualmente, no resultan fácilmente manejables, pero que si se unificaran permitirían un mayor nivel de eficiencia en su recaudo, administración y control. Tal es el caso, por ejemplo, de los impuestos al consumo de licores vigentes en los departamentos los cuales presentan problemas de ineficiencia, inflexibilidad y obsolescencia en el recaudo, además de problemas de contrabando.

Por su parte, los recursos de regalías asignados a los municipios, presentaron un crecimiento real de más del 40% en 1994 y en 1995, mientras que en el año siguiente, el crecimiento fue más discreto e incluso en 1997 presentaron una disminución real de 21%

Infelizmente, no se evidencia algún impacto significativo por la utilización de estos recursos, bien sea por los transferidos directamente o por los transferidos a través del Fondo Nacional de Regalías. Los recursos de regalías en varios municipios no han sido utilizados para los fines previstos en la ley ni de una forma adecuada, dando lugar a cuantiosos despilfarros por parte de las diferentes administraciones.

Ante la transitoriedad de estos recursos, los municipios beneficiarios deben concentrar esfuerzos en invertirlos en actividades conducentes a alcanzar cierto grado de desarrollo sostenido y así mismo, adelantar una adecuada programación de recursos.

Los recursos de cofinanciación han resultado muy importantes para los municipios de población menor a 50.000 habitantes (en promedio, 12% del total de sus ingresos), mientras que lo contrario ha ocurrido para los municipios de mayor población (1.4% para los municipios de población superior a 500.000 habitantes). Sin embargo, dentro del total de recursos de cofinanciación asignados, los municipios de mayor población han accedido casi al 40% de los recursos de cofinanciación, mientras que la participación de los municipios de menor población en estos recursos ha sido inferior al 3%. Este resultado y otros factores, como los que se analizarán en detalle más adelante, hicieron necesario revisar el esquema de distribución de los recursos de cofinanciación.

3.2 Gastos

Los gastos tuvieron una dinámica superior a la de los ingresos, especialmente los referentes a pagos de inversión. En efecto, la inversión total alcanzó 4% del PIB en 1997, mientras que los gastos corrientes el 2%, luego de que en años precedentes hubiera registrado niveles cercanos al 2 y 1.5%, respectivamente.

La profundización del proceso de descentralización implicó en los municipios la ejecución de recursos mayoritariamente para inversión (cerca del 66% de los gastos totales), situación que fue similar en todas las categorías municipales.

Pese a la mayor inversión ejecutada en el nivel municipal, los pagos de funcionamiento mantuvieron una tendencia creciente con respecto al PIB, siendo los mayores pagos los efectuados en servicios personales y transferencias, que en conjunto representaron durante todo el período analizado alrededor de la cuarta parte de los gastos totales.

3.3 Financiamiento

El déficit permanente registrado por los municipios durante todo el período 1993-1997 (con excepción de 1995), conllevó a acudir a los recursos del financiamiento, fundamentalmente mediante la utilización del crédito y en menor medida la emisión de bonos de deuda pública.

El crédito interno neto² ha sido el rubro de mayor importancia en la financiación del déficit, a pesar de que como proporción de los ingresos totales, ha decrecido. En efecto, mientras que en 1993 representaron el 19% de los ingresos totales, en 1997 sólo llegaron al 6%. El flujo de endeudamiento interno no ha tenido una tendencia estable en los últimos años, como resultado de las acciones coyunturales adelantadas de restringir la oferta de crédito. Como se verá en la siguiente sección, dichas medidas se reflejaron en la menor utilización del crédito interno como fuente de financiamiento en 1995 y, posteriormente, en 1997.

3.4 Endeudamiento

Los procesos constitucionales y legales desarrollados a partir de la constitución de 1991, contribuyeron a afectar la estructura de los ingresos municipales al asignarles mayor autonomía en el manejo de sus recursos y trasladarles algunas funciones que venía cumpliendo el sector central nacional. Al mismo tiempo, esos cambios determinaron decisiones frecuentes de endeudamiento por parte del nivel municipal, aunque no de manera tan acelerada como la registrada por el nivel departamental. La deuda municipal creció a una tasa promedio real relativamente estable del 25%, entre 1993 y 1997, siendo el mayor incremento el registrado en 1997 (28%).

No obstante lo acontecido hasta 1994 inclusive, la aplicación de medidas coyunturales cada vez más estrictas a los intermediarios financieros de regular la oferta de crédito y la expedición de la ley 358 de 1997, favorecieron la reducción del endeudamiento de los municipios en el período 1995-1997, no obstante que en 1997 los municipios grandes aumentaron su endeudamiento gracias a sus mayores niveles de recursos relativos para respaldar dichos créditos.

Teniendo en cuenta que algunas entidades territoriales se han sobreendeudado, aún después de haber sobrepasado los límites establecidos por la ley, es evidente la necesidad de que el gobierno nacional impulse estrategias encaminadas a fortalecer las acciones de control y vigilancia de las disposiciones de la ley.

Adicionalmente, es necesario que las entidades territoriales realicen un cuidadoso examen a los programas y planes de desarrollo, con el fin de asignar de manera eficiente los recursos y conducir a la mejor planificación tanto del endeudamiento como del gasto al que se destine.

4. Indicadores financieros

Con el propósito de examinar un poco más en detalle la situación financiera municipal, se han calculado algunos indicadores financieros, tanto para el consolidado como por grupos de municipios, según su importancia en los ingresos totales.

Los ingresos tributarios municipales han perdido ligeramente su participación dentro de los ingresos totales, no obstante los esfuerzos realizados por algunas de ellas, como Santafé de Bogotá, que incrementó sustancialmente los ingresos por predial en 1994 con el sistema de autoavalúo.

Excluyendo las regalías y la cofinanciación, la dependencia de las transferencias ha sido más evidente en las ciudades pequeñas e intermedias, en niveles por encima del 50%, siendo menor en el caso de Santafé de Bogotá y las ciudades grandes, en niveles cercanos al 30%.

El consolidado municipal ha generado niveles de ahorro corriente, que han permitido cubrir el funcionamiento y atender el servicio de la deuda, especialmente en los municipios grandes y algunas ciudades intermedias. El crecimiento de los pagos de inversión ha conducido a mantener niveles de déficit, que si bien han sido sostenibles, han generado incrementos en el nivel de endeudamiento.

MUNICIPIO: CONSOLIDADO

INDICADOR	A1993	A1994	A1995	A1996	A1997
DEPENDENCIA DE TRANSF. (%)					
trans.Tot./(transf. Tot.+Ing. Propios)					
*** No incluye situado fiscal, regalías y cofinanc.	49.53	43.67	44.75	29.75	34.93

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS. COR./ING. COR. | 0.63| 0.69| 0.67|
0.82| 0.80|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS. COR./ING. PROPIOS | 1.33| 1.32| 1.32|
0.94| 0.94|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS. FUNCION./ING. PROPIOS | 1.00| 0.96| 0.95|
0.61| 0.79|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS. TOTALES/ING. TOTALES | 1.08| 1.13| 1.05|
1.25| 1.24|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|PREDIAL/ING. COR. (%) | 12.81| 14.16| 13.29|
23.06| 20.73|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|INDU. Y COM /ING. COR. (%) | 16.39| 18.35| 16.55|
27.55| 27.06|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|OTROS TRIBUT./ING. COR. (%) | 9.46| 9.57| 8.94|
9.34| 14.44|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|ING. TRIBUT./ING. TOT. (%) | 37.57| 40.77| 37.28|
30.58| 32.41|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

ING.NO TRIBUT./ING. TOT (%)		8.13	9.83	11.83
13.92	11.86			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

REGALIAS/ING. TOT (%)		0.00	0.00	0.00
2.91	3.02			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

COFINANCIACION/ING. TOT (%)		0.00	0.00	0.92
6.58	7.00			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

GTOS. FUNCION./GTOS. TOT.		42.54	42.93	44.40
21.81	28.29			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

SERV. PERSON/GTOS.TOT. (%)		28.39	28.02	27.23
11.68	11.88			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

GTOS.GRALES./GTOS.TOT. (%)		13.12	14.34	15.95
5.89	5.41			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

TRANSF. PAG./GTOS.TOT. (%)		7.57	9.07	8.12
4.23	11.00			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

INTERES.DEUDA/GTOS.TOT.(%)		6.42	6.92	8.98
6.22	5.23			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

PGO.CAPITAL/GTOS. TOT. (%)		43.46	41.08	38.50
66.82	66.48			

-----+-----+-----+-----+-----				
--				
FBKF/GTOS. TOT. (%)		34.84	33.06	34.14
53.35	39.67			

-----+-----+-----+-----+-----				
--				
OTRO PGO CAPIT/ING.TOT.(%)		8.63	8.02	4.36
13.47	26.80			

-----+-----+-----+-----+-----				
--				
CAPACIDAD AHORRO (Ahor.Corr./Ing.Corr.)			0.37	0.31
0.33	0.18	0.20		

-----+-----+-----+-----+-----				
--				
AUTOFINANC.INVERSION Ahor.Corr./				

	pagos capital		0.78	0.65	0.78	0.11
0.13						

-----+-----+-----+-----+-----					
--					
SOSTENIBILIDAD DEUDA (Servicio de					
deuda/Ahorro corriente		0.40	0.47	0.55	1.30
0.98					

MUNICIPIO: BOGOTA

		A1993		A1994		A1995		A1996	
A1997									

-----+-----+-----+-----+-----									
--									

INDICADOR				
DEPENDENCIA DE TRANSF. (%)	11.64 26.88	13.25	12.20	20.66
GTOS. COR./ING. COR.	0.63 0.60	0.85	0.76	0.65
GTOS. COR./ING. PROPIOS	0.63 0.60	1.02	0.91	0.85
GTOS. FUNCION./ING. PROPIOS	0.27 0.50	0.69	0.58	0.57
GTOS. TOTALES/ING. TOTALES	1.71 1.50	1.38	1.13	1.17
PREDIAL/ING. COR. (%)	18.58 18.94	17.09	18.36	17.07
INDU. Y COM /ING. COR. (%)	36.41 39.38	32.33	35.86	29.76
OTROS TRIBUT./ING. COR. (%)	10.71 16.95	28.71	23.12	21.01

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|ING. TRIBUT./ING. TOT. (%) | 78.14| 77.33| 67.85|
46.76| 49.38|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|ING.NO TRIBUT./ING. TOT (%) | 5.44| 5.99| 9.35|
24.41| 16.23|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|REGALIAS/ING. TOT (%) | 0.00| 0.00| 0.00|
0.35| 0.57|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|COFINANCIACION/ING. TOT (%) | 0.00| 0.00| 0.00|
1.52| 0.83|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS. FUNCION./GTOS. TOT. | 42.01| 42.93| 37.41|
11.19| 21.92|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|SERV. PERSON/GTOS.TOT. (%) | 35.41| 36.75| 28.05|
7.06| 6.72|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS.GRALES./GTOS.TOT. (%) | 4.95| 6.17| 7.15|
1.77| 1.75|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|TRANSF. PAG./GTOS.TOT. (%) | 10.03| 15.72| 8.42|
2.36| 13.45|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

INTERES.DEUDA/GTOS.TOT.(%)		9.40	8.68	9.86
5.24	4.09			

-----+-----+-----+-----+-----
--|

PGO.CAPITAL/GTOS. TOT. (%)		38.55	32.67	44.31
74.01	73.99			

-----+-----+-----+-----+-----
--|

FBKF/GTOS. TOT. (%)		15.95	9.94	36.26
56.04	44.48			

-----+-----+-----+-----+-----
--|

OTRO PGO CAPIT/ING.TOT.(%)		22.60	22.72	8.06
17.97	29.51			

-----+-----+-----+-----+-----
--|

CAPACIDAD AHORRO		0.15	0.24	0.35
0.37	0.40			

-----+-----+-----+-----+-----
--|

AUTOFINANC. INVERSION		0.28	0.65	0.67
0.21	0.24			

-----+-----+-----+-----+-----
--|

SOSTENIBILIDAD DEUDA		1.32	0.61	0.51
0.54	0.31			

MUNICIPIO: CIUDADES GRANDES

		A1993		A1994		A1995		A1996	
A1997									

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

| I N D I C A D O R | | | | | |

-----|-----|-----|-----|-----|

|DEPENDENCIA DE TRANSF. (%) | 28.50| 26.90| 30.35|
18.26| 26.22|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|GTOS. COR./ING. COR. | 0.74| 0.78| 0.76|
0.82| 0.78|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|GTOS. COR./ING. PROPIOS | 1.12| 1.19| 1.23|
0.85| 0.92|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|GTOS. FUNCION./ING. PROPIOS | 0.77| 0.81| 0.82|
0.55| 0.74|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|GTOS. TOTALES/ING. TOTALES | 1.10| 1.19| 1.05|
1.10| 1.13|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|PREDIAL/ING. COR. (%) | 20.14| 19.90| 16.86|
32.38| 24.54|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|INDU. Y COM /ING. COR. (%) | 25.21| 21.75| 19.76|
29.42| 24.80|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

OTROS TRIBUT./ING. COR. (%)		8.49	7.30	6.89
9.39	14.43			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

ING. TRIBUT./ING. TOT. (%)		52.46	47.81	42.14
39.99	40.08			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

ING.NO TRIBUT./ING. TOT (%)		12.08	16.04	17.78
13.80	13.35			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

REGALIAS/ING. TOT (%)		0.00	0.00	0.00
1.08	1.37			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

COFINANCIACION/ING. TOT (%)		0.00	0.00	0.50
4.21	4.77			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

GTOS. FUNCION./GTOS. TOT.		44.88	43.11	46.55
26.89	34.97			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

SERV. PERSON/GTOS.TOT. (%)		30.54	27.70	28.34
15.27	16.65			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

GTOS.GRALES./GTOS.TOT. (%)		13.83	14.87	17.44
6.51	5.89			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

TRANSF. PAG./GTOS.TOT. (%)		11.46	10.32	10.54
5.11	12.43			

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|INTERES.DEUDA/GTOS.TOT.(%) | 9.33| 10.23| 13.14|
10.89| 8.39|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|PGO.CAPITAL/GTOS. TOT. (%) | 34.33| 36.35| 29.76|
58.45| 56.64|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|FBKF/GTOS. TOT. (%) | 29.75| 33.08| 26.55|
49.41| 32.06|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|OTRO PGO CAPIT/ING.TOT.(%) | 4.58| 3.27| 3.21|
9.03| 24.57|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|CAPACIDAD AHORRO | 0.26| 0.22| 0.24|
0.18| 0.22|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|AUTOFINANC. INVERSION | 0.67| 0.50| 0.74|
0.16| 0.21|

-----+-----+-----+-----+-----+-----
--|

|SOSTENIBILIDAD DEUDA | 0.86| 0.96| 0.94|
1.65| 1.17|

MUNICIPIO: CIUDADES INTERMEDIAS

	A1993	A1994	A1995	A1996	A1997
--	-------	-------	-------	-------	-------

-----+					
--					

INDICADOR					

DEPENDENCIA DE TRANSF. (%)		57.99	56.40	52.00	
34.23	33.77				

-----+					
--					

GTOS. COR./ING. COR.		0.54	0.65	0.66	
0.99	1.06				

-----+					
--					

GTOS. COR./ING. PROPIOS		1.36	1.51	1.45	
1.20	1.24				

-----+					
--					

GTOS. FUNCION./ING. PROPIOS		1.14	1.23	1.14	
1.00	1.09				

-----+					
--					

GTOS. TOTALES/ING. TOTALES		1.06	1.18	0.97	
1.11	1.07				

-----+					
--					

PREDIAL/ING. COR. (%)		10.43	12.08	12.02	
20.85	20.18				

-----+					
--					

INDU. Y COM /ING. COR. (%)		12.97	13.91	13.96	
22.71	22.41				

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|OTROS TRIBUT./ING. COR. (%) | 5.10| 6.48| 5.57|
12.90| 17.51|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|ING. TRIBUT./ING. TOT. (%) | 27.84| 30.00| 29.50|
27.18| 26.87|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|ING.NO TRIBUT./ING. TOT (%) | 10.84| 9.97| 12.84|
12.56| 11.33|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|REGALIAS/ING. TOT (%) | 0.00| 0.00| 0.00|
4.05| 4.50|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|COFINANCIACION/ING. TOT (%) | 0.00| 0.00| 2.27|
7.97| 9.46|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS. FUNCION./GTOS. TOT. | 41.77| 41.63| 49.82|
35.52| 39.16|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|SERV. PERSON/GTOS.TOT. (%) | 26.19| 25.07| 29.49|
17.52| 18.19|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS.GRALES./GTOS.TOT. (%) | 14.85| 15.89| 19.64|
9.18| 9.99|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

TRANSF. PAG./GTOS.TOT. (%)		4.47	3.87	5.84
8.82		10.99		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

INTERES.DEUDA/GTOS.TOT.(%)		3.65	5.74	8.00
5.10		5.41		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

PGO.CAPITAL/GTOS. TOT. (%)		50.11	48.76	36.34
57.17		55.42		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

FBKF/GTOS. TOT. (%)		45.83	45.90	32.71
48.04		33.22		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

OTRO PGO CAPIT/ING.TOT.(%)		4.27	2.87	3.63
9.13		22.20		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

CAPACIDAD AHORRO		0.46	0.35	0.34
0.01		-0.06		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

AUTOFINANC. INVERSION		0.85	0.56	0.91
0.01		-0.05		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

SOSTENIBILIDAD DEUDA		0.24	0.48	0.51
28.26		-4.14		

MUNICIPIO: RESTO MUNICIPIOS

	A1993	A1994	A1995	A1996	A1997
INDICADOR					
DEPENDENCIA DE TRANSF. (%)	54.33 53.08	80.07	78.90	75.93	
GTOS. COR./ING. COR.	1.13 1.18	0.45	0.55	0.59	
GTOS. COR./ING. PROPIOS	2.29 2.33	2.72	3.02	2.98	
GTOS. FUNCION./ING. PROPIOS	1.98 2.08	2.39	2.64	2.48	
GTOS. TOTALES/ING. TOTALES	1.04 1.13	0.93	1.06	0.98	
PREDIAL/ING. COR. (%)	17.10 15.72	5.54	5.95	6.69	
INDU. Y COM /ING. COR. (%)	8.58 6.36	2.80	2.83	3.15	

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|OTROS TRIBUT./ING. COR. (%) | 2.24| 2.17| 2.34|
5.18| 7.29|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|ING. TRIBUT./ING. TOT. (%) | 10.12| 10.49| 11.35|
9.28| 8.38|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|ING.NO TRIBUT./ING. TOT (%) | 5.73| 6.80| 7.25|
5.51| 5.99|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|REGALIAS/ING. TOT (%) | 0.00| 0.00| 0.00|
6.44| 6.91|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|COFINANCIACION/ING. TOT (%) | 0.00| 0.00| 1.73|
12.66| 15.00|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS. FUNCION./GTOS. TOT. | 40.91| 43.04| 46.99|
28.21| 26.39|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|SERV. PERSON/GTOS.TOT. (%) | 22.33| 22.39| 24.75|
13.19| 11.71|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

|GTOS.GRALES./GTOS.TOT. (%) | 17.45| 19.62| 21.28|
10.19| 8.51|

-----+-----+-----+-----+-----+-----

TRANSF. PAG./GTOS.TOT. (%)		3.10	3.91	5.66
4.83		6.17		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

INTERES.DEUDA/GTOS.TOT.(%)		2.43	2.41	3.77
3.36		3.17		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

PGO.CAPITAL/GTOS. TOT. (%)		53.56	50.64	43.58
67.32		70.44		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

FBKF/GTOS. TOT. (%)		49.41	47.68	41.05
54.76		43.52		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

OTRO PGO CAPIT/ING.TOT.(%)		4.15	2.97	2.53
12.56		26.93		

-----+-----+-----+-----+-----+-----

CAPACIDAD AHORRO		0.55	0.45	0.41	-
0.13		-0.18			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

AUTOFINANC. INVERSION		1.06	0.79	0.88	-
0.06		-0.06			

-----+-----+-----+-----+-----+-----

SOSTENIBILIDAD DEUDA		0.14	0.18	0.34	-
1.61		-1.21			

C. RECURSOS DE REGALIAS

Los recursos de regalías asignados a los municipios, presentaron un crecimiento real de más del 40% en 1994 y en 1995, mientras que en el año siguiente, el crecimiento fue más discreto e incluso en 1997 presentaron una disminución real de 21%

Infortunadamente, no se evidencia algún impacto significativo por la utilización de estos recursos, bien sea por los transferidos directamente o por los transferidos a través del Fondo Nacional de Regalías. Los recursos de regalías en varios municipios no han sido utilizados para los fines previstos en la ley ni de una forma adecuada, dando lugar a cuantiosos despilfarros por parte de las diferentes administraciones.

Ante la transitoriedad de estos recursos, los municipios beneficiarios deben concentrar esfuerzos en invertirlos en actividades conducentes a alcanzar cierto grado de desarrollo sostenido y así mismo, adelantar una adecuada programación de recursos.

D. FORTALECIMIENTO FISCAL DE LOS MUNICIPIOS

Del total de municipios, sólo 30 ciudades grandes y han podido modernizar su estructura fiscal, así como definir mejor las bases gravables que han conducido a que los incrementos en el recaudo hayan sido importantes para atender su presupuesto de gastos. El resto de municipios ha dependido en gran medida de las transferencias de la nación y sus estructuras fiscales han resultado inadecuadas, ya sea por desventajas en sus condiciones económicas, por el escaso margen de maniobra fiscal o por su ubicación geográfica.

En la concepción en que el país se ha movido en las últimas dos décadas, el espacio o capacidad para generar recursos fiscales se encuentra en manos de las entidades territoriales grandes y quizás algunas intermedias, pues son ellas las que concentran la mayor parte de la actividad económica y cuentan con ventajas económicas bien definidas, desde el punto de vista de la producción de bienes y servicios, la ubicación geográfica, el desarrollo tecnológico, las comunicaciones y la mano de obra calificada.

El Gobierno Nacional ha impulsado una serie de acciones encaminadas a fortalecer los fiscos territoriales. Entre ellas se destaca la reforma tributaria territorial, la cual tiene dos componentes importantes, a saber: en primer lugar, las normas aprobadas en el capítulo VI de la Ley 488 de 1998 (Sobretasa a la gasolina motor, Impuesto sobre vehículos automotores e Impuesto a la explotación de oro, plata y platino), que pueden representar cerca de medio billón de pesos en 1999 para la financiación de obras de beneficio social en el nivel territorial.

En segundo lugar, la intención del Gobierno Nacional es seguir trabajando en las propuestas planteadas en el proyecto de Ley 043 de 1998 y avanzar hacia la constitución de un Estatuto Tributario Territorial que recoja y unifique la normatividad vigente al respecto y que permita racionalizar la administración

tributaria territorial, en términos de la unificación y simplificación de los procedimientos y la dinamización de otras rentas diferentes a las ya contempladas en la Ley 488 de 1998.

El problema de la generación de recursos propios territoriales ha adquirido un carácter estructural que requiere soluciones en el rediseño y ajuste del modelo tributario territorial, lo cual demanda soluciones técnicas adecuadas de carácter fiscal y tributario que consulten la finalidad buscada en cuanto a que se propicie un modelo de autosuficiencia y fortalecimiento de las finanzas territoriales.

Con todo ello y no obstante el avance contemplado en la ley 488 de 1998, el gobierno nacional seguirá adelantando las labores pertinentes que conduzcan a solucionar estos problemas y rompan con las viejas estructuras que hoy afectan de manera negativa las finanzas territoriales.

El DNP ha revisado con detalle el proyecto de ley 043 de 1998 que se presentó al Congreso de la República y considera que la reforma no soluciona todos los problemas financieros de las entidades territoriales, por lo tanto este proyecto será revisado y ajustado.

C. COFINANCIACION

El Gobierno Nacional decidió terminar con el instrumento de la cofinanciación tal y como venía operando hasta ahora. El procedimiento para canalizar estos recursos hacia las entidades territoriales, presentó varios problemas que desvirtuaron sus objetivos, entre los cuales pueden señalarse:

1. De política

Los fondos de cofinanciación presentaron resistencia a la asignación descentralizada de recursos (nivel territorial) y a los intentos que se han efectuado para transformarlos en instrumentos de cofinanciación basados en negociación horizontal de prioridades (Nación, departamentos, municipios). El instrumento se ha distorsionó y desperdició su contribución específica a un paquete equilibrado de relaciones fiscales intergubernamentales, al convertirse en instrumento de imposición de prioridades del Gobierno central (asignación específica de recursos desde el Congreso) sobre los niveles subnacionales, como si se tratara de transferencias de destinación específica o de delegación de funciones.

En el SNC, la inversión se ligó a la “ cultura de proyecto” , el ejecutivo y legislativo se acondicionaron a esta nueva circunstancia y en muchos casos los proyectos reemplazaron los denominados auxilios parlamentarios (llamados proyectos de destinación específica)³. Con esta forma de destinación de recursos, los intereses y prioridades regionales y locales quedan marginados por la asignación directa desde el Congreso de la República.

2. De Procedimiento

El instrumento perdió eficacia cuando la formulación de la oferta fue equivocada o incierta, cuando los trámites dieron lugar a términos prolongados o imprevisibles, cuando no existió agilidad en el encuentro intergubernamental de voluntades, cuando los fondos sorprendieron con condiciones no estipuladas en la oferta inicial de recursos, cuando el Gobierno central pudo retirar de manera unilateral su oferta (recortes presupuestales) o cuando se hizo uso personal o partidista de los recursos de los fondos.

La operación del SNC enfrentó obstáculos considerables debido a la falta de capacidad técnica en algunos gobiernos locales y departamentales. Varias de las UDECOS no contaron con la capacidad técnica para viabilizar los proyectos, debido a que no siempre su composición laboral, correspondió a las labores asignadas. Parece ser que el hecho de que la UDECO fuera juez y parte en el proceso (formula y viabiliza) creó las condiciones para que los funcionarios sin ética (fenómeno de la corrupción) aprovecharan las circunstancias para ofrecerle a las autoridades locales y contratistas la formulación “ con aprobación” de proyectos⁴.

3. De distribución

Los fondos de cofinanciación dirigieron sus esfuerzos, en un buen porcentaje, a apoyar la financiación de proyectos de poco impacto, no integrales y de muy bajo costo que no produjeron desarrollo. De conformidad con la Comisión de Racionalización del Gasto y de las Finanzas públicas, cerca del 50% de los fondos de cofinanciación se destinaron a gastos que tienen carácter de recurrentes. Es así, como las entidades territoriales han destinado recursos para el pago de sueldos y salarios, por ejemplo, de personal docente, médicos, personal de la salud y de servicios públicos, pago de servicio de la deuda, mantenimiento de infraestructura e insumos de utilización cotidiana entre otros. Inclusive si se excluyen los gastos en becas y libros, los denominados recurrentes todavía equivalen a cerca del 40%. En este sentido se violó el principio de selectividad y localización en proyectos de inversión⁵. Los problemas de desarrollo son transectoriales y los mecanismos sectoriales adoptados respondieron fundamentalmente a una lógica administrativa.

Las demoras y falta de oportunidad en la definición y giro de recursos, dificultó el inicio del proyecto y generó sobrecostos en la ejecución de los mismos, ante esta incertidumbre, los municipios presentaron proyectos de poco impacto y desarticulados en su plan de desarrollo. En el periodo 1995-1997 del total de proyectos cofinanciados, el 16% (5.587 proyectos) tuvieron un aporte inferior a \$10 millones y el 30% de los proyectos (10.293) tuvieron aportes inferiores a \$20 millones.

El esquema de cupos indicativos, contribuyó a la atomización de los recursos por la lógica de asignarles a todos los departamentos, que a su vez se replicó esta situación en los municipios, lo cual dio como resultados proyectos de poco impacto social. Igualmente, la coexistencia de varios fondos y por ende demasiados convenios con los gobiernos locales, aumentó los trámites e

impidió la realización de programas integrales de mayor impacto en las zonas de pobreza.

El gobierno nacional ha dispuesto el desmonte del Sistema Nacional de Cofinanciación, lo cual, se sustenta en el hecho de que frente a la actual coyuntura económica sumada a los problemas presentados por el Sistema, mantener recursos adicionales a las transferencias, resulta ineficiente, inoperante e inviable. De conformidad con lo anterior, el gobierno suprimirá el Sistema Nacional de Cofinanciación y ordenará su liquidación.

D. REFORMA A LA LEY 136 DE 1994

El Gobierno Nacional ha impulsado un proyecto de ley que pretende modificar parcialmente la Ley 136 de 1994 y dictar otras disposiciones relacionadas con el régimen municipal, de tal manera que los municipios puedan atender sus responsabilidades frente a la ciudadanía, siguiendo los principios de eficiencia, eficacia, economía y celeridad y contribuir a su saneamiento fiscal, a través de medidas de racionalización de los gastos de funcionamiento. Además, el proyecto representa un ahorro total de \$55.685 millones de pesos anuales en las finanzas municipales.

El exceso de normatividad y su aplicación de manera homogénea por todos los municipios, sin contemplar la diversidad territorial, han creado un sobredimensionamiento de las estructuras administrativas municipales, llevando a que algunos municipios hayan creado dependencias para el cumplimiento de determinadas funciones que pueden ser asumidas por otros órganos de la misma administración o por otros niveles de gobierno.

El proyecto de ley desarrolla la organización y funcionamiento de los municipios, en cuanto a la categorización municipal, creación y supresión de municipios.

El proyecto de Ley también tiene por objeto adelantar ajustes al régimen municipal vigente con relación a los organismos de control político, fiscal y disciplinario establecidos en la Ley. Lo anterior, en razón a que estas dependencias actualmente están representando altos gastos de funcionamiento para las administraciones municipales.

Teniendo en cuenta que en la mayoría de municipios existe una deuda prestacional no calculada se requiere tomar medidas encaminadas a subsanar las finanzas municipales en el mediano y largo plazo. El proyecto tiene por objeto establecer la obligatoriedad de constituir reservas para atender compromisos prestacionales. Se prevé que los municipios deben asignar como mínimo un 2% de los gastos corrientes en cada vigencia para atender pasivos prestacionales y manejar los recursos a través de un fondo, el cual deberá ser reglamentado en el estatuto de presupuesto municipal.

Los municipios se han visto en la obligación de responder a los requerimientos administrativos establecidos en la ley y fijados por cada sector, para el ejercicio de sus respectivas competencias, esto ha conllevado a desequilibrios fiscales, especialmente en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría.

Por lo anterior, el proyecto de ley propone que los municipios no estén en la obligación de crear unidades administrativas específicas para el cumplimiento de algunas funciones dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Estas dependencias son: Control Interno; Fondo de Vivienda de Interés Social; Personerías Delegadas para el Medio Ambiente; dependencias de quejas y reclamos; UMATA; Ente Deportivo, Centros de Información y Servicios a la Juventud.

Se propone evitar la creación de dependencias en los municipios de cuarta, quinta y sexta categoría, teniendo en cuenta que el tamaño de la administración municipal no amerita oficinas especializadas en determinados temas que pueden ser asumidos por otros entes de la administración en el tema. Estas funciones pueden ser asumidas por otras dependencias o a través de formas asociativas, evitando de esta forma un incremento en los costos de funcionamiento.

Tomada de
http://www.dnp.gov.co/ArchivosWeb/Direccion_Desarrollo_Territorial/des_centralizacion/doc_apoyo/Doc_Territorial/doc15.doc.

Actualización: Pasto, Abril 1 de 2008

[Principio del documento](#)